FORO EUROPA~CUBA
Jean Monnet Network

Cofinanciado por el programa Erasmus+ de la Unión Europea

Working paper

Vol. 34 | MAYO 2022

AGROALIMENTOS, ¿ESTRATÉGICOS MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA?

Dr. C. Betsy Anaya, (*betsy@ceec.uh.cu*)
Dr. C. Anicia García, *Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana (anicia@rect.uh.cu)*

1. INTRODUCCIÓN

Según las estadísticas disponibles para el año 2020, el sector agropecuario contribuye directamente con el 3% a la formación del producto interno bruto cubano (a precios de 1997). Esta escasa participación, sin embargo, se amplía si se tiene en cuenta el efecto multiplicador de este sector a través de su aporte de materia prima a industrias tales como la azucarera, la alimentaria, la tabacalera, la de bebidas y licores, la de productos del cuero y de la madera. El producto conjunto del sector agropecuario y estas actividades conexas representa cerca del 9% del producto de la nación.

Pero la importancia de este sector no puede valorarse únicamente a través de su aporte al PIB cubano. Las producciones agropecuarias están comprometidas con la alimentación de la población y las exportaciones. El aporte de la producción doméstica de origen agropecuario se estimó en 56% de la energía alimentaria y 35% de la proteína total a disposición de la población en 2020.[1] Adicionalmente, Cuba realizó ese año importaciones de alimentos por 1 912 millones de dólares, lo que representa 26% de las importaciones de bienes del país.

En cuanto a la participación del sector en la generación de ingresos en divisas, 36% de los ingresos por exportaciones de bienes son de origen agropecuario. En particular, los productos del azúcar aportan 30% de las agroexportaciones totales, con una tremenda contracción con relación a su participación histórica.[2]

1. Estimación de las autoras a partir de la información sobre producción nacional e importación de alimentos contenida en el Anuario Estadístico de Cuba 2020 (ONEi, 2021).
2. En 1989 representaban el 90%.

En 2017 se dedicaba 31% de la superficie bajo cultivo del país a la producción de exportables.[3]

En 2020 el 18% de los ocupados en Cuba laboraba en el sector agropecuario, con aproximadamente de 828 mil efectivos. Mas el Ministerio de Agricultura (Minag) reporta que, para cumplir con su misión, en su sistema participan un millón 400 mil personas, ellas representan 30% de la población económicamente activa del país. Así, puede colegirse que la economía familiar de más de tres millones de cubanos depende del desempeño de la actividad agropecuaria.

Estos hechos permiten afirmar que el sector agropecuario resulta estratégico para la economía cubana. En primer lugar, produce alimentos, que son bienes esenciales para el sostenimiento de la vida. Para desarrollar las producciones agropecuarias se precisan bienes y servicios que se obtienen por otras actividades económicas con las que se conecta y forma cadenas de valor, por lo que algunos especialistas lo designan como "el sector creador de la economía". Las actividades agropecuarias se encuentran diseminadas donde quiera que existen las condiciones de suelo, agua y clima para su desarrollo, que en nuestro país es prácticamente en todo su territorio. Por lo tanto, constituyen una fuente de empleo y ayudan a mantener poblado el país.

Este carácter estratégico del sector y del asunto de la seguridad alimentaria, intrínsecamente ligada al devenir del sector a través de su dimensión de disponibilidad, se reconoce en los documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba, posteriormente refrendados por la Asamblea Nacional del Poder Popular:

- La conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista plasma el derecho de las personas a la alimentación como uno de los fundamentales de la ciudadanía cubana.[4]
- Las bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) hasta el 2030 reconocen entre sus principios rectores la necesidad de lograr una mayor autosuficiencia a partir de la producción nacional de alimentos, la elevación de la productividad y la sostenibilidad de las cadenas agroalimentarias en pos de respaldar la seguridad alimentaria, e incluyen al sector productor de alimentos entre los estratégicos de país, así como la necesaria garantía al ejercicio del derecho a la alimentación.[5]
- Los lineamientos de la política económica y social -vueltos a actualizar en el VIII Congreso del PCC y finalmente ratificados por la Asamblea Nacional del Poder Popular- abordan cuestiones relativas a todas las dimensiones de la seguridad alimentaria.[6]

Esta significación se ha hecho más evidente a partir del embate a nuestro país de la pandemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020. Aun cuando el sector productor de alimentos mantiene su ya refrendada prioridad en la estrategia adoptada para el enfrentamiento de la pandemia y ulterior desarrollo de la economía cubana, ello no ha sido suficiente para contrarrestar los efectos acumulados de la descapitalización y la escasez de insumos y otros recursos necesarios para imprimirle una dinámica que permita resolver el problema de la insuficiente productividad, producción y alta dependencia de las importaciones.

El presente trabajo tiene por objetivo contrastar la prioridad declarada para el sector productor de alimentos en Cuba con la asignación de recursos a este propósito, a partir de la información pública disponible, e indagar en las consecuencias que ello tiene para garantizar la seguridad alimentaria. Se ha estructurado en siete secciones: esta introducción; las políticas adoptadas en apoyo a la producción agropecuaria, con énfasis en la de alimentos; la dinámica de los recursos dedicados al sector y la correspondiente a sus más importantes producciones; la evolución de la disponibilidad de alimentos, considerando tanto la producción doméstica como las importaciones; el reflejo en el acceso a los alimentos de las dificultades con la disponibilidad; y, finalmente, posibles aprendizajes a extraer del examen previo.

---

3. No existe una estadística más actualizada al respecto.
4. Ver PCC (2021, pp. 20 y 51).
5. Ver PCC (2017, pp. 15, 18 y 21).
6 Ver PCC (2021, pp. 70-82), en particular los lineamientos 97, 112-113, 115-131, 138-139, 175 y 180.

2. POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO

Las transformaciones introducidas en el sector agropecuario cubano al triunfar la Revolución, en enero de 1959, buscaban dar cumplimiento a uno de los problemas planteados en el programa del Moncada: la desigual distribución de la tierra. Así, se implementan dos leyes de Reforma Agraria, con la reducción de los límites de propiedad privada de la tierra. En los años que siguieron se estimula la creación de cooperativas: primero, las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), y luego las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA). Se promueven asimismo diversos programas de desarrollo productivo para renglones como arroz, tabaco, cítricos, viandas, ganadería vacuna, porcina y avícola, así como la mecanización agropecuaria, la aviación agrícola, la quimización, el riego, el servicio veterinario, la actividad forestal, los viales, los embalses, la electrificación, la construcción de viviendas y comunidades, la capacitación y la formación de cuadros, entre otros. Asimismo, se crea una importante red de institutos de investigación en la rama agropecuaria y otros centros de investigación y desarrollo.

Todo esto con el propósito de lograr un desarrollo rural integral, a través de la provisión de servicios de investigación agrícola, la transferencia científico-técnica, la asesoría a productores y el financiamiento por concepto de desastres naturales y plagas, o para la mejora de estructuras rurales y la adquisición de equipos y maquinarias, la construcción de comunidades e infraestructura técnica y de servicios básicos, con la finalidad de estabilizar la fuerza de trabajo y mejorar la calidad de vida en zonas rurales.

De esta forma, en el período hasta 1989 se obtienen en Cuba resultados relevantes en la producción agropecuaria y la alimentación. Sin embargo, estos avances fueron sustentados en buena medida en importaciones de insumos, maquinaria y combustible, así como de alimentos para alimentación animal y humana, en gran parte procedentes de países del antiguo campo socialista, que compraba el azúcar cubano a precios preferenciales (superiores a los del mercado internacional). Esta alta dependencia de las importaciones y su concentración geográfica imprimió gran vulnerabilidad a estos logros, tal y como se evidenció a partir del derrumbe de ese espacio económico.

La caída del campo socialista generó la crisis más profunda que ha vivido el país. Como consecuencia, la disponibilidad de alimentos mermó drásticamente y en un breve período de tiempo, lo que tuvo un impacto negativo en el estado de salud de la población cubana. Para hacer frente a esta situación, fue necesario un cambio en la política de distribución de tierras y en la concepción tecnológica para mantener viable al sector. Se adopta un grupo de medidas dirigidas a estimular la producción nacional de alimentos. Entre las más relevantes se encuentran:

- La creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC),[7] a partir de las grandes empresas estatales. Esta medida formó parte del redimensionamiento empresarial y la descentralización del sector, en pos de una mayor eficiencia. También confirmó al cooperativismo como línea fundamental de desarrollo del agro cubano.
- La entrega de tierras en usufructo a productores individuales.
- La apertura del Mercado Agropecuario para estimular a los productores, acercándolos a espacios de demanda con precios más remunerativos, y a la vez incrementar la oferta de alimentos a la población.
- La aplicación de diferentes mecanismos de estimulación para las producciones exportables y de alimentos.
- La implementación de esquemas de autofinanciamiento en divisas, para las producciones exportables.
- El desarrollo del Programa de Autoabastecimiento Municipal (PAM) que promueve la producción local de alimentos para apoyar dietas más variadas y saludables, así como el aprovechamiento de los recursos que pueden aplicarse a la producción agropecuaria en todos los territorios.
- El desarrollo del Programa de Agricultura Urbana y Suburbana, con la finalidad de acercar la producción a los centros urbanos, aprovechando terrenos baldíos en esas localidades, y abastecer a

7. Surgen en 1993 a partir de la conversión de antiguas empresas estatales improductivas. La mayor parte de la tierra se entregó en usufructo a los socios (ex trabajadores de las empresas). Aunque la tierra siguió siendo estatal, los cooperativistas pudieron adquirir el resto de los medios de producción.

la población de hortalizas y frutas. Además de contribuir a la satisfacción de la demanda alimentaria de la población local, logran producciones mediante tecnologías y prácticas agroecológicas.
- El ulterior impulso a programas productivos donde destacan los dirigidos a la sustitución de importaciones como el arroz, frijol, maíz, ganadería vacuna y porcina, apoyados con recursos.

Aun con este conjunto de medidas, la producción agropecuaria cubana no reacciona como se esperaba y necesitaba. De modo que a partir de 2007 comienzan a aplicarse nuevas medidas de estímulo a la producción doméstica dada la alta dependencia de importaciones para garantizar la disponibilidad (como promedio 2 mil millones de USD anualmente), a pesar de contar con reservas de tierra agrícola por explotar (la tercera parte se encontraba ociosa, 2 millones de ha de un total de 6 millones).

Estas medidas constituyen la génesis del proceso de actualización de la economía cubana que comienza oficialmente en 2011 en el Sexto Congreso del Partido. El documento que guía la actualización se conoce como los Lineamientos para la Política Económica y Social del Partido, en el cual se dedica todo un capítulo a la política agroindustrial. Las más importantes se resumen en la tabla 1.

TABLA 1. MEDIDAS ADOPTADAS A PARTIR DE 2007 PARA DINAMIZAR LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

Incremento del precio de acopio de la leche, la carne bovina y algunos productos agrícolas	Descentralización de funciones, identificando el Municipio como el espacio clave para el desempeño y toma de decisiones dentro de la actividad agrícola territorial	Simplificación de estructuras y funciones ministeriales
Descentralización de la comercialización de los productos agrícolas en el mercado minorista	Contratación libre de la fuerza laboral	Ampliación del microcrédito agrícola
Nuevo Reglamento General de las UBPC	Entrega de tierras en usufructo mediante los Decretos-Ley 259 y 282, 300 y 310.	Venta directa a establecimientos, hoteles e instalaciones y gastronómicos del turismo
Venta liberada de insumos y equipos (experimento 2014 en la Isla de la Juventud)	Constitución de los mercados agropecuarios, con gestión como Cooperativa No Agropecuaria (CNA)	Liberalización de la comercialización de productos agropecuarios y modificación de los objetos sociales (experimento en las provincias de Mayabeque, Artemisa y La Habana bajo el DL-318/2013)
Cambios en las funciones y estructura de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (nuevas estructuras en las cooperativas)	Re-centralización de la comercialización (rol de Acopio)	Impuestos sobre ingresos personales a los campesinos

Fuente: elaboración propia

En época más reciente muchas de las políticas previas se actualizan y se implementan otras para revertir el deterioro de la actividad agropecuaria y lograr una mayor dinámica del sector. Seguidamente se presenta un inventario de las más relevantes, que en sí mismo es una muestra de los déficits que enfrenta hoy este sector.

Política de entrega de tierras estatales ociosas en usufructo, a través del Decreto-Ley 358 y su Reglamento, el Decreto 350, ambos del 2018 (Gaceta Oficial No. 39 Extraordinaria de 7 de agosto de 2018): La aplicación de esta política data de la década del noventa, y ha sido consecutivamente modificada a partir del Decreto-Ley 259/2008, del Decreto-Ley 300/2012 y su Reglamento Decreto 304/2012. En enero de 2013 se aprueba una modificación autorizando excepcionalmente el incremento de tierras a personas naturales vinculadas a CCS. Entre las principales novedades de la nueva norma están: la posibilidad de autorizar a las personas naturales que reciban tierras o que ya las recibieron para que se puedan vincular a las empresas estatales del sector (hasta este momento solo podían vincularse a las diversas formas cooperativas); autorizar a las personas naturales usufructuarias para que se puedan integrar voluntariamente como trabajadores de las empresas estatales; autorizar la entrega de áreas de la ganadería comercial hasta que se demande su utilización, según el programa de desarrollo (excluye las correspondientes a las empresas genéticas); aprobar la vigencia del usufructo por el término de 20 años (hasta el momento el término era de 10 años), prorrogables sucesivamente por igual término, para las personas naturales cuando se destinen a ganadería y plantaciones permanentes y para las personas jurídicas por tiempo indefinido.

Política para las ventas directas de las cooperativas y agricultores pequeños a las entidades del turismo, a través de la Resolución 559 de 17 de diciembre de 2019, del Ministro de la Agricultura, y la Resolución 177 de 23 de diciembre de 2020, del Ministro del Turismo: Cuenta como antecedentes con las Resoluciones 137/2013 y 212/2019 del Ministro de Turismo, y la Resolución 581/2013 y del Ministro de la Agricultura (Gaceta Oficial No. 1 Ordinaria de 6 de enero de 2020). La nueva norma del Minag amplía la nomenclatura de productos autorizados a vender al sector del turismo; en particular, autoriza la comercialización directa en pesos cubanos (CUP), entre los establecimientos hoteleros y gastronómicos del sector turístico y las empresas estatales que tienen en su patrimonio organopónicos, las UBPC, CPA, CCS, así como los agricultores pequeños incluyendo los usufructuarios de tierra, vinculados o no a cooperativas o entidades estatales, de los productos agrícolas sin procesar industrialmente, incluyendo flores frescas y plantas ornamentales, arroz consumo, carbón vegetal, arreglos florales, servicios de jardinería, especias y condimentos secos, huevos de gallina, huevos de codorniz, productos agrícolas procesados y envasados y carne fresca congelada de ganado menor (ovino, caprino y cunícola). En el caso de los productos cárnicos elaborados y sus derivados deben obtenerse en establecimientos autorizados que cuenten con condiciones para el sacrificio, la conservación y el transporte refrigerado, previa certificación de su calidad sanitaria y aptitud para el consumo humano por el servicio veterinario estatal. Los agricultores pequeños incluyendo los usufructuarios de tierra, tendrán la opción de comercializar directamente con los establecimientos hoteleros y gastronómicos del sector del turismo los productos autorizados, sin la intermediación de las cooperativas o entidades estatales. Mientras que la nueva norma del Mintur establece las reglas para la relación entre sus entidades y las formas productivas agropecuarias; en particular el pago a través de transferencia bancaria por las entidades que designe el Banco Central de Cuba a estos efectos, a partir de los recursos propios de las entidades.

Política de comercialización de productos agropecuarios, a través del Decreto 35 del 19 de abril de 2021 del Consejo de Ministros y disposiciones complementarias (Gaceta Oficial No. 49 Ordinaria de 4 de mayo de 2021): La nueva norma establece las regulaciones sobre el proceso de comercialización mayorista y minorista de productos agropecuarios. Entre sus principales objetivos están: flexibilizar la comercialización de productos agropecuarios para los diferentes destinos; sustentar la comercialización de productos agropecuarios con un enfoque de cadena de valor; introducir incentivos para la producción, el acopio y la comercialización de productos agropecuarios que repercutan en el incremento de la producción; implementar para el abastecimiento al consumo social, los comités de compras públicas, con el uso de las licitaciones y el establecimiento de un sistema de evaluación de los proveedores; elevar el valor agregado de los productos agropecuarios que se ofertan, el uso de un sistema marcario y de unidades de medidas, la variedad de empaque y calidades en cumplimiento de las normas que garanticen la inocuidad de los productos; mantener una actualización y divulgación semanal de los precios, en correspondencia con los costos y el comportamiento del mercado; y crear mercados de nuevo tipo que impacten con una nueva imagen, limpieza, organización, variedad de ofertas y servicios.

Política de perfeccionamiento de la sanidad animal, a través del Decreto 20/2020 del Consejo de Ministros sobre contravenciones de la medicina veterinaria y las Resoluciones 537/2021 y 538/2021 del Minag sobre el reglamento de la medicina veterinaria y del código de ética de los médicos veterinarios, respectivamente (Gaceta Oficial No. 11 Ordinaria 29 de enero de 2021): El objetivo de esta política es fortalecer el Servicio Veterinario Estatal, a todos los niveles para que cumpla su rol como rector de la sanidad animal en el país, fortalecer el Servicio Veterinario Asistencial para prestar la asistencia veterinaria que demandan la ganadería y los animales de compañía, así como garantizar la organización y los insumos que demanda la red de laboratorios de veterinaria para un diagnóstico oportuno. Entre sus propuestas fundamentales está la constitución de una entidad nacional denominada Centro Nacional de Sanidad Animal (CeNaSA), adscripta al Minag, como unidad presupuestada con tratamiento especial, que sea rectora del Sistema Sanidad Animal y reconocida como autoridad competente en su ámbito, así como una empresa nacional de farmacias veterinarias para la comercialización minorista de medicamentos de uso veterinarios con interfaces en provincias (pudieran ser unidades empresariales de base, UEB) y farmacias diseminadas en el territorio nacional, con preferencia para las áreas donde se concentre la mayor cantidad de productores.

Política para la genética animal y recursos zoogenéticos, a través del Decreto-Ley 387/2019 sobre la conservación, mejoramiento genético y uso sostenible de los recursos zoogenéticos, el re-

glamento del mismo y otras disposiciones complementarias (ver Gaceta Oficial No. 50 Ordinaria de 16 de julio de 2020): el objetivo de esta política es establecer un marco regulatorio que dé respuesta a la conservación, mejoramiento y uso de los recursos zoogenéticos, que aseguren la recuperación de la genética animal de forma integral. Entre sus propuestas fundamentales está la recuperación y/o creación del banco de germoplasma y de ADN genómico en todas las especies, así como el aseguramiento y la protección de las reservas de semen, embriones, y la réplica y variabilidad de razas y líneas familiares. Se trata de desarrollar la genética animal en todas las entidades (estatales, cooperativas y agricultores pequeños), teniendo como premisa la actualización de los programas de mejora genética en especies de interés económico. Otro propósito es el establecimiento de esquemas de cruzamientos para todas las especies de la ganadería comercial, que garanticen rebaños adaptados a las diferentes tecnologías de explotación, con sistemas de crianza que sean económicos y sustentables en cada especie.

Política de los recursos fitogenéticos y semillas, a través del Decreto-Ley 388/2019 y su reglamento (ver Gaceta Oficial No. 57 Ordinaria de 12 de agosto de 2020): El objetivo de esta política es garantizar el soporte para conservar, proteger, mejorar y utilizar los recursos fitogenéticos, producir semillas de calidad para contribuir a incrementar los rendimientos y las producciones agrícolas y forestales. Entre sus principales propuestas están la recuperación de la infraestructura de los bancos de fitogermoplasmas; el desarrollo de programas de fitomejoramiento para la obtención de variedades e híbridos adaptados a los impactos actuales y futuros del cambio climático; el perfeccionamiento del sistema de semillas que articule desde la semilla original y básica producida en los institutos de investigaciones y las universidades hasta la obtenida por los productores seleccionados; y la producción de semillas de modo que se satisfaga la demanda nacional y la exportación para contribuir a la sostenibilidad del programa, en este propósito se propone recuperar gradualmente la infraestructura de las biofábricas.

Política sobre la mecanización, el riego, el drenaje agrícola y el abasto de agua a los animales, a través del Decreto-Ley 2/2019, su reglamento y otras disposiciones complementarias (ver Gaceta Oficial No. 83 Ordinaria de 24 de noviembre de 2020): El objetivo de esta política es regular las disposiciones relativas a la mecanización, el riego, el drenaje agrícola y el abasto de agua a los animales, organizando el desarrollo de estas actividades para contribuir a la mejora del trabajo con la maquinaria agrícola, lograr el uso racional del agua, de la infraestructura hidráulica y de los equipos agropecuarios; así como contribuir al incremento de la productividad, el ahorro de fuerza de trabajo y el uso de tecnologías de avanzada. Entre las principales propuestas a implementar están: garantizar la introducción y empleo de medios de mecanización agrícola y equipamiento de riego y drenaje, que favorezcan el cuidado y conservación del suelo, del medio ambiente, el uso racional del agua y el empleo de las fuentes renovables de energía; consolidar el sistema de asistencia técnica en plantas nacionales, talleres provinciales, unidades empresariales de prestación de servicios y talleres de unidades productoras; priorizar en la planificación de la industria nacional, la fabricación de equipos, partes, piezas y accesorios, para dar respuesta a la demanda de la agricultura; organizar la venta de recursos a los productores, a través de los mercados mayorista y minorista, utilizando el mecanismo establecido en el sistema de centros comerciales del Grupo Empresarial de Logística del Minag y la comercializadora Azumat; asegurar la formación y asignación del personal técnico para la atención a las actividades de mecanización, riego, drenaje y abasto de agua a los animales.

Política de perfeccionamiento de las bases productivas, a través del Decreto Ley 365 y su Reglamento el Decreto 354, ambos del 2018 (ver Gaceta Oficial No. 37 Ordinaria de 24 de mayo de 2019): El objetivo fundamental de esta política es liberar al máximo las fuerzas productivas del sector agropecuario y forestal, creando un escenario favorable para el desarrollo de sus actividades, poniendo en igualdad de condiciones a todos los actores al equiparar las modalidades de cooperativas agropecuarias, así como unificar en un solo cuerpo legal los principios generales sobre la constitución y funcionamiento de estas. Entre las principales propuestas relacionadas se encuentran: unificar el régimen económico en las cooperativas agropecuarias (UBPC, CPA, CCS), referente a la formación y distribución de los fondos, tomando en cuenta las características de cada una; ratificar que las CCS tendrán como función principal, facilitar a los asociados el acceso a los créditos bancarios, a los insumos y servicios que completan los ciclos tecnológicos, la contratación y comercialización de las producciones y contribuir al desarrollo integral de la comunidad donde están domiciliadas; autorizar a toda la base productiva, después de cumplidos sus contratos, a vender sus producciones a las personas naturales y jurídicas

que consideren; autorizar a los agricultores pequeños asociados o no a las CCS y los vinculados a las granjas estatales con personalidad jurídica, UBPC y CPA, a relacionarse directamente con personas naturales y jurídicas en lo relativo al mercado de insumos, servicios y productos.

Adicionalmente, se encuentran en proceso de elaboración, aprobación o implementación otras políticas relacionadas con: la conservación de los suelos; el plan de soberanía alimentaria y educación nutricional (Plan SAN); la organización de la producción agropecuaria y forestal en polos productivos, fundamentalmente para el abastecimiento a las grandes ciudades; la producción, desarrollo y uso de los biofertilizantes, bioestimulantes y bioplaguicidas de uso agrícola, con vistas a recuperar y ampliar las capacidades de producción de estos renglones para satisfacer la demanda del país y la posible exportación; la extensión agropecuaria; y la agroecología.

3. FACTORES DE PRODUCCIÓN EN EL AGRO

Entre los principales factores de producción agropecuaria están la tierra —cuyo uso en este sector lo distingue del resto de los de la economía—, la fuerza de trabajo, los bienes de capital y los insumos corrientes como semillas, fertilizantes y plaguicidas.

Cuando se analiza la calidad de los suelos en Cuba, se aprecia que el 46% se clasifican como poco productivos. Como muy productivos solo se tiene el 16% y de conjunto con los productivos, suman el 33%. De modo que más de la mitad de los suelos, son medianamente productivos o poco productivos (datos de ONEI, 2021a). Este es un elemento a tomar en consideración en el diseño de políticas productivas.

De todas las políticas implementadas, fue la de entrega de tierras en usufructo la que mayores expectativas generó por su posible impacto en el incremento del volumen de producción. Sin embargo, los resultados no se corresponden con lo esperado, evidenciando que es preciso complementar esa entrega de tierras con otros factores de producción y decisiones descentralizadoras que permitan cerrar exitosamente el ciclo productivo.

El último Panorama de la Tierra, publicado por la ONEI data de 2017 (ONEI, 2018b). Pero en declaración reciente del Ministro de la Agricultura, se reconoce que permanecen sin entregar 295 mil hectáreas, principalmente en las provincias de Camagüey (centro) y Las Tunas (oriente) (Ver Prensa Latina, 2022). Como tendencia, las tierras que quedan disponibles son poco productivas, infectadas de marabú, con dificultades para acceder al agua y alejadas de los servicios básicos.

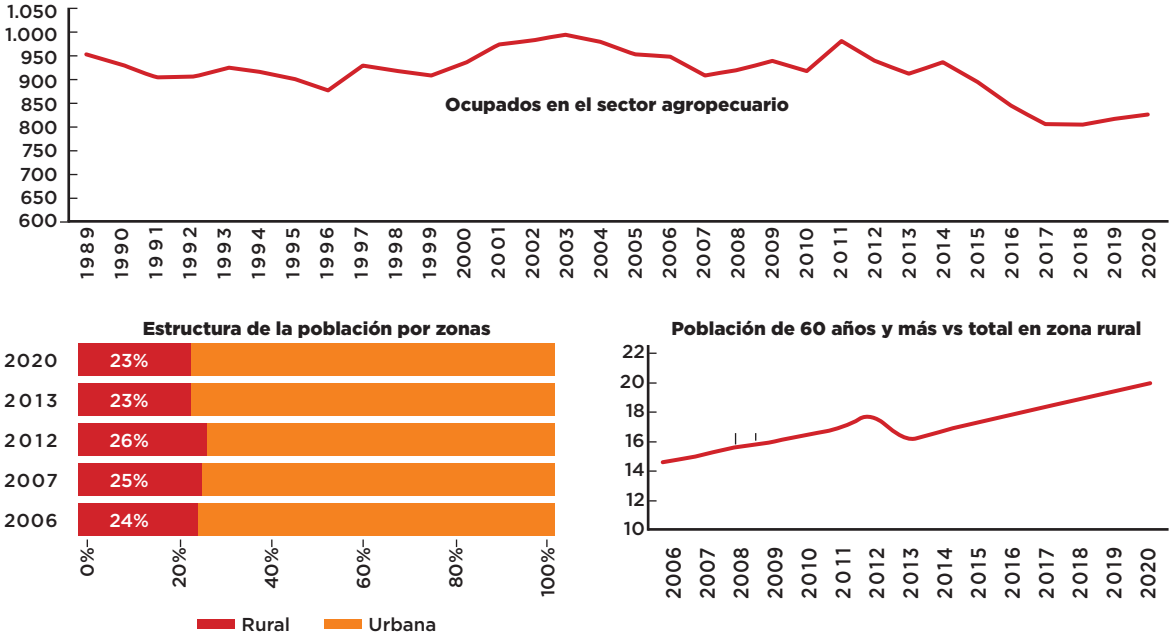
En lo que respecta a la fuerza de trabajo, en los años más recientes se observa una ocupación decreciente en el sector de la producción agropecuaria, en medio de un contexto demográfico que establece límites a su posible crecimiento. Los más importantes los constituyen la tendencia cada vez más marcada a la urbanización de la población, concomitante con un acelerado envejecimiento de la población rural (ver figura 1).

Estos factores demográficos apuntan a la necesidad de un agro intensivo en capital y tecnología, que permita elevar el rendimiento de los factores escasos; es decir, a la necesaria sustitución del factor productivo trabajo vivo, por trabajo pretérito. Sin embargo, en las condiciones actuales ese cambio tecnológico resulta difícil de realizar, justamente por la escasez de financiamiento para conseguir tales factores, en medio de una restricción de oferta de capital y tecnología (ver figura 2).

A finales de la década del ochenta, el 22% de las inversiones realizadas en Cuba se dirigieron al agro cubano y esta alta prioridad se mantuvo hasta 1993 con un 24%. Sin embargo, con el decursar de los años, esta participación ha mermado.

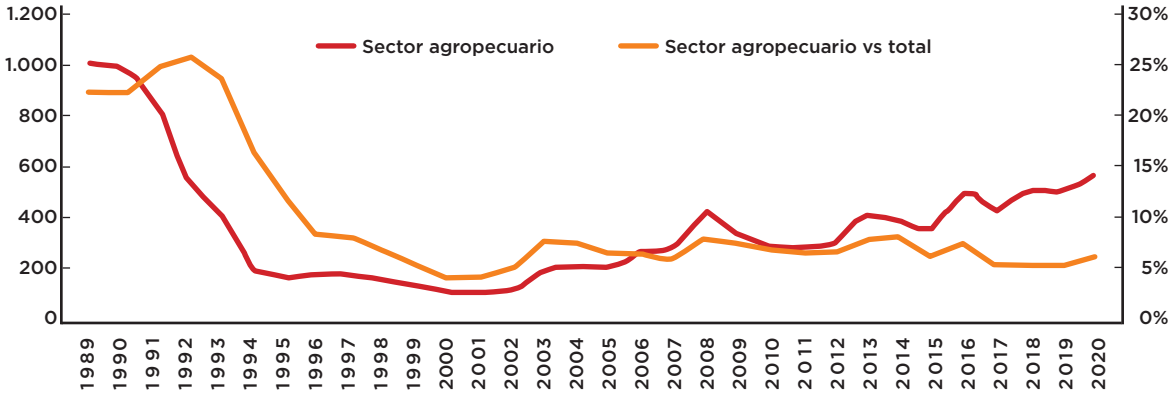
Si bien a partir de 2003 se observa una tendencia al crecimiento de la inversión en el sector agropecuario cubano, esta se encuentra aún deprimida, con menos del 50% del nivel de finales de los años 80. Y por mucho que se declara la importancia y prioridad de este sector, las inversiones que a él se dedican apenas rebasan el 5% de la inversión en toda la economía cubana en los últimos años.

FIGURA 1. OCUPADOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y DEMOGRAFÍA RURAL



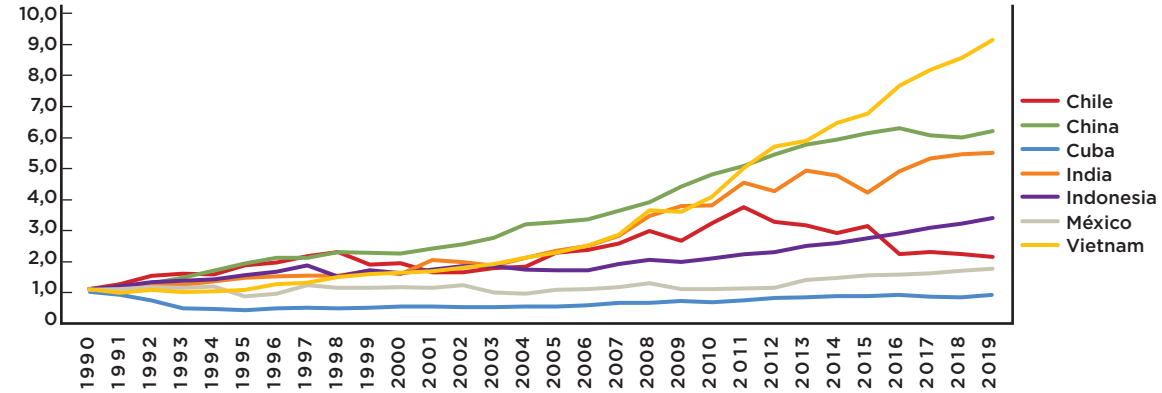
Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a)

FIGURA 2. INVERSIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO CUBANO (MM CUP),1989-2020



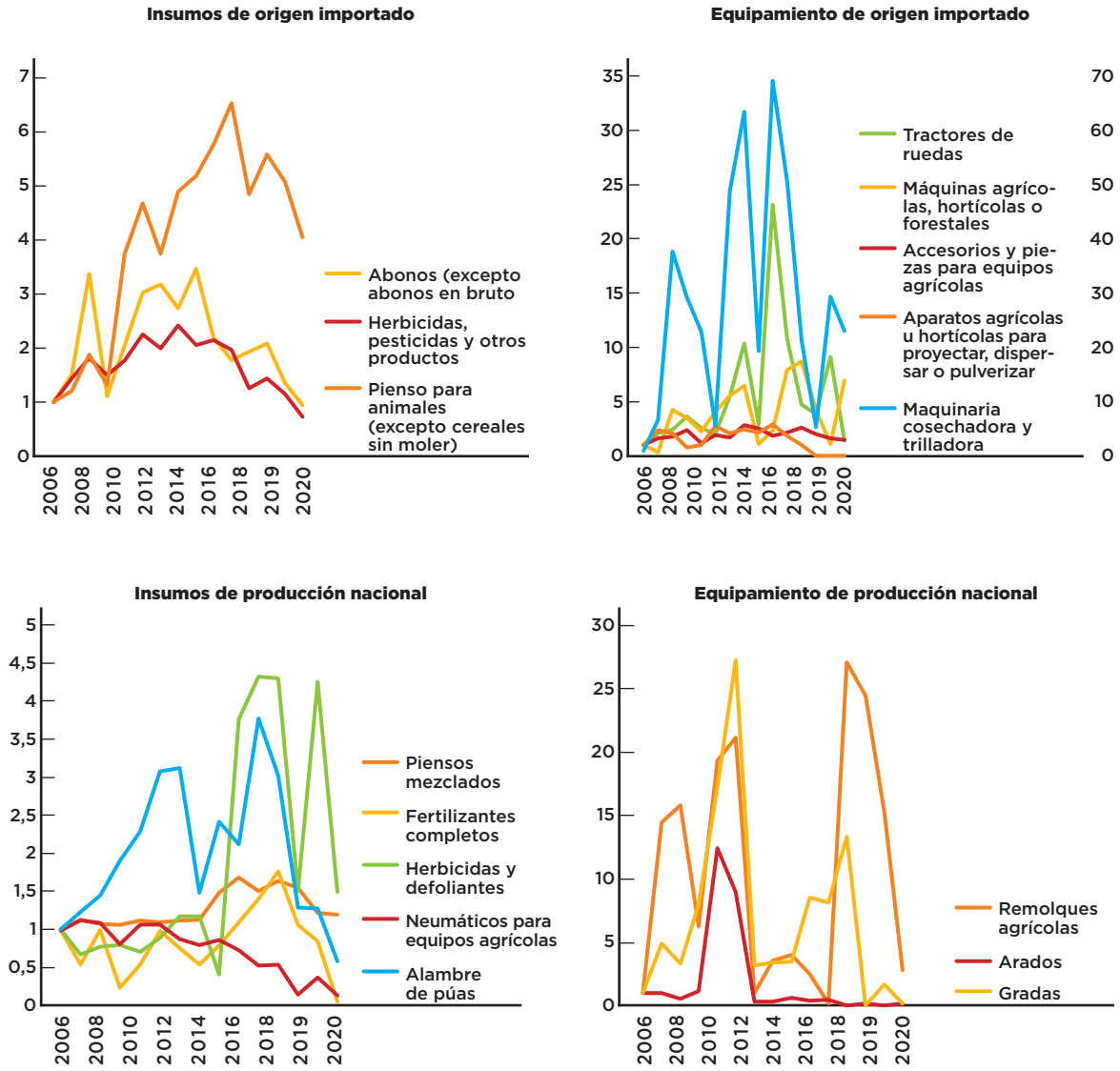
Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a)

FIGURA 3. DINÁMICA DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 1990-2019 (A PARTIR DE SU VALOR EN USD A PRECIOS DE 2015)



Fuente: elaboración propia a partir de FAOSTAT (2019 y 2021)

FIGURA 4. DINÁMICAS DE INSUMOS Y EQUIPAMIENTO AGROPECUARIO EN CUBA (ÍNDICES CON BASE EN 2006=1,0)



Fuente: Cuba Standard (2019)

La selección para la comparación recae en países que aprovecharon el boom de precios de los productos primarios de finales de los años 90 hasta 2013 para consolidar su presencia en el mercado mundial, ascender en su posición como agroexportadores y lograr cerrar el círculo virtuoso que les permitió incrementar: agroexportaciones, ingresos externos, inversiones e insumos y, definitivamente, producción y de nuevo más agroexportación. Los que más se destacan a partir de su avance en el ranking como agroexportadores en ese período son: Vietnam (que pasa del puesto 54 al 24), Chile (del 40 al 28), Indonesia (del 24 al 12) y México (del 23 al 14).

Las dinámicas recientes de los insumos y equipamiento dedicados a la producción agropecuaria cubana demuestran que la provisión ha sido inestable y decreciente a partir de 2016 (ver figura 4). Estos recursos fluyen a los productores a través de asignaciones de tipo administrativo, como parte del paquete tecnológico asociado a ciertas producciones que cuentan con esta garantía, como por ejemplo la de papas o materias primas para la exportación como el tabaco.

En los últimos años se asiste a una contracción sistemática de la oferta doméstica de bienes con destino a la exportación, que constituyen la principal fuente de obtención de ingresos externos para

financiar las importaciones en Cuba. Desde 2011 las exportaciones de bienes vienen disminuyendo sistemáticamente, con una caída acumulada de casi 60% hasta 2018 y de 71% hasta 2020 (calculado a partir de ONEI, 2018a y 2021a). A ello se suma la disminución de los ingresos por servicios médicos, por la pérdida de Brasil, Bolivia y Ecuador como destinos, y por el desplome de la actividad turística y servicios conexos, vinculado a los efectos de la pandemia, Todo esto ha conducido a una contracción de los ingresos externos por servicios de 38% en ese mismo período. Estas circunstancias han incidido en la disminución de las importaciones de insumos y equipamiento necesarios para la producción agropecuaria.

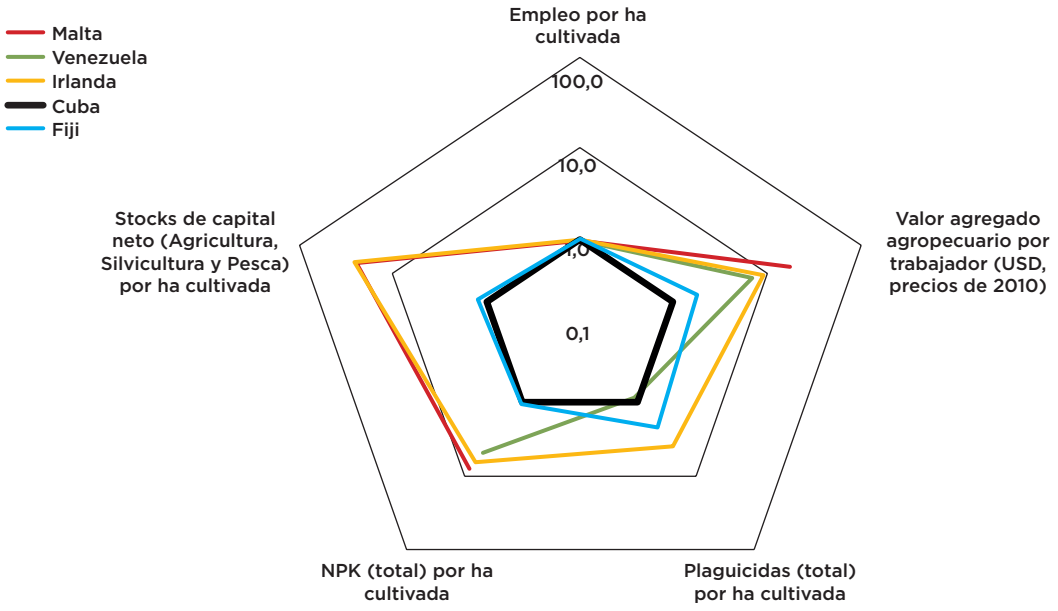
Resulta particularmente muy relevante la caída en los años 2019 y 2020, asociada además al recrudecimiento de las medidas de bloqueo económico, comercial y financiero de Estados Unidos a Cuba, con la imposición de más de 240 medidas adicionales durante esos años por la administración Trump.

Así, la provisión de insumos y equipamiento no ha acompañado el empeño de una mejor distribución y explotación de la superficie agrícola del país. Se adolece de una sincronía fina entre los factores productivos, que posibilite mejores y más estables resultados, tanto para abastecer el mercado interno como para la exportación.

En la figura 5 se compara la productividad agropecuaria y los recursos dedicados a esta producción en Cuba con los correspondientes a países que tienen aproximadamente la misma cantidad de empleados en el sector por unidad de superficie cultivada. Se observa que, aunque existe convergencia en el empleo, las productividades son bien diferentes, así como también lo son los recursos puestos en función de la producción agropecuaria y que complementan esa dedicación de trabajo.

Otros recursos también resultan imprescindibles para la agricultura. La mitad del agua dulce que se consume en el país se destina al riego (2 771 de 5 583 millones de m^3). Sin embargo, solo el 8% de la superficie agrícola se encuentra bajo riego. La mayoría de las áreas, cuentan con sistemas de riego ineficientes a lo que se suma que buena parte de las conductoras de agua se encuentran en mal estado, lo que conlleva al despilfarro de un recurso tan valioso. Superar esta dificultad, implica también acometer inversiones.

FIGURA 5. PRODUCTIVIDAD Y OFERTA DE BIENES DE CAPITAL Y TECNOLOGÍA, CUBA Y PAÍSES SELECCIONADOS, AÑO 2016 (ÍNDICES CON CUBA=1,0; ESCALA LOGARÍTMICA)

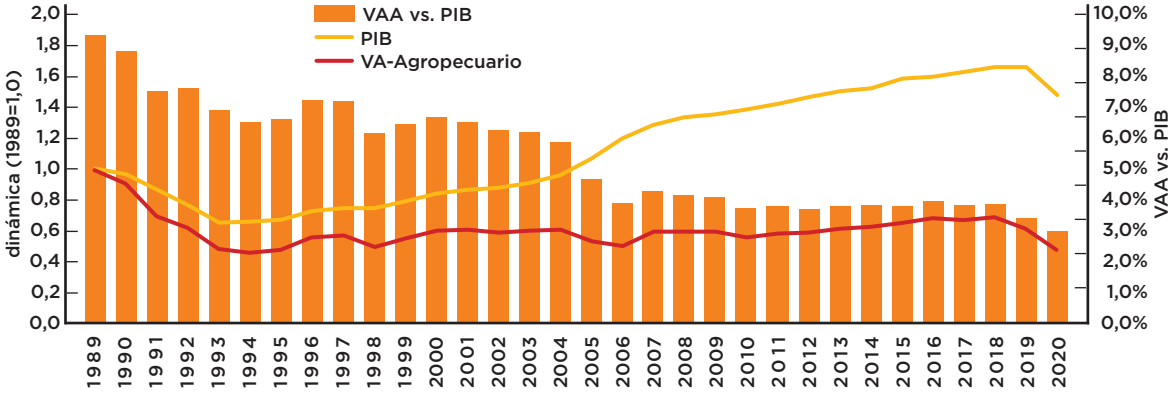


Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2018a) y FAOSTAT (2021)

4. Dinámica de las producciones de alimentos

El sector agropecuario cubano fue de las actividades económicas que más sufrió el choque por la caída del socialismo en Europa del este: mientras que el PIB se contrajo en 35% entre 1989 y 1993, el valor agregado agropecuario lo hizo en 52%. Después del primer grupo de reformas a partir de 1993 y hasta finales de los 90, logra una dinámica favorable con un crecimiento de 3,2% promedio anual entre 1993 y 2000 (el PIB lo hizo en 3,7%). Sin embargo, el ritmo de transformación mermó en la década del 2000 y así también el crecimiento de este sector, que se estancó y hacia finales del período 2000-2006 se contrae, acumulando una caída de 16% entre esos años (ver figura 6).

FIGURA 6. SECTOR AGROPECUARIO CUBANO, DINÁMICA Y CONTRASTE CON EL PIB (A PRECIOS DE 1997)



*VAA: valor agregado agropecuario (producto que se genera en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca)
Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a)

Por esta razón las autoridades de gobierno se enfocan en un nuevo período de reformas dirigidas a rescatar al sector de esta inercia y estancamiento. Se logra un crecimiento medio anual de la producción agropecuaria de 2,7% entre 2006 y 2018; sin embargo, el sector está lejos de haber recuperado su nivel de finales de los 80: el valor agregado agropecuario de 2018 fue apenas 69% del correspondiente a 1989.

A partir de 2019 se refuerzan las agresiones en las áreas económica, comercial y financiera de Estados Unidos hacia Cuba, las que tienen un impacto de consideración en la capacidad de obtención de divisas del país y, por tanto, de financiamiento de los insumos e inversiones necesarios al sector. En 2020, a estas crecientes agresiones, se suma el embate de la pandemia de COVID-19, con sus perniciosas consecuencias, no solo para Cuba, sino para la economía global. El resultado combinado de estos hechos ha sido el ulterior deterioro de la dinámica económica cubana y también de la correspondiente a su sector agropecuario.

Este comportamiento del sector no es homogéneo para todos los rubros agropecuarios (ver figura 7).

Se observan retrocesos importantes en las producciones de arroz y maíz, aun antes de 2019-2020. El arroz constituye el cereal más importante en la dieta de la población, así como el maíz en la alimentación animal. La producción de carne de ave se mantiene igualmente deprimida por su escasa competitividad, sobre todo después que se empieza a importar alimentos desde Estados Unidos en 2001.[8] Se observa un despegue en las producciones de la ganadería bovina, pero no es estable en el caso de la leche. En la actividad pesquera, se aprecia una caída importante de la captura bruta, en lo cual ha incidido la desactivación de la flota pesquera cubana que operaba en aguas internacionales, que prácticamente desaparece en 2002 al no poder reponerla. A partir de ese momento solo se obtienen capturas de la plataforma insular y a partir del cultivo de peces y camarones. Asimismo,

8. Las sanciones comerciales contra Cuba se mantienen. Existe desde 2001 este comercio unilateral, o sea que EE. UU. vende alimentos a Cuba de productores que previamente tienen que obtener una licencia de la OFAC. Este comercio es muy limitado y debe cumplir numerosos requisitos como pagar las compras por adelantado y en efectivo.

la pesca de plataforma ha sufrido una importante contracción: de unas 75 mil toneladas entre 1984-1988 a unas 20 mil entre 2015-2019. Por esta razón se implementa una ley de Pesca en 2019, con el propósito de introducir regulaciones en pos de la adecuada administración y control de los recursos pesqueros.[9] La producción de miel de abejas se ha mantenido baja e inestable, con un ligero repunte en los últimos años (sin contemplar 2020).

Los alimentos que han mostrado mejor desempeño productivo son los que han gozado de programas particulares para su fomento. En este último caso destacan las producciones de carne de cerdo y huevos, que fueron beneficiadas con apoyos especiales por ser actividades de respuesta productiva rápida y por disponer de tecnologías eficientes. Así también la producción de frijoles con el propósito de sustituir importaciones. El resto de las producciones de alimentos para consumo doméstico se mantienen más bien estancadas o con un desempeño inestable.

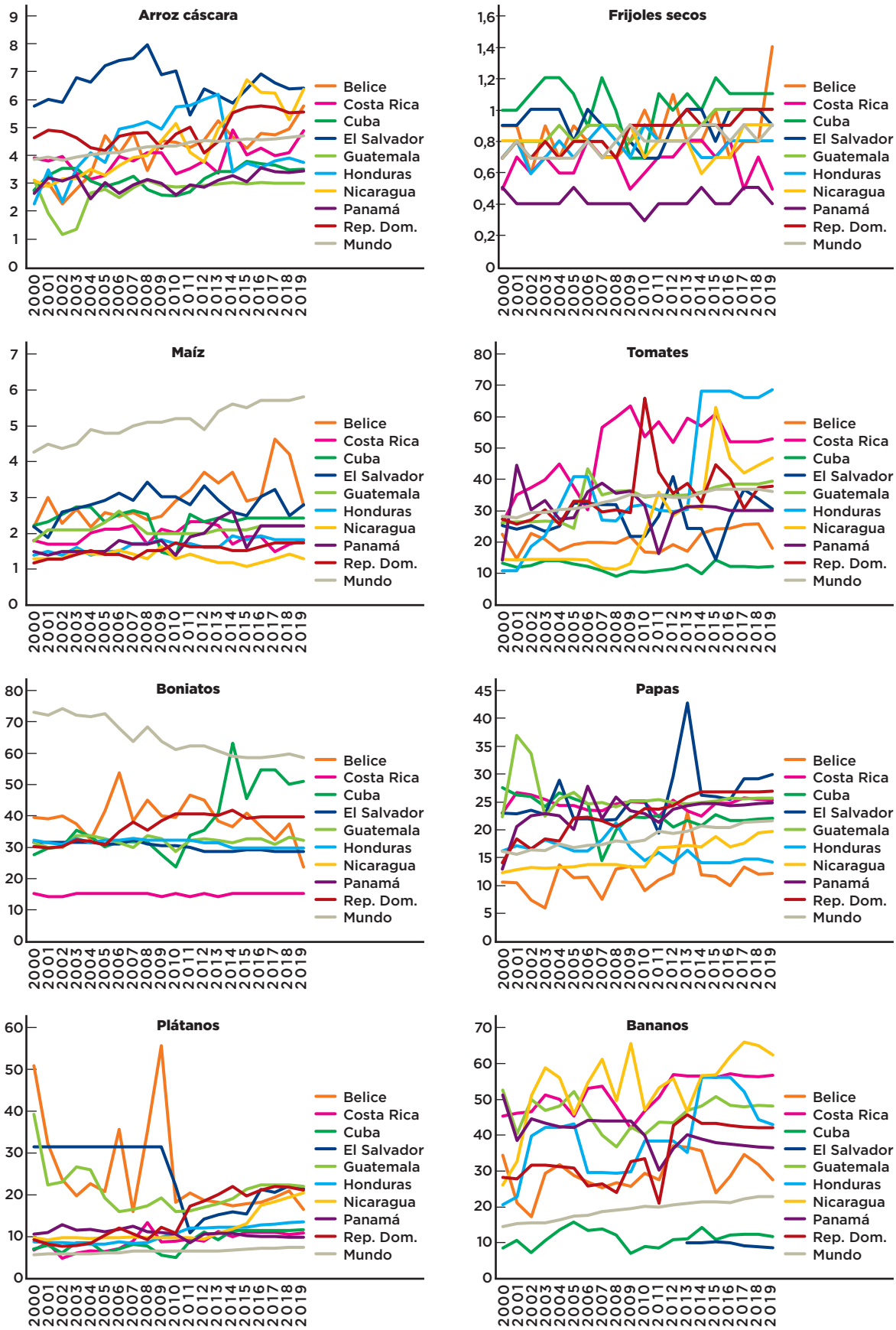
Se seleccionan algunos de los productos destinados a la alimentación para indagar en sus problemas de desempeño, a partir de los indicadores de rendimiento agrícola o animal y superficie o masa (ver figura 8). Es notable como en estos casos no se logra sostener el área o la masa en producción, y que los rendimientos se estancan o disminuyen en los últimos años.

Los rendimientos cubanos no comparan bien cuando se les contrasta con los de países de América Central (excepto México) y República Dominicana, así como con los obtenidos como promedio mundial (ver figura 9). Es notable que solo se observan rendimientos superiores en los casos de los frijoles y los boniatos, y aceptables en los casos del maíz y las papas.

En los bajos rendimientos del sector en su conjunto inciden las limitaciones en cuanto a capital de trabajo y a inversiones dirigidas a recapitalizar y modernizar la actividad. Igualmente, también influyen la lenta introducción de los logros de la ciencia y la técnica, así como de procesos de innovación. No es casual que la más alta autoridad de la nación se haya enfrascado en introducir un sistema de trabajo de gobierno para organizar la aplicación de los innumerables resultados científicos emanados de las entidades de ciencia y técnica vinculadas a las investigaciones agropecuarias, en función de las prioridades a las que el Minag debería servir: la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, de materias primas para la industria y de productos para la exportación. Es evidente que el país adolece de una adecuada política de extensión agropecuaria, un propósito en el que se trabaja en la actualidad. Pero también se necesita profundizar en las razones que subyacen en la insuficiente aplicación de resultados de la ciencia, que puede estar originada más bien en un mecanismo económico que no estimula suficientemente a asumir los riesgos que entraña la introducción de resultados de investigación.

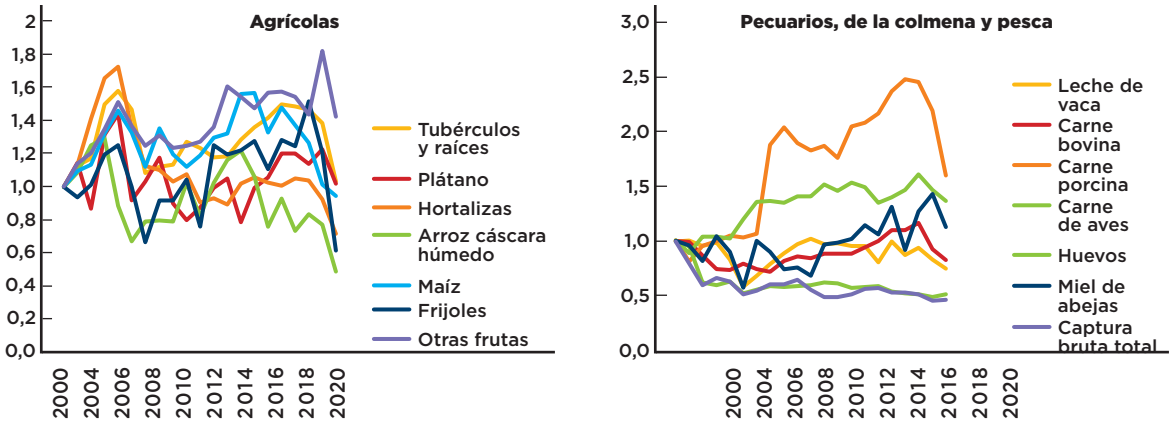
9. Los datos fueron tomados de la presentación de la Ley de Pesca en el programa televisivo "Hacemos Cuba" del 04/07/2019.

FIGURA 9. RENDIMIENTOS COMPARADOS, CUBA VS. AMÉRICA CENTRAL (EXCEPTO MÉXICO) Y REPÚBLICA DOMINICANA (EN TONELADAS POR HECTÁREA)



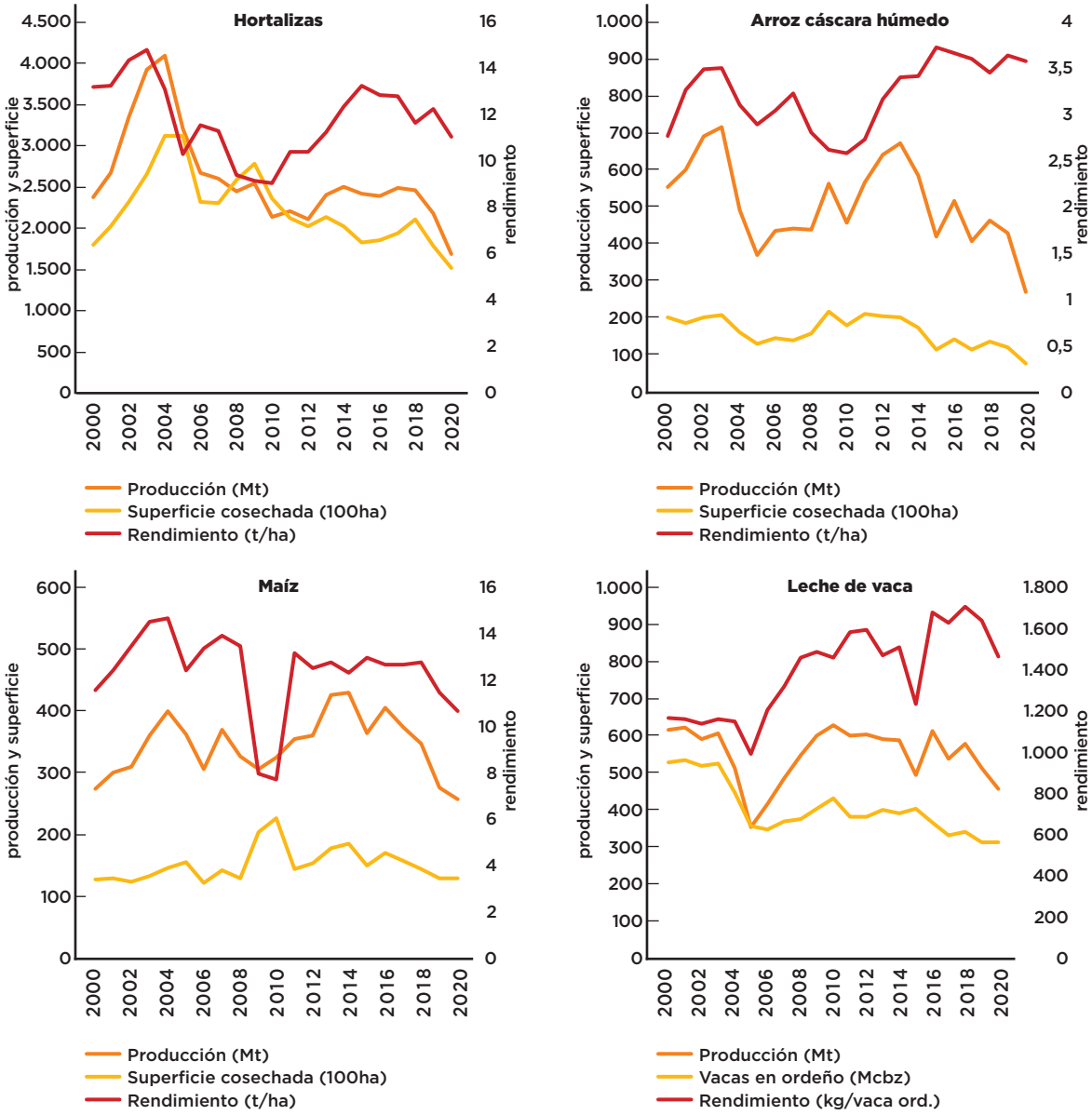
Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a)

FIGURA 7. DINÁMICA DE PRODUCCIONES AGROPECUARIAS SELECCIONADAS (2000=1,0)



Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a)

FIGURA 8. INDICADORES DE PRODUCCIONES AGROPECUARIAS SELECCIONADAS, 2000-2020



Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a)

5. Disponibilidad de alimentos

La disponibilidad de alimentos se calcula a partir de la producción nacional, más las importaciones y las donaciones, menos las exportaciones y las pérdidas. Para un acercamiento a ese indicador ya falta de información pública especializada,[10] se trabaja con las estadísticas correspondientes a producción doméstica, importaciones y exportaciones.

En lo que se refiere a la producción doméstica, ya se han discutido algunos elementos en las secciones anteriores. Para una observación más cercana del período más reciente, se brindan detalles en la tabla 2.

Las disminuciones más sensibles se observan en cereales como el arroz y el maíz, en frijoles, vegetales y los productos de la ganadería vacuna, representados por la leche de vaca y la carne de res, así como en la carne de cerdo.

Durante este período han confluido diversos factores que han incidido en esta dinámica: desde los recurrentes eventos climatológicos, alternándose sequías, lluvias excesivas y extemporáneas, así como el azote de huracanes como Irma; hasta una notable contracción de los insumos importados que sostienen parte de la producción nacional, como es el caso de cereales y otras materias primas para la alimentación animal, fertilizantes y plaguicidas, lo que ha afectado los rendimientos agrícolas y pecuarios. A esto se suman los más recientes acontecimientos vinculados al recrudecimiento del bloqueo de Estados Unidos a Cuba y las consecuencias de la pandemia de COVID-19.

Y, finalmente, está también el impacto del proceso de ordenamiento monetario en las producciones agropecuarias. El referido proceso incorporó modificaciones en el tipo de cambio oficial (devaluado de 1:1 a 1:24), la eliminación del CUC de la circulación, una reforma de precios y también de salarios y pensiones, con el objetivo de no deteriorar el poder adquisitivo en términos de bienes básicos. Entre sus propósitos estaba lograr una mejor medición de los hechos económicos, así como un ajuste de los precios relativos que proveyera incentivos a la exportación y sustitución de importaciones.[11] El sector agropecuario fue uno de los que no pudo asimilar la nueva constelación de precios.

TABLA 2. PRINCIPALES PRODUCCIONES AGROPECUARIAS Y SU VARIACIÓN EN PERÍODOS

	2016	2019	2020	2019 vs 2016	2020 vs 2016	2020 vs 2019
Viandas	2860	2738	2126	-4%	-26%	-22%
Vegetales	2385	2183	1685	-8%	-29%	-23%
Maíz	404	276	257	-32%	-36%	-7%
Frijol	137	128	65	-6%	-52%	-49%
Arroz	514	426	267	-17%	-48%	-37%
Leche de vaca	613	512	455	-16%	-26%	-11%
Carne de res	168	140	124	-16%	-26%	-11%
Carne de cerdo	339	314	228	-7%	-33%	-27%
Carne de ave	39	35	37	-10%	-5%	5%
Huevos (MMU)	2419	2529	2357	5%	-3%	-7%

Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a)

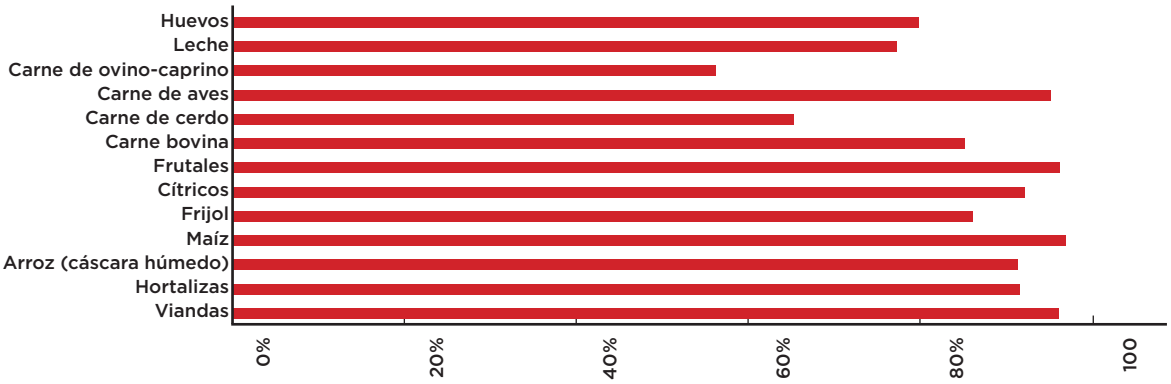
Tan es así que a partir de abril de 2021 fue preciso avanzar en la implementación de 63 medidas especiales para potenciar la producción de alimentos e incrementar con ello la oferta a la población. Estas plantean transformaciones en las siguientes dimensiones:

10. Hasta el año 2008 se contaba con la publicación "Consumo de alimentos" de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (ONE, 2009). En ella se valoraba la contribución al consumo aparente de alimentos en términos de macro y micronutrientes por persona al día de las distintas vías de distribución de los mismos, y esa contribución se contrastaba con las recomendaciones nutricionales para la población cubana. Con posterioridad a ese año no se ha publicado más esta información.
11. En el epígrafe 1.2.1. del primer capítulo de este libro se ofrece una explicación más detallada de este proceso y sus objetivos.

- Costos, a partir de la rebaja de las tarifas de servicios básicos como electricidad, agua y otros específicos, según la actividad, y la reducción de precios de algunos insumos. Se trata de rebajas en precios y tarifas con relación a lo dispuesto por la tarea de ordenamiento monetario. La devaluación del CUP que implicó el ordenamiento y la magnitud del componente importado en los insumos y servicios productivos al sector agropecuario, en contraste con el incremento previsto para los precios de los productos agropecuarios contratados, pusieron a este sector en una situación insostenible. En ello también influye la obsolescencia de maquinaria y equipamiento, que no contribuye a un uso eficiente de la energía y el combustible.
- Precios de compra a productores/as, por ejemplo, preferenciales para el arroz, duales para algunas viandas y hortalizas, mayores para la leche.
- Comercialización, a través dela autorización de la venta liberada en mercados agropecuarios de determinados productos como carne de vacuno y leche; así como la posibilidad brindada a los productores de acceder a los mercados en moneda libremente convertible (MLC) y al turismo.
- Financiamiento, a través de, por ejemplo, reorientar en el presupuesto los fondos de fomento para estimular el crecimiento de las producciones; incrementar y diversificar los servicios del seguro.
- Estructura del sistema cooperativo, mediante un programa que incluye entre otras acciones la extinción o fusión de las cooperativas sin posibilidad de recuperar su rentabilidad.
- Programas de desarrollo local, entre productores y cooperativas para desarrollar actividades que incrementen el valor agregado de las producciones primarias, generar ofertas de servicios y gestionar la comercialización.

La información disponible sobre producción muestra que la dinámica hasta septiembre de 2022 todavía es decreciente (ver figura 10). La mayor caída ocurre en las producciones de la ganadería. Con la única excepción de la carne bovina, en todos los demás rubros ganaderos disminuyen tanto la masa de animales en producción como los rendimientos por cabeza, lo que refleja la falta de aseguramiento en la alimentación de estos rebaños. Particularmente acusada es la caída en el caso de la carne de cerdo (-40%), con una disminución de los animales a sacrificio (-32%) y del peso promedio por cabeza sacrificada (-12%).

FIGURA 10. DINÁMICA DE PRODUCCIONES AGROPECUARIAS SELECCIONADAS, ENERO-SEPTIEMBRE DE 2021 (ENE-SEP/2020=100%)



Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2021b)

En todo caso, es preciso enfatizar que la implementación de las referidas medidas requiere secuencialidad e integralidad. En primera instancia, se impone lograr mayores niveles de inversión en la actividad con criterios de sostenibilidad, tanto económica como social y medioambiental. No acaba de ocurrir la necesaria resignación de recursos a este estratégico sector: justamente los recursos para la inversión en este sector continúan constituyendo una ínfima parte del total invertido en el país, apenas 3% (ver ONEI, 2021c).

En lo que respecta a las importaciones de alimentos, estas experimentan asimismo contracciones considerables (ver tabla 3). Los desequilibrios en el sector externo cubano, que ya en 2019 no permitían sostener estas importaciones, se agudizan en 2020 con los embates de la pandemia de COVID-19 y la necesaria restricción al desempeño económico en pos de su contención.

TABLA 3. IMPORTACIONES DE ALIMENTOS SELECCIONADOS Y SU VARIACIÓN EN PERÍODOS

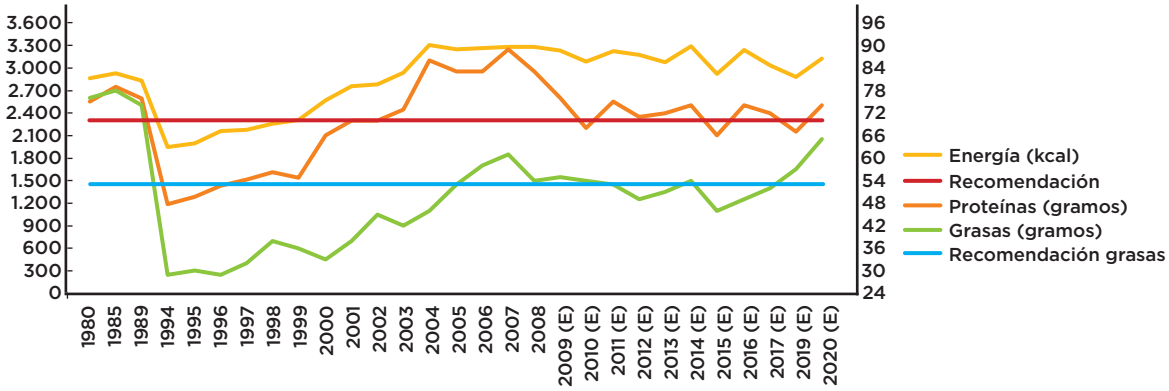
	U.M.	2016	2019	2020	2019 vs 2016	2020 vs 2016	2020 vs 2019
Viandas	MM CUP	1988	2123	1809	7%	-9%	-15%
Vegetales	Mt	241	287	410	19%	70%	43%
Maíz	Mt	55	54	45	-2%	-18%	-17%
Frijol	Mt	10	20	4	103%	-57%	-79%
Arroz	Mt	800	717	700	-10%	-13%	-2%
Carne de res	Mt	542	477	447	-12%	-18%	-6%
Carne de cerdo	Mt	875	873	780	0%	-11%	-11%
Carne de ave	Mt	104	107	121	3%	16%	13%
Huevos (MMU)	Mt	141	95	104	-33%	-26%	9%

Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021b)

La información recopilada pone de manifiesto que en los últimos años la disponibilidad de alimentos ha mermado por la contracción tanto de la producción doméstica como de las importaciones.

La conjunción de las caídas en la producción doméstica y en las importaciones de alimentos directos para consumo, permiten afirmar que la disponibilidad de alimentos estimada, en términos de energía y proteínas ha mermado en 14% entre 2016 y 2020. Esta estimación se realiza a partir de la información referida a la producción doméstica y las importaciones, a las que se han descontado las exportaciones (incluido lo destinado al turismo). Se deducen también las mermas correspondientes a distribución, porción no comestible y cocción, según los índices utilizados en la planificación nacional. Los resultados se muestran en la figura 11.

FIGURA 11. CONSUMO APARENTE DE ALIMENTOS DE LA POBLACIÓN CUBANA

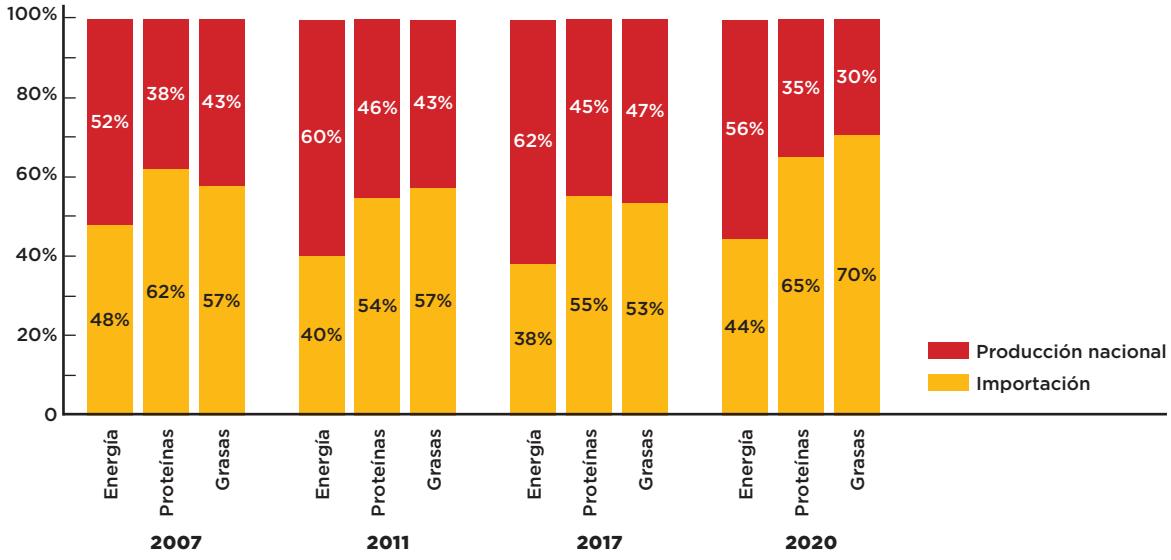


Fuente: elaboración propia a partir de ONE (varios años, Consumo de alimentos y Anuarios Estadísticos de Cuba) y ONEI (varios años, Anuarios Estadísticos de Cuba) y INHA-Minsap (2008).

En base a estos estimados para la época más reciente, a partir de 2008 se aprecia una tendencia a la contracción en términos de disponibilidad de energía y proteínas que afecta la seguridad alimentaria en uno de sus componentes. En el caso de las proteínas, lo disponible se ha mantenido oscilando alrededor de los requerimientos.

Por otra parte, esta disponibilidad todavía está sustentada en una significativa proporción a partir de las importaciones de alimentos, con un crecimiento cuando se mide en términos de proteínas y grasas en 2020 (ver figura 12).

FIGURA 12. CONTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL Y LAS IMPORTACIONES AL CONSUMO APARENTE DE ALIMENTOS EN CUBA



Fuente: elaboración propia

Las compras externas anuales de alimentos rondan los dos mil millones de dólares como promedio.[12] Se estima que casi la mitad de ellas podrían ser sustituidas con producción doméstica. Aunque existe un énfasis marcado por lograr este propósito desde 2008, los progresos obtenidos en esta década no son los necesarios.

6. Acceso a los alimentos

En cuanto al acceso económico, han ocurrido transformaciones importantes en estos dos últimos años. Se mantiene el canal de distribución del consumo racionado que garantiza un nivel de acceso tanto físico como económico a un grupo de alimentos. Hasta 2020, estos productos exhibían un alto nivel de subsidio. En 2021, como parte del ordenamiento monetario, se levanta esta subvención y se mantiene solo para algunos productos destinados a niños, embarazadas y dietas médicas. El costo mensual de los alimentos normados por persona pasó de aproximadamente 25 CUP a cerca de 230 CUP.[13] No obstante, el incremento del costo de la canasta normada se contempló en la Canasta Básica de Referencia a la cual se indexaron los nuevos salarios y pensiones, por lo que se mantiene asequible.

El consumo normado provee cantidades que logran cubrir las recomendaciones nutricionales para la población menor de 7 años de edad. Sin embargo, a través de ellas no se garantiza la necesaria diversidad en la dieta. En particular no aportan alimentos ricos en fibra dietética, así como tampoco frutas y vegetales frescos. En el caso de la población de 7 años de edad en adelante, satisface alrededor 45% de las recomendaciones energéticas, 40% de las proteicas y una cuarta parte de las de grasas. En particular, el grupo poblacional de 14 a 60 años es el que menores contribuciones recibe (apenas 36% de la recomendación energética, 24% de la proteica y 18% de la de grasas).[14] En estos casos se mantiene el problema de la poca diversidad.

12. Se mantuvo por encima de 2 mil millones entre 2017-2019 y en 2020 bajó a 1,9 MMM según la ONEI.
13. Aun cuando el costo informado por Marino Murillo Jorge -quien fuera Jefe de la Comisión de Implementación de los Lineamientos-, en el espacio televisivo Mesa Redonda a finales de 2020 ascendía a 180 CUP (tomando en cuenta los nuevos precios después de ordenamiento), estimaciones de las autoras a partir de los productos y cantidades que se distribuyen en La Habana, lo ubican en casi 230 CUP. La diferencia debe estar asociada a que probablemente la cifra informada por Murillo Jorge corresponda al promedio nacional, habida cuenta de que a la capital se le asignan mayores cuotas por persona.
14. Se han tomado en cuenta las recomendaciones nutricionales elaboradas para la población cubana por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos en octubre de 2008 (ver INHA-Minsap, 2008).

No existe una evidencia fáctica de que el ordenamiento haya tenido un impacto en el acceso económico a los alimentos por la vía de la distribución normada. Sin embargo, se desea señalar que hubo alimentos cuyos precios experimentaron incrementos tan elevados, que muy probablemente hayan tenido un impacto en el consumo. Tal es el caso, por ejemplo, del pan, que aumentó su precio 20 veces, de 5 centavos a 1,00 CUP.

Si bien es cierto que las pensiones y salarios calculados para el ordenamiento son suficientes para adquirir lo normado, también lo es el hecho de que lo que se adquiere por este canal es insuficiente en cantidad y variedad y requiere ser complementado en otros espacios de mercado, donde los precios se han incrementado considerablemente, incluso desde antes de la incidencia de la COVID-19. En particular destacan los precios en los mercados informales y en los agropecuarios.

También resalta que desde 2019 se puso en funcionamiento una cadena de tiendas en moneda libremente convertible (MLC), donde solo se puede operar con tarjeta magnética.[15] En sus inicios estas ventas se circunscribían a bienes de consumo de larga duración. Sin embargo, desde mediados de 2020 se incorporan los alimentos al surtido de estas tiendas. La oferta de alimentos en este espacio fue en aumento durante 2021, tanto por la ampliación paulatina del número de tiendas como por la inclusión de nuevos productos (algunos provenientes de mini-industrias nacionales).

Este es un segmento de mercado mucho más restrictivo. Para acceder, hay que contar con ingresos en divisas (euros, dólares u otras monedas convertibles), los cuales se depositan en banco y se convierten a dólares según las tasas de cambio vigentes para cada una de esas monedas. Esta es una primera barrera de acceso, ya que no toda la población recibe remesas u otros ingresos en divisas y no existe un mercado cambiario oficial donde se puedan adquirir. La segunda barrera es la imposibilidad de depositar dólares en efectivo a partir del mes de junio de 2021, por las dificultades que significa para el país operar con esa moneda en el mercado internacional debido a las sanciones impuestas por el bloqueo.

De acuerdo a los ingresos, existen grupos en desventaja para el acceso. Entre ellos los beneficiarios de la asistencia social, los jubilados y los trabajadores que devenguen un salario mínimo, y que no cuenten con otra fuente adicional de ingresos. Esta problemática puede tener mayor incidencia entre las mujeres jefas de hogar y madres solas, dependientes únicamente de sus salarios o de la asistencia social, y que no dispongan de una red de apoyo familiar.

A partir del ordenamiento se fijó el salario mínimo mensual en una cuantía de 2100 CUP y la pensión mínima en 1528 CUP al mes, calculados ambos a partir de una canasta básica de referencia de bienes y servicios. Los nuevos salarios y pensiones, según el diseño, permitirían acceder a dicha canasta que garantizaría un consumo de alimentos equivalente a 2100 kcal diarias. Como se argumentó en el informe de diciembre sobre la economía cubana en los dos últimos años, la implementación se ha desviado considerablemente del diseño. De tal modo, ni salarios ni pensiones mínimas son suficientes para enfrentar el costo actual de la vida.

En Cuba se realizan encuestas sobre la situación económica de los hogares de manera sistemática, sin embargo, esta información no es de dominio público. Por esa razón, García y Anaya se han acercado a la problemática en varios estudios (2007, 2014, 2018, 2019). Para evaluar los efectos combinados de todos los sucesos antes referidos en cuanto al acceso de la población a los alimentos, se ha empleado en este informe la misma metodología.

La estimación realizada se basa en la construcción de un presupuesto de gastos básicos para un hogar de tres personas[16] y para un mes. La composición sociodemográfica de un hogar de tres personas puede variar, por lo que se han tomado en cuenta algunas de las posibles estructuras: dos adultos en edad laboral y un anciano (pensionado y sin pensión); un adulto en edad laboral, un menor y un anciano (pensionado y sin pensión); dos adultos en edad laboral y un menor. Estas

15. Se aceptan tarjetas en MLC emitidas por bancos nacionales y también algunas internacionales como Mastercard y Visa, por ejemplo.
16. Se trata del promedio aproximado de personas en los hogares en Cuba, según el Censo de Población y Viviendas del 2012 (ver ONEI, 2014a, p. 69, universo informativo de resultados censales).

composiciones familiares resultan en distintos gastos en alimentación, en virtud de los accesos diferenciados a fuentes subsidiadas, e implican diferentes magnitudes de ingresos del hogar.

En la tabla 4 se muestra el contraste entre los gastos estimados en alimentación per cápita y los montos de los salarios y pensiones mínimos.[17] Se trabaja con las mismas dos variantes de consumo de alimentos:

- Una "variante básica", que completa el surtido y los gastos de alimentación más allá de lo que provee el racionamiento y otros canales de distribución de alimentos (que aún cuentan con subsidio), a partir de compras en espacios mercantiles (mercados agropecuarios, en MLC, en CUP formales e informales). Dichas compras se limitan a productos que forman parte de la alimentación tradicional de la población cubana, como arroz, frijoles, viandas y carne de cerdo.
- La "variante mejorada", que toma en cuenta para el completamiento de la alimentación no solo productos de la dieta considerada tradicional, sino que agrega otros que le imprimen mayor calidad y variedad a la dieta. Tal es el caso de la incorporación del consumo de 400 gramos de frutas y vegetales diarios (según recomendación de OMS, 2015 y 2017),[18] así como de un vaso de leche, carne de ave y aceite vegetal.
- El completamiento se refiere a incorporar las cantidades necesarias de alimentos para llegar al nivel consumo aparente de alimentos (en términos de energía) estimado por las autoras para el año 2020 y para completar un consumo equivalente a la recomendación nutricional para la población cubana (también en términos de energía).

Los precios considerados para calcular el costo de estas variantes fueron: para los productos normados, los vigentes tras el ordenamiento; para el resto,[19] los mínimos para La Habana declarados en la publicación "Anexo índice de precios al consumidor" (ONEI, 2021d).

Lo primero que llama la atención de la información recogida en la tabla 4 es que ni los salarios ni las pensiones mínimas correspondientes al año 2021 resultaban suficientes para acceder a los gastos de alimentación correspondientes a la variante básica y un consumo medio calórico de unas 3100 kcal diarias (estimado a partir de la disponibilidad de alimentos en 2020). Mucho menos para acceder a la variante mejorada, que significa realizar gastos adicionales por persona de entre 600 y 700 CUP mensuales por encima de la variante básica.

Si se toma como referencia un consumo de alimentos más modesto, que corresponda con las recomendaciones nutricionales para la población cubana (de 2300 kcal), los salarios mínimos permiten acceder a la variante básica, y la pensión mínima enfrenta dificultades para acceder a una dieta con ese contenido energético. Ninguna de las dos prestaciones resulta suficiente para acceder a la variante mejorada.

La comparación realizada enfrenta el gasto y un ingreso de determinada magnitud per cápita. Si hay que mantener a partir de ese ingreso a otra persona dependiente (ya sea menor o mayor), la situación se torna mucho más restrictiva.

Es importante resaltar que la canasta básica de referencia empleada para las reformas de salarios y pensiones como parte de la Tarea Ordenamiento se calculó en base a un consumo de alimentos de 2100 kcal, que resulta inferior tanto a la recomendación para la población cubana (2300 kcal), como a la establecida por la Organización para la Agricultura y la Alimentación de Naciones Unidas (FAO, por sus siglas en inglés) de 2400 kcal. Cualquier desviación en la oferta de alimentos o en sus precios, significaría una desprotección en términos de seguridad alimentaria. La realidad, lamentablemente indica que estamos en ese escenario.

---

17. En este momento del año, es imposible trabajar con los salarios y pensiones medias de 2021 ya que no se dispone de esta información. Por tal razón, se ha decidido modelar con los mínimos, publicados en las resoluciones 28 y 29 de 2021, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
18. "...de un mínimo de 400 g diarios de frutas y verduras (excluidas las patatas y otros tubérculos feculentos) para prevenir enfermedades crónicas como las cardiopatías, el cáncer, la diabetes o la obesidad, así como para prevenir y mitigar varias carencias de micronutrientes, sobre todo en los países menos desarrollados".
19. El pollo no aparece en la lista de productos contenida en el Anexo de la publicación donde se encuentran los precios, por ende, se empleó el precio en el mercado informal.

TABLA 4. GASTOS DE CONSUMO (PER CÁPITA MENSUAL) EN 2021 Y SU COMPARACIÓN CON SALARIOS Y PENSIONES MÍNIMOS (EN CUP)

	Gastos en alimentos				Gastos totales			
Viandas	Variante básica		Variante mejorada		Variante básica		Variante mejorada	
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
Como valor absoluto (CUP)								
Con consumo equivalente al promedio en 2020	2229	2567	2917	3196	3187	3577	3875	4206
Con consumo equivalente al requerimiento	1326	1655	1937	2349	2284	2665	2895	3359
Como porcentaje								
Con consumo equivalente al promedio en 2020								
Salario mínimo de 2021	106%	122%	139%	152%	152%	170%	185%	200%
Pensión mínima de 2021	146%	168%	191%	209%	209%	234%	254%	275%
Con consumo equivalente al requerimiento								
Salario mínimo de 2021	63%	79%	92%	112%	109%	127%	138%	160%
Pensión mínima de 2021	87%	108%	127%	154%	149%	174%	189%	220%

Fuente: elaboración propia.

De todos modos, en la tabla 4 se ha incorporado un estimado del gasto total de bienes y servicios, partiendo de considerar los gastos en alimentación en ambas variantes. Además, se incorporan a la canasta de consumo: servicios básicos (electricidad, agua y saneamiento, gas manufacturado y transporte); ropa y calzado; medicamentos y productos de higiene y aseo. No se incluyen entre esos gastos ni los servicios de educación ni los de salud, por tratarse de servicios que brinda el Estado de manera universal y gratuita; ni el alquiler de la vivienda, pues la mayoría de la población habita en viviendas propias. Los precios empleados para la estimación fueron:[20]

- En el caso de los servicios básicos, las tarifas establecidas por el Estado.
- Para la ropa y el calzado: precios aproximados vigentes en la red de tiendas en MLC, convertidos a un tipo de cambio informal de 75 CUP por MLC.
- Para los medicamentos, se empleó la venta minorista per cápita de 2018 (última información disponible), considerando un incremento de precios del 300% (o sea, se cuadruplican).
- Para higiene y aseo, una combinación entre los precios del consumo normado (para algunos productos que se expenden por esta vía como jabón de lavar, de baño y pasta dental); los precios en mercados liberados en CUP y en MLC.

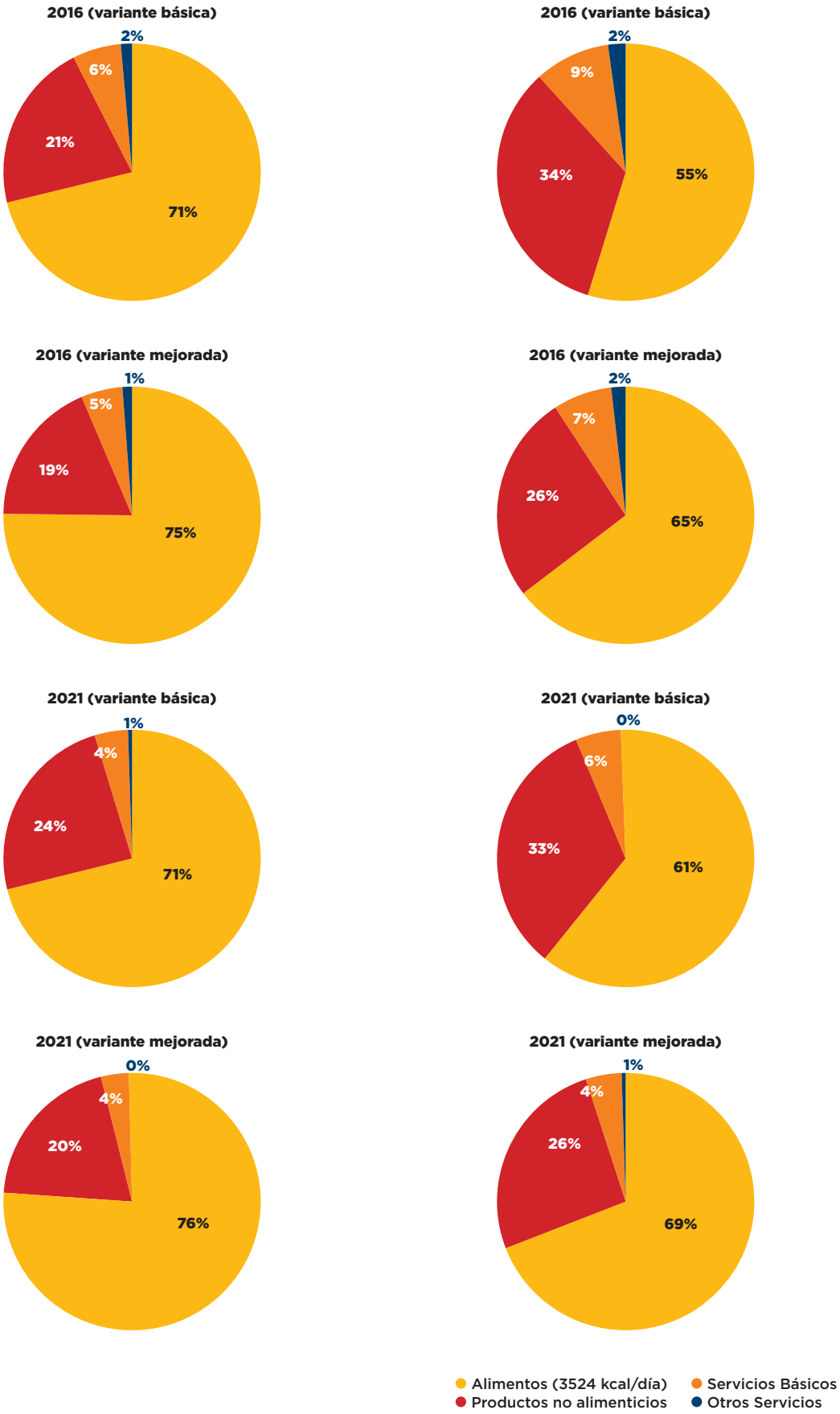
Siguiendo en el análisis de la tabla 4, se aprecia que para 2021 salarios y pensiones mínimas resultaban insuficientes para adquirir la canasta de bienes y servicios básicos construida. El déficit según composición de hogar se sitúa entre 5000 y 7000 pesos en la variante básica, y entre 7000 y 10000 en la variante mejorada.

En 2021, para asumir la canasta básica de bienes y servicios construida por las autoras, se requieren por hogar de tres personas, cinco salarios mínimos, en el caso de la variante básica de consumo de alimentos, y 6, en el caso de la mejorada; tomando como referencia el consumo aparente estimado.

La tabla 5 muestra los rangos del monto de gasto familiar y per cápita en bienes y servicios básicos para cada año, considerando un consumo de alimentos equivalente al consumo aparente (en 2005 según ONEI, en 2011, 2016 y 2021, estimado) y un consumo equivalente a la recomendación promedio considerada.

20. Estos precios son los empleados para 2021. Para 2005, 2011 y 2016, los precios empleados se encuentran en los trabajos de García y Anaya referenciados en la bibliografía.

FIGURA 13. ESTRUCTURA DE GASTOS FAMILIARES. COMPARACIÓN CON PERÍODOS ANTERIORES



Fuente: elaboración propia a partir de ONEI (2018a y 2021a)

TABLA 5. GASTOS DE CONSUMO ESTIMADOS PARA DISTINTOS PERÍODOS (EN CUP)

	2005		**2011**		**2016**		**2021**	
Gastos	**3 356 kcal**	**2400 kcal**	**3 285 kcal**	**2400 kcal**	**3524 kcal**	**2400 kcal**	**3122 kcal**	**2300 kcal**
Familiar	934 - 1007	611 - 739	1206-1348	747 - 865	1283-1395	806-904	9561-10730	6852-7994
Por persona, pc	311 - 336	204-246	402-449	249 - 288	428 - 465	274-301	3187-3577	2284-2665
Gasto pc vs. salario mínimo	1,4-1,5	0,9-1,1	1,8-2,0	1,1-1,3	1,9-2,1	1,2-1,3	1,5-1,7	1,1-1,3

Fuente: elaboración propia

Los tres primeros años no son comparables en términos de gasto absoluto al año 2021, ya que en este año crecieron considerablemente los salarios y pensiones mínimas, como parte de la tarea ordenamiento. Por tal razón hemos comparado los gastos per cápita en cada caso con el salario mínimo vigente.

Es evidente que aun cuando uno de los propósitos del ordenamiento era contribuir a recuperar el papel del salario, en realidad la situación no se diferencia mucho de la que prevaleció en años anteriores. Y aun cuando parecería ser algo mejor en términos relativos, si se le compara con la de 2016, las tensiones antes referidas con los abastecimientos hace mucho más complicada su gestión.

De hecho, cuando se observa la nueva escala salarial (ver GO Extraordinaria No. 69 de 10/12/2020, Res. No. 29 del MTSS, p. 599) y se contrasta con los montos del gasto en alimentos obtenidos (2200 CUP en la variante-básica con consumo de 3100 kcal diarias) están en problemas hasta los trabajadores que están en el grupo de complejidad II, a los que les alcanzaría el salario justo para ese gasto. Si se considera el gasto de consumo con todo lo demás (3200 CUP mensuales, asumiendo también el consumo de alimentos correspondiente a 3100 kcal en variante básica), entonces están en problemas hasta los del grupo X (de 32 grupos en total).

Si se toma un consumo de alimentos más modesto, correspondiente a las 2300 kcal de requerimiento promedio (1300 CUP de costo), entonces: considerando consumo de alimentos solamente, es asequible a todos los grupos; empleando todo el consumo (2300 CUP de costo), están en problemas hasta el grupo II.

Y todo esto este análisis se ha realizado asumiendo que no hay personas dependientes.

La tabla 6 muestra la misma comparación, teniendo en cuenta solo los gastos estimados en alimentos en sus dos variantes. Se pueden hacer idénticos comentarios a los que hiciéramos con relación a los gastos básicos de consumo estimados.

TABLA 6. GASTOS DE CONSUMO EN ALIMENTOS ESTIMADOS PARA DISTINTOS PERÍODOS

	2005		**2011**		**2016**		**2021**	
Gastos	**3 356 kcal**	**2400 kcal**	**3 285 kcal**	**2400 kcal**	**3524 kcal**	**2400 kcal**	**3122 kcal**	**2300 kcal**
Familiar	686-749	352-481	868-1007	406-524	891-1003	413-512	6687-7700	3978-4964
Por persona, pc	229-250	117-160	289-336	135-175	297-334	138-171	2229-2567	1326-1655
Gasto pc vs. salario mínimo	1,0-1,1	0,5-0,7	1,3-1,5	0,6-0,8	1,3-1,5	0,6-0,8	1,1-1,2	0,6-0,8

Fuente: elaboración propia

Con relación a la estructura de los gastos de consumo estimados, se observa una estabilidad en la alta proporción que representan los alimentos, que rebasa el 70% para un consumo equivalente al aparente estimado para cada año estudiado y se mueve entre 55 y 69% para un consumo equivalente la recomendación promedio considerada (ver figura 13). Tales proporciones se consideran elevadas y características de economías de un bajo nivel de desarrollo, además de que ponen en una situación de tensión a las economías de las familias cubanas.

Tales proporciones se consideran elevadas y características de economías de un bajo nivel de desarrollo, además de que ponen en una situación de tensión a las economías de las familias cubanas.

7. Reflexiones finales

La alimentación es una necesidad básica del ser humano. Una incorrecta alimentación deriva en afectaciones a la salud, por ende, no es un asunto postergable. A pesar de las múltiples políticas implementadas a través de los años, en especial dentro del proceso de actualización, la necesaria mejora no se manifiesta.

La disponibilidad ha menguado a partir de la contracción de la producción nacional, que no ha sido compensada con incrementos de las importaciones. El acceso se ve afectado por la disminución de la disponibilidad y por el incremento de los precios de los alimentos en los diferentes espacios de mercado, en un contexto de heterogeneidad de ingresos.

La nueva estrategia aprobada en julio de 2020 se enfoca principalmente en la producción de alimentos y, al menos el documento que muestra la síntesis, no incorpora la visión de seguridad alimentaria y sus cuatro componentes ni el enfoque de cadena de valor tan útil para garantizar un proceso sistémico. Las propuestas son recurrentes en momentos de crisis y versan sobre: la garantía de un número de libras per cápita de determinados alimentos, la producción de rubros de ciclo corto, y en el caso de los cárnicos la producción de extensores, entre las que más se repiten.

Sin embargo, y con el propósito de no reiterar resultados de trabajos anteriormente publicados, solo se insiste en que se mantienen las inconsistencias en ellos señaladas con relación a aspectos como: la prioridad asignada y los resultados alcanzados; la secuencialidad requerida; y la necesaria intersectorialidad que lleva este asunto.

Se considera que la seguridad alimentaria debe ser estratégica dentro de la estrategia. Es la base del éxito de muchas otras políticas económicas y sociales, dado que es, como se ha dicho antes, una necesidad elemental del ser humano, a cuya satisfacción no puede renunciar.

Por demás, las afectaciones causadas por la COVID-19 en la economía doméstica que se han traducido en una menguada oferta de bienes y servicios, en especial de alimentos y algunas medidas económicas como la apertura de una red de tiendas en MLC donde se expenden productos básicos necesarios que complementan las necesidades nutricionales y el ordenamiento monetario, han lacerado aún más el acceso. Se estima que la conjunción de todos estos factores, han provocado una mayor heterogeneización del consumo, dejando a grupos de la población sumamente desprotegidos por la incapacidad de sus ingresos de cubrir una canasta básica de consumo.

8. Referencias bibliográficas

Anaya, B. y A. García (2019): Accesibilidad a los alimentos en Cuba: situación actual y desafíos, en Torres, R. y D. Echevarría (compiladores): Miradas a la economía cubana. Un plan de desarrollo hasta 2030, Ruth Casa Editorial, La Habana, pp. 171-179

Anaya, B. y A. García (2018a): Dinámica de gastos básicos en Cuba (primera parte), en sitio http://www.ipscuba.net/economia/dinamica-de-gastos-basicos-en-cuba-primera-parte/, descargado 2018-10-17

Anaya, B. y A. García (2018b): Dinámica de gastos básicos en Cuba (segunda parte y final), en sitio http://www.ipscuba.net/economia/dinamica-de-gastos-basicos-en-cuba-segunda-parte-y-final/, descargado 2018-10-17

FAOSTAT (2019 y 2021): Banco de datos de FAO, en sitio http://www.fao.org/faostat/es/#data

García, A. y B. Anaya (2014): Gastos básicos de familias cubanas pensionadas y salario dependientes, en la Revista Temas, No. 79, jul-sep/2014, La Habana, ISSN 0864-134X, pp. 89-94

García, A. y B. Anaya (2007): Política social en Cuba, nuevo enfoque y programas recientes, en CD Publicaciones 2006-2007 del Centro de Estudios de la Economía Cubana, ISBN 978-959-282-067-8

INHA-Minsap (2008): Recomendaciones nutricionales para la población cubana, versión resumida, octubre de 2008, La Habana

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2017): Fomento del consumo mundial de frutas y verduras, en sitio http://www.who.int/dietphysicalactivity/fruit/es/, fecha de consulta 2018-02-12.

OMS (2015): Alimentación sana, Nota descriptiva Nº 394, en sitio http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/, fecha de consulta 2018-02-12.

Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) (2018a): *Series estadísticas*, versión digital

ONEI (2018b): *Panorama uso de la tierra, Cuba 2017*, versión digital

ONEI (2021a): *Anuario Estadístico de Cuba 2020*, versión digital

ONEI (2021b): Sector agropecuario. Indicadores seleccionados, enero-septiembre 2021, Dirección de Estadísticas Básicas, noviembre de 2021

ONEI (2021c): Inversiones. Indicadores seleccionados, enero-septiembre 2021, Dirección de Estadísticas Básicas, noviembre de 2021

ONEI (2021d): Anexos Índice de precios al consumidor, noviembre de 2021

Partido Comunista de Cuba (PCC) (2021): 8vo Congreso PCC, Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista; lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026, http://www.granma.cu/octavo-congreso-pcc/2021-06-17/disponibles-para-su-descarga-la-conceptualizacion-del-modelo-y-los-lineamientos-para-el-periodo-2021-2026-17-06-2021-18-06-47, fecha de consulta 2022-03-19

Prensa Latina (2022): Cuba por recuperarse del peor año agrícola en una década, en sitio: https://www.prensa-latina.cu/2022/03/14/cuba-por-recuperarse-del-peor-ano-agricola-en-una-decada

La serie de documentos de trabajo del Foro Europa-Cuba sirve para difundir los resultados de la investigación del trabajo en progreso antes de la publicación para fomentar el intercambio de ideas y el debate académico. La inclusión de un artículo en la serie Documentos de trabajo no constituye publicación. Se aplica la licencia CC-BY-NC-SA.

El "Foro Europa-Cuba" es una iniciativa nacida en 2017 compuesta por un consorcio de once instituciones líderes que comparten una consolidada experiencia en investigación sobre asuntos cubanos y las relaciones entre Europa y Cuba, con coordinación del CIDOB, Barcelona. La creación de la Red Jean Monnet Foro Europa-Cuba, co-financiada por el programa Erasmus+ de la Unión Europea, permitirá analizar los procesos de reforma económica, política, social e institucional en curso en la isla, tan necesarios para su mejor inserción global, regional e interregional. http://www.foroeuropacuba.org/

FORO EUROPA-CUBA
Jean Monnet Network

LAS ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL FORO EUROPA CUBA JEAN MONNET NETWORK SON:

CIDOB BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

VNIVERSIDAD DE LA HABANA

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE MADRID

GIGA German Institute of Global and Area Studies Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

THE GRADUATE INSTITUTE GENEVA

CIPI CENTRO DE INVESTIGACIONES DE POLÍTICA INTERNACIONAL

INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES IHEAL DE L'AMÉRIQUE LATINE

UNIVERSITY OF WARSAW

VNiVERSiDAD D SALAMANCA CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

Universitat d'Alacant Universidad de Alicante

UAM Universidad Autónoma de Madrid