

LA REFORMA AGRARIA CUBANA (1959-1964): EL CAMBIO INSTITUCIONAL

JORGE RODRÍGUEZ BERUFF

La Reforma Agraria implicaba un cambio institucional de tal profundidad que, inmediatamente que la misma se realizara, se estaría en disposición de eliminar los frenos que hasta ese momento habían impedido utilizar los recursos humanos y naturales, año tras año ociosos.

ERNESTO GUEVARA

*Una mirada al desarrollo de las instituciones
y la producción agrícola en Cuba*

EL predominio del azúcar en la agricultura cubana se empieza a perfilar a los comienzos del siglo XIX cuando el precio del azúcar en los mercados mundiales determina (en algún grado) la suerte de la agricultura cubana. Ya en 1860 el azúcar, por sus crecientes ganancias, empieza a primar entre otros productos tradicionales de la agricultura cubana que hasta entonces gozaban de una importancia relativa comparable al cultivo del azúcar. Estos productos eran los relativos a la ganadería, el tabaco y el café. Este último, a partir de estos años, se convierte en un cultivo de escasa importancia.

Este proceso fue retrasado en los años de 1868 a 1878 por la Guerra de los Diez Años, es decir la primera etapa de la lucha independentista cubana. Sin embargo, el proceso de crecimiento del azúcar cobró gran fuerza en el último cuarto de siglo, debido a los adelantos

tecnológicos¹ que hicieron más eficiente la producción, y por la utilización del ferrocarril para transportar la caña a los modernos centrales e ingenios. Estos ingenios podrían ahora moler una cantidad mayor de caña de azúcar, haciéndose posible y necesaria la explotación de zonas más extensas. Estas ventajas tecnológicas influyeron, de manera decisiva, en la estructura de tenencia de las tierras. El pequeño central, que por su limitada capacidad y por la dificultad de transportar la caña no exigía grandes extensiones de sembradíos de caña, será suplantado por el moderno ingenio azucarero rodeado de enormes extensiones de tierra en explotación o en reserva.

La producción del azúcar también fue afectada, aumentando ésta, en sólo cinco años, en la mitad, lográndose un millón de toneladas españolas en 1894.²

La independencia abrió, en 1902, una nueva etapa en la expansión de la industria azucarera, que duró aproximadamente veinte años. En esta etapa dos circunstancias nuevas contribuyeron a la expansión. En primer lugar, el aumento en el consumo de azúcar en los Estados Unidos, que trajo, como consecuencia, un tratamiento preferencial del azúcar cubana a cambio de la seguridad en la provisión del azúcar. Es necesario apuntar, además, que Cuba le dio también un tratamiento similar a los productos norteamericanos. En segundo lugar, la mayor demanda generada por la Primera Guerra Mundial y la baja producción de azúcar de remolacha en Europa, crearon una situación favorable al azúcar cubana en el mercado mundial. En esta etapa, la tendencia hacia un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, que se empezaba a vislumbrar en el último cuarto del siglo XIX, se acentuó, pasándose cada vez más de pequeñas explotaciones individuales a gigantescos latifundios explotados por ultramodernos centrales. El aumento de la producción fue financiado, en gran medida, por capital norteamericano que, protegido por la Enmienda Platt, emigró en grandes cantidades a Cuba a principios de siglo.³

La mano de obra adicional, que durante los tiempos de corte era necesaria, fue provista principalmente por jornaleros importados de Jamaica y Haití.

¹ En especial el uso del vapor de agua como fuente de energía.

² Foner, Philips, *A history of Cuba*, Vol. II (1845-1895), International Publishers, New York, p. 296.

³ La Enmienda Platt, en su inciso III, lee como sigue, "That the government of Cuba consents that the United States may exercise the right to intervene for the preservation of Cuban independence, the maintenance of a government adequate for the protection of life, property and individual liberty..."

Debemos señalar, sin embargo, que previo a la independencia ya había intereses norteamericanos en la agricultura. Ver Leland Jenks, *Our Cuban Colony*, Vanguard Press, New York, 1928, pp. 33-35.

El fin de esta primera etapa lo marcó la llamada Danza de los Millones del año 1920, cuando el precio y la alta producción crearon una situación de fugaz riqueza. Este proceso de frenético crecimiento terminó con una nota cuasicómica de despilfarro y descontrolado consumo que pasó a formar parte (por su singularidad) del floklore nacional. Ya se podían distinguir, claramente, las instituciones, el sistema de producción, la estructura de tenencia de la tierra y la forma de trabajo estacional que caracterizarían a la Cuba republicana prerrevolucionaria. El azúcar había afianzado su predominio y la totalidad de la economía, en lo sucesivo, se centraría alrededor de este producto y, por tanto, estaría determinada por dos signos inescapables: el control de una gran parte de la producción azucarera por capitalistas extranjeros⁴ y las fluctuaciones en el precio mundial del azúcar.

TABLA 1

VOLUMEN Y VALOR DE LA PRODUCCION DE AZUCAR EN CUBA
(1903-1941)

<i>Promedio para el período</i>	<i>Volumen en miles de toneladas métricas</i>	<i>Valores en millones de pesos</i>
1903-7	1211.8	64.3
1908-12	1592.1	96.5
1913-17	2876.3	220.2
1918-20	3856.2	607.2

FUENTE: *Anuario azucarero de Cuba*, 1959.

Posteriormente a 1920, la demanda por azúcar cubana tendió a estabilizarse. Esto último, añadido a un aumento en el azúcar de remolacha en Europa, produjo una baja en el precio mundial de azúcar. Los productores trataron de compensar esta baja, que llegó a colocar los precios del azúcar a un cuarto del precio logrado en mayo de 1920, con un aumento en la producción.⁵ Este dato se puede comprobar si vemos que el volumen promedio logrado en la década de 1921 a 1925, de 4 732 900 toneladas métricas, sólo produjo 321.8 millones de pesos

⁴ Wallich, H. C. *Monetary Problems of an Export Economy*, p. 6.

⁵ Bianchi, Andrés, "Agriculture", *Cuba: The Economic and Social Revolution*, Edited by Seers, Dudley; The University of North Carolina Press, 1964 p. 69.

(ver Tabla 2), en comparación con el promedio producido por las más reducidas zafras de 1918 a 1920, de 607.2 millones de pesos (ver Tabla 1). Esta baja en el precio mundial del azúcar continuó reduciendo paulatinamente el valor de las zafras, llegando el valor promedio de éstas, durante la segunda mitad de la década de los Veinte, a ser un tercio del valor promedio de las zafras durante la primera mitad de este decenio.

TABLA 2

VOLUMEN Y VALOR DE LA PRODUCCION DE AZUCAR EN CUBA
(1920-1941)

<i>Promedio para el periodo</i>	<i>Volumen en miles de toneladas métricas</i>	<i>Valores en en millones de pesos</i>
1921-25	4732.9	321.8
1926-30	4803.6	219.8
1931-35	2579.7	71.4
1936-41	2819.4	107.1
1931-35	2578.7	71.4

FUENTE: *Anuario azucarero de Cuba, 1959.*

De la misma manera que el proceso de aumento en el precio y la producción del azúcar culminó en la Danza de los Millones del año veinte, el proceso de reducción en los precios desembocó en una etapa, principalmente comprendida entre los años de 1931 a 1935, en que tanto la producción como el valor de la producción bajaron violentamente. Esta etapa coincidió con los inicios de la depresión mundial y creó una situación crítica para la industria azucarera y la economía en general. La causa más inmediata de esta situación fue la política proteccionista establecida por los Estados Unidos para hacer frente a la Gran Depresión. Un ejemplo de esto fue la tarifa Hawley-Smoot.

Esta crisis tuvo el efecto positivo de crear, especialmente entre los intelectuales cubanos, conciencia de dos cosas: a) una economía dependiente de la fluctuación de los precios del mercado internacional (por ser monoprodutora) estaría expuesta a este tipo de situación, y por tanto, era necesario implementar una política agrícola de diversificación que llevara a un más alto grado de autosuficiencia en los productos agropecuarios; b) hacía falta, para lograr este fin, un cambio fundamental en el sistema de tenencia de la tierra y en la forma de

producción agropecuaria. Esto último tendría dos propósitos adicionales de carácter político: la eliminación del poder de la clase terrateniente, el cual se fundaba en el latifundio como forma de tenencia de la tierra, y el intento nacionalista de evitar que la producción del azúcar estuviera en manos extranjeras.

Esta "generación del 30", que derrocó la dictadura de Machado, logró abolir la Enmienda Platt y sembró el germen de la conciencia de una urgente reestructuración del sector agrario. Aunque dicha generación no planteó ideológicamente cuál habría de ser el camino hacia la reforma agraria, por lo menos logró que se incluyera en la Constitución de 1940 una condena al latifundio.⁶ Esta condena, aunque no tuvo consecuencias prácticas inmediatas, sirvió de precedente legalista para fundamentar el alegato posterior, en pro de una reforma agraria, del Movimiento 26 de Julio y de los otros sectores de oposición al régimen de Batista. Como medidas inmediatas de corto alcance, los gobiernos de esta etapa establecieron, con el propósito de dar impulso a la diversificación, tarifas proteccionistas. Esta política revivió el sector de la economía orientado hacia el consumo interno. De 1927 a 1940 (mientras que la producción de tabaco y azúcar disminuyó considerablemente por su orientación externa) los sectores agropecuarios dirigidos hacia el consumo interno aumentaron gradualmente.⁷

La producción pecuaria, que hasta 1940 había logrado un relativo crecimiento, comenzó a decrecer a partir de esta fecha. Esto coincidió con la nueva expansión de la producción azucarera y fue uno de sus efectos (ver Tablas 3 y 4) y creó una mayor necesidad de importar productos alimenticios de esta índole. La mayor demanda de frijoles y el hecho de que la producción total en los años 50 se redujo casi la mitad de lo obtenido en la etapa de 1940 a 1945, obligaron a satisfacer, por medio de la importación, la demanda nacional. Sin embargo, se lograron avances, de 19 800 toneladas métricas en los años de 1935 a 1940, a 225 900 en 1958.⁸

Aunque se hicieron esfuerzos, como se apuntó, desde la década de los 30 por diversificar la agricultura, Cuba, teniendo las posibilidades de autoabastecerse, cada vez importaba mayor cantidad de productos alimenticios. La importación de productos alimenticios, que de los años 1935 a 1939 constituía el 26.7 por ciento del total de importaciones, aumentó al 31.7 por ciento.⁹ Esta tendencia se agudizó en la década de los 50, aumentando también la importación de productos agropecua-

⁶ En su Artículo 90.

⁷ Bianchi, Andrés, *op. cit.*, p. 70.

⁸ *Ibid.*, pp. 71-72.

⁹ Wallich, H. C., *op. cit.*, p. 9.

TABLA 3

EXISTENCIA PECUARIA EN CUBA EN ALGUNOS AÑOS
(POR MILES DE CABEZAS)

<i>Año</i>	<i>Ganado vacuno</i>	<i>Cerdos</i>	<i>Ovejas</i>	<i>Aves</i>
1930	4 991	650	112	8 563
1935	4 651	952	164	12 540
1940	5 335	857	141	—
1946	4 116	1 622	154	7 146
1952	4 042	1 286	194	7 400
1955	4 500	1 395	210	7 750

FUENTE: *Investment in Cuba*, basado en datos de P. G. Minneman, *The Agriculture of Cuba*; *Censo agrícola de Cuba*, 1946; *Censo pecuario de Cuba*, 1952, y estimados de la Embajada de EE. UU. en Cuba.

TABLA 4

VOLUMEN Y VALOR DE LA PRODUCCION DE AZUCAR DE CUBA
(1942-1958)

<i>Promedio para periodo o por años</i>	<i>Volumen (en miles de toneladas métricas)</i>	<i>Valor (en millones de pesos)</i>
1942-46	3 658.5	250.1
1947-50	5 673.1	578.6
1951	5 759.4	662.6
1952	7 224.8	764.3
1953	5 159.2	461.4
1954	4 897.2	425.1
1955	4 538.3	390.4
1956	4 744.9	418.9
1957	5 673.3	653.7
1958	5 784.5	554.2

FUENTE: *Anuario azucarero de Cuba*, 1959.

rios que hubieran podido ser producidos internamente.¹⁰ Esto implicaba que una buena parte de las divisas obtenidas de la venta del azúcar eran destinadas a adquirir, en el exterior, bienes de consumo en forma de alimentos, limitando la capacidad de Cuba para industrializarse.

La producción de azúcar en Cuba creó una institución que parece serle característica: el desempleo cíclico. Una gran parte de los obreros agrícolas que encontraban trabajo durante los meses de zafra pasaban el resto del año desempleados. Este desempleo estacional o cíclico se le denomina, con certeza, el "tiempo muerto".

En la siguiente tabla se puede constatar la importancia del "tiempo muerto" en las fluctuaciones del desempleo en Cuba.

TABLA 5

FLUCTUACION ESTACIONAL DEL DESEMPLEO EN CUBA,
MAYO, 1956-ABRIL, 1957

<i>Períodos</i>	<i>Miles de desempleados</i>	<i>% de la fuerza trabajadora</i>
mayo-junio	435	19.7
agosto-octubre	457	20.7
noviembre-enero	353	10.6
febrero-abril	200	9.0
Promedio	361	16.4

FUENTE: *Symposium de recursos naturales de Cuba* (Consejo Nacional de Economía, 1958).

En resumen, el predominio del azúcar en la producción agrícola, además de contribuir a la concentración de las tierras en pocas manos (cosa que vemos con más detalle en la próxima sección), tuvo las siguientes consecuencias: a) Cuba se convirtió en un país monoprodutor orientado hacia la exportación y sujeto a los accidentes del mercado mundial; b) por haber sido la expansión de la producción azucarera financiada en gran parte por capital norteamericano, alrededor del 50% de la industria estaba en manos extranjeras; c) se descuidó el

¹⁰ Chonchol, Jacques, "Análisis crítico de la Reforma Agraria Cubana", *El Trimestre Económico*, Nº 117.

sector agropecuario destinado al consumo interno, dependiendo cada vez más de la importación de productos alimenticios; d) el desempleo estacional.

Toda reforma agraria que se intentara hacer en Cuba se tendría que enfrentar a estos problemas, entre otros, y tratar de dar solución a los mismos. No hemos mencionado, por no permitirlo el alcance de esta exposición, otros problemas de importancia que estaban planteados en la agricultura de la Cuba prerrevolucionaria, como: la mala distribución del ingreso agrícola (con todo lo que esto implicaba para la condición del campesino); la explotación extensiva, especialmente en la producción azucarera, la existencia de grandes extensiones de tierra mantenidas en reserva innecesariamente por los centrales azucareros, y la falta de capital aplicado a la producción agraria.

El próximo capítulo lo dedicaremos a lo que nos parece el problema central al cual se tuvo que enfrentar la Reforma Agraria cubana: el latifundio.

Régimen de tenencia de la tierra anterior a la Reforma Agraria

Los datos que nos provee el Censo Nacional Agrícola de 1945 (el más reciente anterior a la Reforma Agraria) nos dan una idea bastante clara de la forma de distribución de la tierra en ese momento. En 1945, el 3% de las fincas cubrían el 57% del total del área agrícola,¹¹ mientras que el 78% de las fincas poseían sólo el 15% del área agrícola. Dos sectores estaban claramente delimitados: un sector minifundista, constituido por aquellas fincas de una extensión menor de dos caballerías¹² y que constituía el 78% del total de éstas, y un sector latifundista, representado por las fincas de más de 30 caballerías que, siendo sólo el 3% del total de fincas, poseía más de la mitad (57%) del área total agrícola. Estas cifras demuestran el alto grado de concentración de las tierras y señalan al latifundio como la forma característica de posesión de la tierra en la Cuba prerrevolucionaria.

Es importante anotar que de las 160 000 fincas censadas en 1945 sólo el 30% eran operadas directamente por sus dueños. El 70% eran operadas por arrendatarios, administradores, subarrendatarios, aparceros y precaristas.¹³

Era de esperarse que todo intento de reestructurar la agricultura

¹¹ El área total agrícola, en aquel momento, era de 9 077 155 hectáreas.

¹² Una caballería equivale a 13.4 hectáreas.

¹³ Chonchol, Jacques, "El primer bienio de Reforma Agraria (1959-1961)", *Reformas agrarias en la América Latina*, Oscar Delgado, Editor, F.C.E., México, 1965, p. 468.

cubana tuviera que enfrentarse a esta institución¹⁴ central de la producción agraria: el latifundio.

Veamos con más detalle la situación concreta a la que tuvo que enfrentarse la Reforma Agraria en 1959 en lo que respecta a la distribución de la tierra.

En 1959 el área total agrícola era de 10 068 090 hectáreas. De este total el 62% (6 252 163 hectáreas) estaba en manos de 2 873 propietarios que representaban el 9.4% del total de propietarios.

El área azucarera del país (2 483 000 hectáreas) estaba controlada en un 70% por 22 compañías, 13 norteamericanas y 9 cubanas. La tierra en manos de estas 22 compañías representaba el 20% del área total agrícola en fincas de Cuba (ver Tabla 6).

TABLA 6

LOS PRINCIPALES LATIFUNDIOS AZUCAREROS

<i>Norteamericanos</i>	<i>Superficie en hectáreas</i>
Cuban Atlantic Sugar Co.	248 404
Cuban American Sugar Co.	143 862
American Sugar Ref. Co.	136 750
United Fruit Company	109 480
West Indies Sugar Co.	109 146
Vertientes-Camaguey Sugar Co.	106 595
Vertientes-Camaguey Sugar Co.	106 595
Manatí Sugar Co.	78 252
Francisco Sugar Co.	71 703
The Cuba Company	68 388
Punta Alegre Sugar Co.	46 594
Cuban Trading Co.	29 148
Guantánamo Sugar Co.	12 695
Central Soledad	11 998
Total: 13 principales latifundios azucareros norteamericanos	1 173 015

¹⁴ Para una definición de *institución* ver: Veblen, Thorstein, *Teoría de la Clase Ociosa*, F.C.E., México, 1951, p. 153.

<i>Cubanos</i>	<i>Superficie en hectáreas</i>
Julio Lobo	164 543
Administración de Negocios Azucareros	
Suc. de Falla Gutiérrez	144 265
Gómez Mena	84 707
Central Cuba	65 946
Fernando de la Riva	38 556
Jesús Azqueta	36 127
Manuel Aspuru	34 610
García Díaz	30 168
Mamerto Luzárraga	21 083
Total: 9 principales latifundios azucareros cubanos	620 005
Total: 22 principales latifundios azucareros	1 793 020

FUENTE: *Geografía de Cuba*, de A. Núñez Jiménez, La Habana, 1959.

El latifundio, sin embargo, no era privativo de la explotación azucarera, ya que en el sector ganadero había un alto grado de concentración de las tierras. Según el Censo Ganadero de 1952, el 83% de las fincas ganaderas concentraba solamente el 25% de la masa bovina total, mientras que el 3% del total de fincas, es decir, los latifundios ganaderos, disponían del 43% de la masa bovina. Prueba del alto grado de concentración de las tierras en este sector es el hecho de que las 40 empresas ganaderas más importantes poseían el 10% del área total en fincas de Cuba.

En otros sectores de menor importancia se notaba también una tendencia al latifundio. Este es el caso de la producción de arroz, ya que el 5% de las fincas controlaban el 75% del área cultivada.¹⁵

El patrón de distribución de las tierras de 1959 no era muy diferente del de 1945. Los datos en ambos casos apuntan al latifundio como la institución predominante en la agricultura cubana. Institución que en el caso de Cuba va a significar dos cosas. En primer lugar, la subutilización de la tierra, por mantener los latifundios azucareros, principalmente, grandes extensiones de tierra cultivable en reserva. En segundo lugar, la explotación de la tierra por no propietarios que en muchos casos tenían que destinar parte de sus ingresos al pago de rentas.

¹⁵ Bianchi, Andrés, *op. cit.*, p. 76.

TABLA 7

EXTENSIONES DE TIERRA PROPIEDAD DE LAS 40 EMPRESAS GANADERAS MAS IMPORTANTES, 1959

<i>Extensiones (en miles de hectáreas)</i>	<i>Empresas (número)</i>	<i>Area (en miles de hectáreas)</i>	<i>Por ciento del total de tierras en fincas</i>
13.42 — 26.84	31	204.4	2.0
26.84 — 67.10	7	252.9	2.5
Más de 67.10	2	534.8	5.3
TOTALES	40	992.1	9.8

FUENTES: Area propiedad de empresas: *Ciclo de conferencias sobre planificación industrial* (Ministerio de Industrias, 1961). Tierra en fincas: *Proyecto de Plan Quinquenal para el Desarrollo de la Agricultura Cubana en 1961-1965*.

Tomado de: Bianchi, Andrés, *op. cit.*, p. 78.

El cuadro siguiente ilustra la forma en que estaban distribuidas las tierras en el momento de la Reforma Agraria.

TABLA 8

SITUACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN CUBA, A COMIENZOS DE 1959, SEGUN LAS DECLARACIONES JURADAS DE LOS PROPIETARIOS AFECTADOS POR LA LEY DE REFORMA AGRARIA

<i>Tamaño</i>	<i>Superficie</i>		<i>Fincas</i>		<i>Propietarios</i>	
	<i>hectáreas</i>	<i>%</i>	<i>número</i>	<i>%</i>	<i>número</i>	<i>%</i>
Hasta 5 caballerías	628 673	7.4	28 735	68.3	20 229	66.1
Más de 5 y hasta 30 caballerías	1 641 440	19.3	9 752	23.2	7 485	24.5
Más de 30 caballerías	252 163	3.3	3 602	8.5	2 873	9.4
Totales	8 522 276	100.0	42 089	100.0	30 857	100.0

NOTA: Una caballería equivale a 13.4 hectáreas.

FUENTE: Departamento Legal del INRA.

Posición del Movimiento 26 de Julio ante el problema agrario

Para entender el planteamiento original que hizo el Movimiento 26 de Julio sobre la situación de la agricultura cubana, hay que tener en cuenta los supuestos ideológicos que fundamentaban la oposición al régimen de Batista. Estos supuestos están sintetizados en la siguiente frase del Manifiesto de dicho movimiento:¹⁶

el golpe de fuerza del 10 de marzo suprime de raíz el Estado de Derecho.

El golpe de Estado de Batista, al violar la Constitución de 1940, había llevado al poder un gobierno cuya autoridad no podía ser explicada legalmente dentro del ordenamiento jurídico cubano. La lucha contra el régimen de Batista, como era de esperarse, enarboló la bandera de la restauración de la Constitución.

De esta manera, la consecución de los cuatro fines esenciales de la Revolución Cubana, según los enumera este Manifiesto, a saber: a) Patria libre y soberana, b) república demócrata, c) economía independiente, d) cultura propia o diferenciada, se tendría que dar dentro del estrecho marco legalista de la Constitución de 1940. Esta situación va a ser determinante de los primeros planteamientos que hará la Revolución sobre el cambio estructural en todos los órdenes, inclusive, por supuesto, en el sector agrícola.

Los fines de carácter político en esta primera etapa de la Revolución se consideraban estrechamente ligados a los objetivos económicos, como se hace patente en el siguiente pasaje del antes citado Manifiesto:

...la independencia económica consiste principalmente en el revertimiento en el país del mayor porcentaje posible de las utilidades de la producción nacional. Cuando por una u otra razón el grueso de esas utilidades emigra hacia el extranjero, sobreviene matemáticamente el desequilibrio de la reserva monetaria y la consiguiente tendencia hacia la subordinación y el empobrecimiento, y los medios de producción no se desarrollan conforme al interés nacional, sino de acuerdo con la conveniencia del interés privado explotador. Es el momento en que el país cae en la condición práctica de factoría y pierde su soberanía política.

¹⁶ Todas las citas del *Manifiesto del Movimiento 26 de Julio*, así como del *Manifiesto sobre el derecho de los campesinos a sus tierras*, están tomadas de la versión que de estos documentos aparece en: González Pedrero, Enrique, *La Revolución Cubana*, U.N.A.M., México, 1959.

La Reforma Agraria se hacía necesaria, no sólo como paso imprescindible para lograr los objetivos de independencia política y económica, sino también como el medio más efectivo de anular el poder de la oligarquía latifundista, el cual emanaba del desmesurado ingreso que obtenían de sus extensas propiedades.

Otros fines inmediatos a los cuales atendería la Reforma Agraria eran: una mejor distribución del ingreso agrícola y, por tanto, un más alto consumo de las clases empobrecidas; una mejor utilización de la tierra, el capital y el trabajo, y un mayor énfasis en la diversificación.

Sin embargo, todos estos objetivos tendrían que ser logrados dentro del marco de la Constitución de 1940. Esto se intentará, como veremos, en las primeras etapas de la Reforma Agraria, pero pronto las exigencias del cambio institucional harán que se rebase este marco.

La primera medida de la Reforma Agraria Cubana es ejemplo de esta primera etapa. *El Manifiesto sobre el derecho de los campesinos a la tierra*¹⁷ dado en la Sierra Maestra en el año de 1958, el año anterior al triunfo de la Revolución, y firmado por Fidel Castro y Humberto Sorí Marín dice en parte:

Será tarea del futuro gobierno de la República dictar una ley adicional que dé cumplimiento al Artículo 90 de la Constitución de 1940 sobre el latifundio.

En esta declaración programática inicial tan sólo se especificaba que los campesinos que estuviesen en posesión de la tierra y la cultivasen, tendrían derecho a una extensión de hasta dos caballerías. No se definía, sin embargo, sobre la tierra en posesión de extranjeros y sobre los latifundios nacionales, dejando la puerta abierta para que el futuro gobierno implementase el Artículo 90 de la Constitución donde se proscribía el latifundio.

No fue hasta mediados de 1959, después de liquidar los residuos de la estructura batistiana de poder, que el gobierno revolucionario promulgó la Ley de Reforma Agraria. Esta ley fue una expresión más concreta de la posición ideológica de la Revolución ante el problema agrario. La Ley de Reforma Agraria de Mayo de 1959, que cumplirá el mandato incluido en el Manifiesto de 1958 sobre el Artículo 90 de la Constitución, determinará los primeros cambios institucionales de la agricultura cubana. En la próxima sección discutiremos esta ley y su implementación.

¹⁷ Llamado Ley Núm. 3 de la Sierra Maestra.

La Ley de Reforma Agraria de Mayo de 1959: su implementación en la primera etapa (1959-1961)

El artículo primero de la Ley proscribe el latifundio y señala que el máximo de extensión de tierra que podrá poseer una persona natural o jurídica será de 30 caballerías. La ley provee para ciertas excepciones en la aplicación de esta disposición, que dependerán del rendimiento de la tierra o de la intensidad de la explotación ganadera. En el artículo tercero se indica que:

serán también objeto de distribución las tierras del Estado, las Provincias y los Municipios.

Es fundamental el artículo seis ya que provee que las tierras de dominio privado, dentro del máximo de 30 caballerías, serán objeto de expropiación cuando estén afectadas por contratos con colonos, subcolonos, arrendatarios, subarrendatarios, aparceros u ocupadas por precaristas.

También la ley establece que:

la propiedad rústica sólo podrá ser adquirida o heredada en lo sucesivo por ciudadanos cubanos o por sociedades formadas por cubanos.

Las excepciones que se pudieren hacer estarían determinadas por el INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria).

Las tierras expropiadas serían otorgadas a particulares con el fin de explotación individual en extensiones no mayores de dos caballerías (considerado el "mínimo vital")¹⁸ o indivisas a cooperativas agrícolas.

La tierra recibida por los agricultores cubanos, en virtud de la Ley de Reforma Agraria, no podría ser transmitida por otros medios que la venta al Estado, la herencia o por permuta, siempre que ésta fuera autorizada. Esto estaba dirigido a evitar la especulación con la tierra o la posibilidad de nuevas concentraciones de tierras adquiridas a agricultores por particulares. Evitaba el resurgimiento de instituciones como la aparcería, usufructo y arrendamiento.

De acuerdo con la Ley, todos los propietarios afectados serían indemnizados en "Bonos de la Reforma Agraria" redimibles en 20 años, aunque, como se sabe, el pago de estos bonos no se hará nunca. En

¹⁸ Para una discusión del concepto "mínimo vital", ver: Durán, Marco A., "La Reforma Agraria en Cuba", *El Trimestre Económico*, vol. XXVII (3), Núm. 107, julio-septiembre de 1960. México, D.F.

esto la Reforma Agraria cubana sigue el ejemplo de la mexicana: expropiación sin indemnización, alternativa defendida por Edmundo Flores.¹⁹

La Ley crea también el organismo que asegurará su implementación, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, dotándolo de muy amplios poderes. Entre las funciones dadas a este nuevo organismo son de notar las siguientes:

Realizar los estudios, disponer las investigaciones, acordar y poner en práctica cuantas medidas sean necesarias para alcanzar los objetivos de la Ley, dictando al efecto los reglamentos e instrucciones generales y especiales pertinentes.

Redactar los Reglamentos de las asociaciones cooperativas agrícolas que organice y designar la administración de las mismas de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 43; llevar los registros y decidir las cuestiones que puedan surgir entre sus miembros, y conocer y resolver los recursos que conforme a los reglamentos pudieran establecerse por disenso de acuerdos o medidas adoptadas.²⁰

Entre otras cosas, la distribución de las tierras y la organización de las cooperativas estarían en manos del INRA. El INRA, en lo sucesivo, se convertirá en el instrumento del Gobierno Revolucionario para la implementación de la política agrícola y presidirá, por tanto, el cambio institucional en la agricultura cubana.

La primera tierra expropiada, sin embargo, no lo fue en virtud de las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria sino en virtud de una Ley anterior, del 13 de febrero de 1959, que disponía la confiscación de los bienes obtenidos ilícitamente y que afectaba, sobre todo, a los antiguos colaboradores del régimen de Batista. Esta era la Ley de Recuperación de Bienes Malversados. Durante el año de 1959 se expropiaron los grandes latifundios ganaderos. En 1960 aumentó el ritmo de expropiación y en julio 6, bajo la Ley 851,²¹ se expropiaron 1 250 000 hectáreas pertenecientes a los latifundios azucareros norteamericanos. Tres meses después tocó el turno a los latifundios cañeros nacionales.

¹⁹ Flores, Edmundo, *Tratado de economía agrícola*, F.C.E., México, 1964, pp. 324-349.

²⁰ Las facultades y funciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria están consignadas en los Artículos 48 al 53 de la Ley.

²¹ El Artículo 1 de la Ley 851 lee como sigue:

"Se autoriza al Presidente de la República y al Primer Ministro para que dispongan, conjuntamente, mediante resoluciones, cuando lo consideren conveniente a la defensa del interés nacional, la nacionalización por vía de expropiación forzosa, de los bienes o empresas de propiedad de personas jurídicas o naturales nacionales de los Estados Unidos de Norteamérica o de las empresas que tengan interés o participación con dichas personas, aunque las mismas estén constituidas con arreglo a las leyes cubanas."

La Ley 890 de octubre de 1960 ordenaba la nacionalización de los latifundios restantes, nacionales o extranjeros, pasando 910 000 hectáreas al gobierno. La modificación al Artículo 24 de la Constitución permitió la expropiación de las tierras de los que abandonaran el país. Todas estas disposiciones, la Ley 851, la Ley 890 y la modificación del Artículo 24, fueron complementarias a la Ley de Reforma Agraria y una gran parte de las confiscaciones y expropiaciones se hicieron en virtud de ellas. Las expropiaciones que se realizaron en virtud de la Ley de Reforma Agraria sólo representaron el 27% del total de 4 500 000 hectáreas que para principios de 1961 habían sido expropiadas (ver Tabla 9).

TABLA 9

ESTIMACION DE LA TIERRA AFECTADA POR LA REFORMA AGRARIA CUBANA EN SUS DOS PRIMEROS AÑOS DE REALIZACION (MAYO DE 1959 A MAYO DE 1961) Y CONCEPTOS POR LOS CUALES FUE AFECTADA

Conceptos	Superficie afectada		%
	Caballerías	Hectáreas	
1. Ley de Recuperación de Bienes Malversados (confiscación)	12 162 ^a	163 214 ^a	3.7
2. Ley de Reforma Agraria (expropiación)	89 358	1 199 184	27.2
3. Donaciones al INRA	24 038	322 590	7.3
4. Compraventas voluntarias	43 350	581 757	13.1
5. Ley de Nacionalización 851 (expropiación forzosa)	94 008	1 261 587	28.4
6. Ley de Nacionalización 890 (expropiación forzosa)	67 850	910 547	20.5
7. Modificaciones al artículo 24 Ley fundamental (confiscación)	—	—	—
Totales	330 766	4 438 879	100.0

^a Esta cifra está subestimada. En la realidad es mayor, pero estos son los únicos antecedentes estadísticos exactos que tiene hasta ahora el Departamento Legal del INRA.

TOMADO DE: *El primer bienio de Reforma Agraria*, Jacques Chonchol.

FUENTE: Departamento Legal del INRA.

El INRA dividió al país en 28 Zonas de Desarrollo Agrario (ZDA), con el fin de implementar la Reforma Agraria. Andrés Bianchi las describe de la siguiente manera:

Las zonas eran de tamaños muy diferentes y cada una incluía varios municipios. Un delegado del INRA, casi siempre un miembro del Ejército Rebelde, era nombrado como jefe de zona a la cabeza de cada unidad administrativa y era el responsable de aplicar la Ley de Reforma Agraria en esta región.²²

Las Zonas de Desarrollo Agrícola jugaron un papel muy importante en la implementación de la Ley de Reforma Agraria ya que permitieron transformar al latifundio en otros tipos de empresas agrícolas sin que disminuyera la producción. Las Zonas de Desarrollo Agrícola realizaron labores de importancia tendientes al mejoramiento social del campesinado, y a finales de 1960 habían establecido 2 000 Tiendas del Pueblo,²³ construido 12 500 viviendas y 500 edificios sociales para centros escolares, hospitales, teatros, etc.²⁴

Para finales de 1960 el cambio en las instituciones agrarias había sido radical. Los tipos de explotación agrícola en este momento eran los siguientes:

- a) Pequeños propietarios (menos de 5 caballerías).
- b) Agricultores medios (más de 5 y menos de 30 caballerías).
- c) Cooperativas.
- d) Cooperativas cañeras
- e) Granjas administradas por el INRA.

La pequeña explotación agrícola constituirá un sector de suma importancia en la agricultura cubana. La Reforma Agraria no crea este sector, a lo sumo lo expande. Sin embargo, al conferirles propiedad legal de las tierras a quienes las cultivaban evitó que parte de sus ingresos fueran a parar, en forma de rentas, a los antiguos propietarios. La importancia que tuvo la Reforma Agraria para este sector fue que redistribuyó el ingreso agrícola. La importancia de este sector queda demostrado por el hecho de que posee un total de 3 531 403 hectáreas (ver Tabla 10).

²² Bianchi, Andrés, *op. cit.*, p. 105.

²³ Sustituyeron al pequeño comercio de ventas de artículos de consumo y ofrecían precios bajos.

²⁴ Chonchol, Jacques, *op. cit.*, pp. 485-486.

Tabla 10

CUBA: DISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD PRIVADA DE LA
TIERRA SEGUN EL CENSO GANADERO DE
AGOSTO DE 1961

<i>Grupos de fincas (hectáreas)</i>	<i>Número de Fincas</i>	<i>Por ciento</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Por ciento</i>
Hasta 67	154 703	93.6	2 348 151	57.6
67-134	6 062	3.7	607 532	14.9
134-268	3 105	1.9	610 321	15.0
268-402	1 456	0.9	507 551	12.5
Totales	165 326	100.0	4 073 555	100.0

FUENTE: INRA, 1961.

TOMADO DE: Rodríguez, Carlos Rafael, *op. cit.*, p. 518.

El sector constituido por los agricultores medianos tampoco fue creado por la Reforma Agraria. En este sector la Reforma Agraria no tuvo siquiera el efecto de conceder títulos de propiedad ya que los agricultores medianos poseían sus tierras y, por ser éstas de una extensión menor de 30 caballerías, no habían sido afectados por la Reforma Agraria.

Los agricultores pequeños y medianos representaban, en este momento (1959-1961), la propiedad privada de carácter individual y juntos poseían 4 073 555 hectáreas. En esta cifra no se incluyen 377 456 hectáreas ocupadas por 592 fincas de más de 30 caballerías, las cuales la Reforma Agraria no había expropiado por su alto rendimiento y que formaban parte también del sector privado individual.

De estas 4 073 555 hectáreas el 57.6% era propiedad de los pequeños agricultores y el 42.4% restante estaba en manos de los agricultores medianos. Sin embargo, los pequeños agricultores agrupaban el 93.6% del total de fincas del sector privado individual mientras que los agricultores medianos ocupaban el 6.5% de las fincas.²⁵

El INRA, en cumplimiento del Artículo 43 de la Ley de Reforma

²⁵ Rodríguez, Carlos Rafael, "La Segunda Reforma Agraria Cubana: causas y derivaciones", *Reformas agrarias en la América Latina*, Oscar Delgado, Editor, F.C.E., México, 1965, p. 518.

Agraria, organizó cooperativas en las tierras expropiadas que no fueron distribuidas a pequeños agricultores.

El Artículo 43 lee como sigue:

Siempre que sea posible, el INRA fomentará cooperativas agrarias. Las cooperativas agrarias que organice el INRA en las tierras de que disponga en virtud de lo preceptuado en esta Ley, estarán bajo su dirección, reservándose el derecho de designar los administradores de las mismas al objeto de asegurar su mejor desenvolvimiento en la etapa inicial de este tipo de organización económica y social y hasta tanto se les conceda por Ley una autonomía mayor.

Bajo esta disposición se crearon dos tipos de cooperativas: aquellas especializadas en alguna producción no-cañera y las cooperativas cañeras, que como su nombre denota, se dedicaban principalmente a la producción de caña de azúcar.

Las primeras tomaron el nombre del tipo de producción en el que se especializaban. Para el 17 de mayo de 1960 se habían organizado 550 Cooperativas Agrícolas, 220 Cooperativas Agropecuarias, 10 Cooperativas Pecuarias, 10 Cooperativas Carboneras y una Cooperativa Maderera.²⁶ Estas estaban organizadas de manera poco rígida, bajo la dirección de un responsable nombrado por el INRA²⁷ de entre los miembros de la cooperativa. La intención de la Ley era que estas empresas, luego de un periodo de organización y supervisión por parte del INRA, se convirtieran en verdaderas cooperativas. Estas "cooperativas", sin embargo, llegaron a ser, a lo sumo, "proyectos de cooperativas", como señala Jacques Chonchol. La tendencia fue, desde un principio, hacia la centralización de poderes y funciones en los órganos directivos del INRA. Tendencia que se verá reiterada, más tarde, con el cambio de la política del Gobierno Revolucionario en la agricultura. Sergio Aranda señala muy acertadamente este hecho:

La liquidación del latifundio constituía la eliminación del obstáculo principal pero sólo con ello no se alcanzaba la meta deseada. La Revolución tenía la firme decisión de promover estas transformaciones a la mayor velocidad posible. Para lograrlo iba a volcar en el campo cuadros y cuantiosos recursos. La organización cooperativa era totalmente inadecuada para llevar a cabo estos objetivos. De ahí que desde el momento mismo de su formación hayan tenido una fisonomía que no cuadraba a la de

²⁶ Chonchol, Jacques, *op. cit.*, p. 490.

²⁷ Este responsable tenía que responder ante el Jefe de Zona (ZDA) por el funcionamiento de la cooperativa.

una cooperativa tradicional. En efecto, el administrador era designado directamente por el INRA —Instituto Nacional de Reforma Agraria— y era responsable ante ese organismo, los planes de producción eran, en lo fundamental, producto de directivas trazadas directamente por el gobierno, y de acuerdo a esos planes se entregaban los recursos necesarios.²⁸

Las cooperativas cañeras²⁹ fueron creadas en los antiguos latifundios cañeros a medida que éstos fueron expropiados al terminar la zafra de 1960. A diferencia de las otras cooperativas, las cooperativas cañeras se caracterizaron por su buena organización y funcionamiento. Ya para el 3 de mayo de 1960 el INRA había promulgado un Reglamento General de Cooperativas Cañeras por el cual se regían todas las cooperativas de este tipo. El éxito en la organización y el funcionamiento de las cooperativas cañeras se debió a las peculiares características del obrero de la caña. Los obreros de la caña estaban altamente proletarizados por su historia de trabajo asalariado para las grandes plantaciones cañeras y la lucha por reivindicaciones salariales les había llevado a organizarse sindicalmente. La mentalidad de estos obreros era una de trabajo colectivo, lo cual facilitó el paso a la forma de organización cooperativa, no dándose entre ellos el clamor por la distribución de tierras como se dio entre los campesinos que explotaban la tierra individualmente. Las organizaciones sindicales, además, sirvieron de base para la organización de las cooperativas. Según el Reglamento, la dirección de las cooperativas cañeras estaría a cargo:

de un Consejo de Dirección elegido por la asamblea de cooperativistas y por un administrador designado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria hasta tanto las cooperativas estén perfectamente organizadas y sus miembros hayan adquirido la experiencia necesaria para su administración.

Esta dualidad en la dirección dio lugar a conflictos entre el Consejo de Dirección y el administrador designado por el INRA, quien representaba los intereses de este organismo en la cooperativa.³⁰ La tendencia fue hacia la expansión de la autoridad del administrador aunque, en verdad, la participación de los miembros en la gestión de la cooperativa fue mucho mayor en las cañeras.

A fines de 1960 se habían establecido 622 cooperativas cañeras que ocupaban un área total de 809 454 hectáreas y fue necesario una nueva dependencia del INRA que se ocupara, no sólo de organizar,

²⁸ Aranda, Sergio, *La revolución agraria en Cuba*, Siglo XXI, México, 1968, p. 176.

²⁹ Aunque tomaron su nombre del producto principal, sólo 45 de las 60 mil caballerías producía caña; las restantes estaban dedicadas a otros productos.

³⁰ Gutelman, Michael, *op. cit.*, pp. 258-259.

sino también orientar y financiarlas. El 3 de marzo de 1960 se creó, con este propósito, la Administración General de Cooperativas Cañeras. Se crearon también 46 Agrupaciones de Cooperativas Cañeras que servían el propósito de ser organismos intermedios entre la Administración y la Cooperativa.³¹

TABLA 11

DISTRIBUCION PROVINCIAL DE LAS COOPERATIVAS CAÑERAS,
ASOCIACIONES, Y EL AREA Y FUERZA LABORAL DE
LAS COOPERATIVAS EN MAYO DE 1961

Provincias	Asociaciones	Número	Cooperativas		Trabajadores	
			Area total	Area promedio	permanentes	ocasionales
Pinar del Río	13	29	30.6	1.06	4.7	1.6
Habana	2	29	31.0	1.07	4.1	1.3
Matanzas	3	62	67.9	1.09	8.4	2.0
Las Villas	4	125	120.5	.96	17.9	6.4
Camagüey	10	168	252.7	1.50	32.6	11.7
Oriente	14	209	306.6	1.46	54.7	23.6
Totales	46	622	809.4	1.30	122.4	46.6

NOTA: Las cifras de trabajadores representan miles, el área está representado en miles de hectáreas.

FUENTE: Administración General de Cooperativas Cañeras.

Los latifundios ganaderos expropiados se transformaron en Fincas de Administración Directa,³² dirigidas por administradores responsables ante la Sección de Ganadería del Departamento de Producción del INRA. No se intentó crear cooperativas en estas tierras por lo escaso del personal permanente (resultado de las peculiaridades de la producción pecuaria) en relación con el enorme valor de estas propiedades. Se consideró que se crearía un núcleo de trabajadores extremadamente privilegiados en relación con los demás trabajadores

³¹ Chonchol, Jacques, *op. cit.*, pp. 490-493.

³² No todos; algunos se convirtieron en Cooperativas Agropecuarias.

agrícolas. Los trabajadores de estas fincas continuaron como asalariados sin participación alguna en la gestión de la empresa.

En mayo de 1960 habían 500 Fincas de Administración Directa que ocupaban un área total de pastos de 844 000 hectáreas y poseían el 10% (605 000 reses) de la masa bovina total del país. Este 10%, sin embargo, tenía un valor relativo mucho mayor por estar constituido principalmente por toros de ceba.

Michael Gutelman da las siguientes cifras,³³ que aunque corresponden a fines de 1962, nos parecen válidas para reflejar la situación a fines de 1961: el sector privado (agricultores pequeños y medianos) ocupaba el 56% del total de tierras agrícolas, el sector estatal (administrado directa o indirectamente por el INRA) el 44 por ciento.

*La segunda etapa de la Reforma Agraria (1961-1963):
de cooperativas a granjas del pueblo*

Al aclararse, a comienzos de 1961, la orientación ideológica de la Revolución como socialista,³⁴ se logró establecer claramente cuáles serían las metas del cambio institucional en la agricultura. La política del Gobierno Revolucionario, desde este momento, estará dirigida a crear y ampliar el "sector socialista" en la agricultura. El primer paso en esta dirección se dará entre los años de 1961 a 1963 y, al convertir las cooperativas en granjas del pueblo, consolidará un amplio sector socialista en la agricultura. Es bueno notar que la política anterior de no dividir los latifundios facilitó enormemente esta tarea. El segundo paso (denominado oficialmente la Segunda Reforma Agraria) consistirá en hacer de este sector socialista, constituido por las granjas del pueblo, el sector predominante en la agricultura. Ya en 1961, y como producto de esta nueva orientación socialista de la Revolución, se abandonarán definitivamente las pretensiones originales de hacer la Reforma Agraria dentro del marco legal provisto por la Constitución de 1940.

Se justificará el paso de una forma cooperativa de producción a las granjas del pueblo, sosteniéndose que "la gran empresa colectiva del Estado" era una forma superior de producción.³⁵ La posición de Ernesto Guevara es ilustrativa de este cambio de orientación, ya que

³³ Gutelman, Michael, *op. cit.*, p. 256.

³⁴ Debemos recordar que este es el año de la invasión de Playa Girón y que por primera vez, en un discurso oficial, el Primer Ministro Fidel Castro reconoce el carácter marxista de la Revolución Cubana.

³⁵ Para una defensa, desde el punto de vista de la Revolución, de este cambio, ver: Aranda, Sergio, *op. cit.*, pp. 182-189. Para un enjuiciamiento crítico, ver: Chonchol, Jacques, *op. cit.*, pp. 499-504, y Bianchi, Andrés, *op. cit.*, pp. 123-157.

sostenía que en la granja del pueblo se daban incentivos morales "desinteresados", mientras que las cooperativas se caracterizaban por los incentivos "materialistas".

Además de transformarse las cooperativas en granjas del pueblo, se creó, en 1961, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños. Veremos qué significado tienen estos dos hechos para el arreglo institucional de la agricultura cubana.

Michael Gutelman define, de manera muy precisa, las características fundamentales de la granja del pueblo:

...era una unidad de producción perfectamente comparable con el sovjós soviético. La tierra pertenecía al Estado, el trabajo estaba remunerado, independientemente de los resultados obtenidos por la explotación, sobre una única base salarial, sin ninguna participación en los posibles beneficios. Las inversiones, los fondos para la gestión corriente y los fondos sociales eran financiados por el presupuesto general del INRA, siendo éste una partida del presupuesto nacional.³⁶

La creación de las granjas del pueblo no hace más que confirmar la tendencia hacia la centralización que se notaba ya en las cooperativas. La dirección de estas granjas estaba en manos de un administrador y otros funcionarios designados por el INRA.

Las primeras empresas transformadas en granjas del pueblo lo fueron, a comienzos de 1961, las cooperativas no cañeras y las fincas de administración directa. Las cooperativas cañeras se convirtieron en granjas cañeras en setiembre de 1962.

En mayo de 1961 ya habían 266 granjas del pueblo que ocupaban una extensión de 2 500 000 hectáreas y empleaban un total de 100 000 trabajadores entre permanentes y ocasionales. (Ver tabla 12).

Con el propósito de dirigir las recién creadas granjas del pueblo, se estableció una nueva dependencia del INRA: la Administración General de Granjas del Pueblo. El administrador de cada granja recibía instrucciones detalladas y tenía que responder ante este organismo, por medio de un nivel organizativo intermedio que era la Delegación Provincial de Granjas del Pueblo. La administración tendió a concentrar amplios poderes y funciones, controlando de manera minuciosa las actividades de cada granja. Esta excesiva centralización condujo al burocratismo y a la ineficiencia y tuvo efectos muy negativos en la producción.³⁷

³⁶ Gutelman, Michael, *op. cit.*, p. 259.

³⁷ Bianchi, Andrés, *op. cit.*, p. 137.

TABLA 12

FUERZA, AREA, FUERZA LABORAL Y DISTRIBUCION PROVINCIAL
DE LAS GRANJAS DEL PUEBLO, MAYO DE 1961

Provincias	Número de fincas	Area total (en miles de hectáreas)	Trabajadores (en miles)		Total
			permanentes	ocasionales	
Pinar del Río	29	328.0	4.0	17.7	21.7
Habana	23	172.6	2.9	2.7	5.6
Matanzas	11	106.2	3.0	6.1	9.1
Las Villas	41	328.5	4.3	5.6	9.8
Camagüey	58	700.2	4.3	7.8	12.1
Oriente	104	797.8	8.7	29.3	38.0
Total	266	2 434.4	27.3	69.1	96.5

FUENTE: Administración General de Granjas del Pueblo.

TOMADO DE: Bianchi, Andrés, *op. cit.*, p. 125.

La centralización en las funciones es señalada por Sergio Aranda:

Toda la organización administrativa del país se caracterizaba por una extraordinaria centralización. La dirección operativa de todas las actividades productivas residía en empresas de carácter nacional, con sede en la ciudad de La Habana. Prácticamente los dirigentes de los niveles inferiores o intermedios no podían tomar decisiones sin tener que consultar a las autoridades administrativas superiores... La excesiva centralización iba a dificultar el trabajo concreto de la producción agropecuaria.³⁸

Se consideró también, en la creación de las granjas del pueblo, que la gran unidad de explotación ofrecía mayores ventajas que las explotaciones pequeñas o medianas. El promedio de tamaño de las granjas del pueblo fue de 9 000 hectáreas, aunque había explotaciones de 10, 15 y 25 mil hectáreas. Este gigantismo, en fincas que no tenían, a veces, continuidad territorial y que estaban empeñadas en la diversificación, no fue muy adecuado y sus resultados fueron también negativos.

³⁸ Aranda, Sergio, *op. cit.*, pp. 185-186.

Luego de la aprobación de la medida por el Congreso Nacional de las cooperativas cañeras efectuado en setiembre de 1962, se comenzó a transformar a estas cooperativas en granjas cañeras. En su organización, estas granjas cañeras eran muy similares a las granjas del pueblo y se diferenciaban tan sólo, como lo denota su nombre, por el tipo de producción. Para su dirección se creó un organismo similar a la Administración General de Granjas del Pueblo, además de las delegaciones provinciales correspondientes. Esta medida eliminó la dualidad de funciones que caracterizaba a las cooperativas cañeras, colocando al administrador como máxima autoridad dentro de la granja.

Las granjas cañeras ocupaban alrededor de 880 000 hectáreas y constituían el 8.7% del área total en fincas. Juntas, las granjas del pueblo y las granjas cañeras, incluían alrededor del 35% del total de fincas.³⁹

Otro aspecto de la nueva orientación en la agricultura lo fue la formación de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP). El INRA quería promover, con esta medida, la agrupación de todos los agricultores pequeños (menos de 5 caballerías), con el propósito de poder incluir este sector en los planes nacionales de producción agropecuaria. La ANAP constituyó una variante de las formas tradicionales de agrupación de los agricultores cubanos. La forma de agrupación tradicional se basaba en los sectores de producción a los cuales pertenecían los agricultores y no en el tamaño de la propiedad. La ANAP, sin embargo, estaba fundamentada sobre el principio de intereses comunes de los pequeños agricultores sin importar el sector a que pertenecieran.

El reglamento de la ANAP, que promulgara el INRA el 1 de junio de 1961, establecía, además de los objetivos políticos de la ANAP que se pueden resumir en apoyo de la Revolución y a su política agraria, funciones de tipo económico. Entre las funciones económicas de la ANAP se pueden señalar:

... Laborar coordinadamente con el INRA orientando y organizando la producción de los agricultores pequeños de acuerdo con las metas de producción agropecuaria que se fijen... ser un vehículo para otorgar crédito agrario oficial a estos agricultores... cooperar en la compra oficial de los productos del campo como garantía de precios justos a los agricultores... fomentar el espíritu de cooperación... siguiente en todo ello el principio de voluntariedad.

³⁹ Estas cifras son de Andrés Bianchi; Michael Gutelman, en las cifras citadas en la sección anterior, hace un estimado un tanto más alto del sector estatal para fines de 1962.

A mediados de 1961 se encontraban integrados en la ANAP entre 80 000 y 90 000 pequeños agricultores del total estimado de 150 000.

Además de los agricultores pequeños, ahora agrupados en gran parte de la ANAP, los agricultores medianos siguieron formando parte del sector privado. Los agricultores medianos poseían el 43% de las tierras en manos privadas. (Ver tabla de distribución de la propiedad privada). Con respecto a este sector no se hicieron esfuerzos para organizarlo⁴⁰ ni se le tomó en cuenta en la formulación de los planes de producción agropecuaria. En verdad, la actitud del gobierno revolucionario ante este sector fue de recelo y hostilidad.

En los antiguos campesinos pobres, la Revolución veía a los aliados naturales de la clase obrera, que con ésta constituían el nervio de la alianza obrero-campesina. En cuanto a los campesinos ricos y la burguesía rural, la Revolución advirtió una y otra vez que estaba consciente de que, como grupo social —salvando las excepciones personales que ocurren en todo proceso histórico—, aquellos sectores sociales eran, por causas imposibles de superar fuerzas hostiles al proceso revolucionario socialista.⁴¹

Al finalizar esta etapa, a mediados de 1963, los sectores en la agricultura serán los siguientes:

- a) Granjas del pueblo
- b) Granjas cañeras
- c) Agricultores pequeños (agrupados en la ANAP)
- d) Agricultores medianos

El resultado de los cambios realizados en este período será la creación de un sector estatal, constituido por las granjas del pueblo y las granjas cañeras, y la organización de los pequeños agricultores en la ANAP. El próximo paso será la nacionalización de los agricultores medianos, ampliando el sector estatal y haciéndolo predominante, ya que en este momento todavía más de la mitad de las tierras estaban en manos privadas.

⁴⁰ Chonchol, Jacques, *op. cit.*, p. 510.

⁴¹ Rodríguez, Carlos Rafael, *op. cit.*, p. 519.

*La tercera etapa de la Reforma Agraria (1963-1964):
La nacionalización de los agricultores medios
y la reorganización del sector estatal*

La nacionalización de los agricultores medianos tenía un doble propósito: eliminar un sector de la agricultura que se consideraba fuente de oposición a la Revolución y expandir el sector socialista en la agricultura.

La llamada segunda Ley de Reforma Agraria fue publicada el 3 de octubre de 1963 y decía en su artículo I:

Se dispone la nacionalización y, por consiguiente, la adjudicación al Estado Cubano de todas las fincas rústicas con una extensión superior a sesenta y siete hectáreas y diez áreas (cinco caballerías) de tierra.

Las tierras expropiadas por disposición de esta ley fueron integradas al sector estatal. De esta manera, quedaron 460 000 caballerías en manos del sector estatal (alrededor del 70% del área total en fincas) y 180 000 caballerías (el 30%) en manos del sector privado constituido por los agricultores pequeños.⁴²

La diversificación había restado sentido a la división que existía entre granjas del pueblo y granjas cañeras y, en 1963, como parte de la reorganización del sector estatal,⁴³ se les conocerá como granjas estatales. La granja estatal ya no dependería de una administración general sino que estaría enmarcada en lo que se llamó Agrupación Básica de Producción Agropecuaria. Sobre estas medidas dice Sergio Aranda:

Resultado de las deficiencias anteriores fue la decisión de eliminar las Administraciones Generales y sustituirlas por nuevas formas organizativas. En primer término se puso fin a la dualidad de dirección según se tratara de granjas cañeras y de granjas no cañeras. En lo sucesivo habrá una sola dirección, conservándose así la especialización de las granjas. En un esfuerzo por acercar la dirección a las unidades productoras, se adoptó la organización de agrupaciones de granjas.⁴⁴

⁴² Rodríguez, Carlos Rafael, *op. cit.*, p. 528.

⁴³ Los detalles de esta reorganización se decidieron en una serie de reuniones sostenidas entre los días 12 al 23 de agosto de 1963 en las cuales participaron la dirigencia del INRA y del Partido Unido de la Revolución Socialista (PURS).

⁴⁴ Aranda, Sergio, *op. cit.*, p. 193.

Las agrupaciones básicas de producción agropecuarias se crearon para subsanar los errores de la excesiva centralización característica de la etapa formativa del sector estatal. La Agrupación se ocuparía de dirigir los aspectos económicos y técnicos de las granjas de una región. Se crearon 58 agrupaciones⁴⁵ que dependían de los delegados provinciales del INRA y que en 1966 incluían 575 granjas estatales.⁴⁶ Los administradores de las granjas tendrán que responder ante el administrador de la agrupación y recibirán de éste sus instrucciones.

Los cambios realizados entre 1963 y 1964 llevaron el siguiente arreglo institucional en la agricultura cubana:

- a) *El sector estatal*: constituido por las granjas estatales y dirigido de manera más descentralizada como productor.
- b) *El sector privado*: los pequeños agricultores agrupados en la ANAP y ocupando el 30% del área total en fincas.

Con la nacionalización de los agricultores medianos y con la reorganización del sector estatal, se cierra el acelerado cambio institucional que había comenzado en 1959 y se llega a un arreglo estable de las instituciones agrícolas cubanas. Para entender el marco institucional de la agricultura cubana de hoy es necesario comprender este proceso de cambio acelerado que se realizó en los años de 1959 a 1964

BIBLIOGRAFIA

- Aranda, Sergio, *La revolución agraria en Cuba*, Siglo XXI Editores, México, 1968, 240 pp.
- Bianchi, Andrés, "Agriculture", *Cuba: The Economic and Social Revolution*, Edited by Seers, Dudley, University of North Carolina Press, Chapel Hill, North Carolina, 1964, 432 pp.
- Chonchol, Jacques, "El primer bienio de Reforma Agraria", *Reformas Agrarias en la América Latina*, Editado por Oscar Delgado, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 468-516.
- Dumont, René, *Cuba (Intento de Crítica Constructiva)*, Editorial Nova Terra, Barcelona, España, 1964, 257 pp.
- Durán, Marco Antonio, La Reforma Agraria en Cuba, *El Trimestre Económico*, vol. XXVII(3), núm. 107, julio-septiembre de 1960, México, D.F., pp. 410-469.

⁴⁵ En un primer momento el número fue mayor, pero luego se redujo.

⁴⁶ Gutelman, Michael, *op. cit.*, p. 261.

- Flores, Edmundo, *Tratado de economía agrícola*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, 442 pp.
- Foner, Philip S., *A History of Cuba and its relations with the United States*, vol. II, International Publishers, New York, 1963, 384 pp.
- González Pedrero, Enrique, *La Revolución Cubana*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1959, 156 pp.
- Guevara, Ernesto, "Cuba, su economía, su comercio exterior, su significado en el mundo actual", *Obra Revolucionaria*, Editado por Fernández Retamar, Roberto, Ediciones Era, México, 1968, pp. 616-627.
- Gutelman, Michael, "La socialización de los medios de producción en la agricultura", *Cuba: una revolución en marcha*, Editado por Fernández Santos, Francisco, Suplemento de 1967 de Cuadernos de Ruedo Ibérico, Ediciones Ruedo Ibérico, pp. 251-265.
- Jenks, Leland Hamilton, *Our Cuban Colony*, Vanguard Press, New York, 1928, 341 pp.
- Rodríguez, Carlos Rafael, "La Segunda Reforma Agraria Cubana: causas y derivaciones", *Reformas Agrarias en la América Latina, op. cit.*, pp. 517-546.
- Roig de Leuchsenting, Emilio, *La Enmienda Platt*, vol. I, Cultural, S.A., La Habana, 1936, 304 pp.
- A Study on Cuba*, University of Miami Press, 1965, pp. 666-685, 728-740.
- Wallich, Henry Christopher, *Monetary Problems of an Export Economy*, Harvard University Press, 1950, 357 pp.