

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



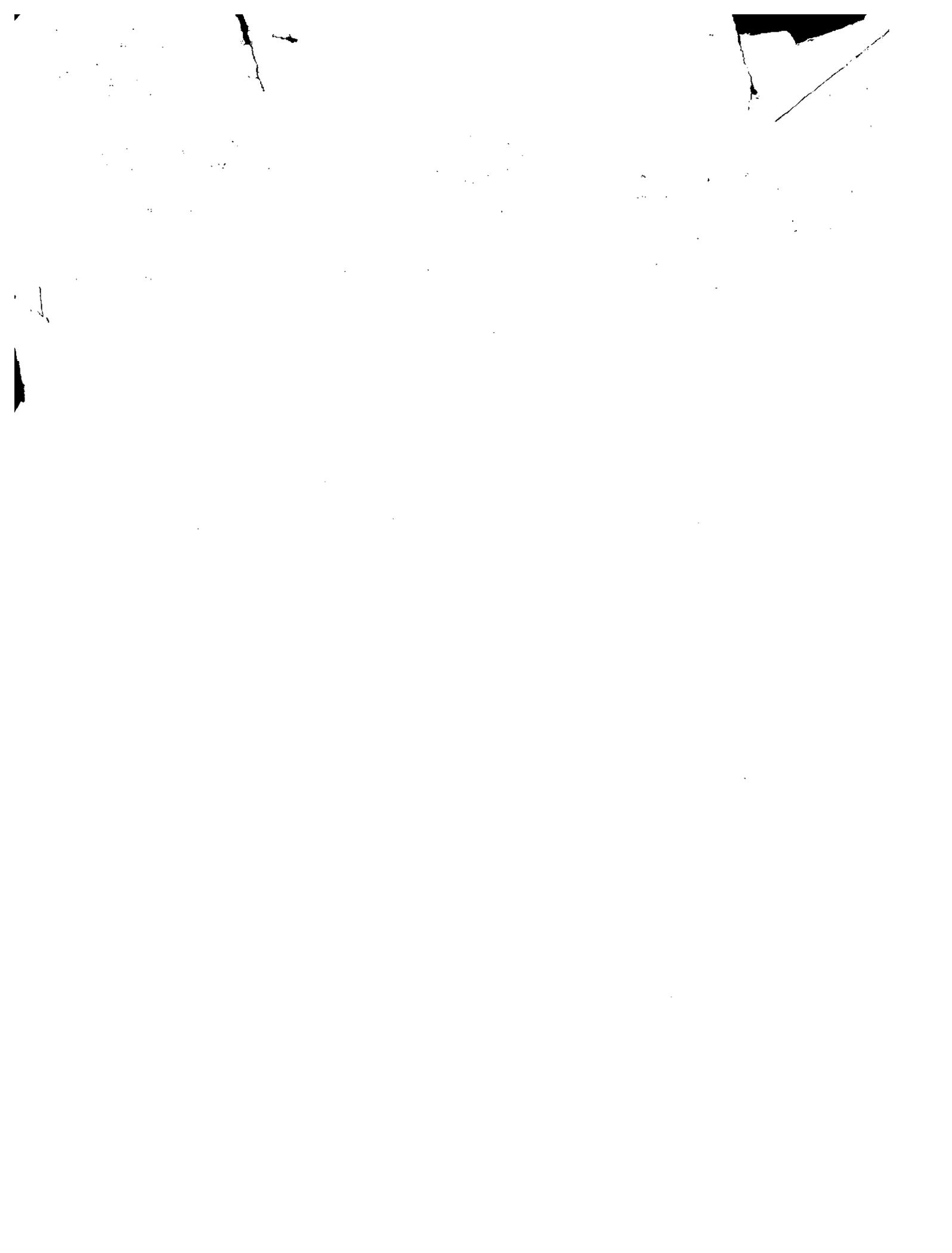
GENERAL
CEPAL/MEX/77/22/Rev.4
30 de noviembre de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

APRECIACIONES SOBRE EL ESTILO DE DESARROLLO Y SOBRE LAS
PRINCIPALES POLITICAS SOCIALES EN CUBA

79-11-582-250



	<u>Página</u>
Presentación	1
<u>Primera parte</u>	
EL ESTILO DE DESARROLLO	
I. Algunas consideraciones sobre la Cuba prerrevolucionaria: semidesarrollo dependiente bloqueado	5 7
II. Constantes y restricciones de las políticas hasta la década de los setenta	16
1. Igualitarismo	16
2. Prioridad al desarrollo rural	19
3. Participación	22
4. Ingreso al campo socialista	24
5. El éxodo de desafectos	26
6. Cambios en la población y utilización de los recursos humanos	27
7. Dependencia del azúcar	31
III. Principales tendencias contemporáneas	33
1. Institucionalización	33
2. Revitalización de las organizaciones populares	34
3. Tendencias y políticas económicas	38
4. Relaciones con el resto del mundo	40
5. Armonización entre objetivos y enfoques de políticas múltiples	43
IV. El estilo del desarrollo cubano a mediados de la década de los setenta	46
1. Estructura de clases	46
2. Distribución de ingresos, consumo y servicios	47
3. Relaciones urbano-rurales	48
4. El mercado de trabajo	49

/Segunda



	<u>Página</u>
<u>Segunda Parte</u>	
LAS POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES EN CUBA	
I. Introducción	53
II. Principales tendencias de la política económica	60
III. Las políticas sociales en áreas específicas	83
1. Educación	83
a) Principales orientaciones	83
b) La educación hasta 1959	88
c) La evolución de las políticas educativas	89
d) Evolución de los subsistemas	97
e) Conclusiones y perspectivas	108
2. Cultura	109
a) Orientación de las políticas culturales	109
b) Evolución de la política cultural	111
c) Cine	115
d) Política editorial	117
3. Los deportes, la educación física y la recreación	119
a) Principales orientaciones y políticas del sector	119
b) Deportes	120
c) Educación física	125
d) Recreación	127
4. Salud pública	127
a) Introducción	127
b) Condiciones hasta 1959	130
c) La evolución del sector	134
d) Conclusiones y perspectivas	148
5. La seguridad social	162
a) El período anterior a 1959	162
b) El sistema actual	163
6. Vivienda y asentamientos humanos	169
a) Vivienda	169
b) Asentamientos humanos	182

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
20	Personal ocupado en el Ministerio de Salud Pública, 1975 y 1976	149
21	Instalaciones de unidades de servicio del Ministerio de Salud Pública, 1975 y 1976	151
22	Distribución de las camas de asistencia médica y de la población, por provincias, 1958 y 1976	152
23	Consultas según tipo, 1963, 1973 y 1976	153
24	Tasas de mortalidad de algunas enfermedades, 1959 a 1974	155
25	Diez principales causas de muerte, 1958 y 1975	156
26	Latinoamérica: esperanza de vida al nacer, 1960 y 1962	157
27	América Latina: Tasas de mortalidad 1 a 4 años, 1960-1962, 1970 y 1972	161
28	Total de beneficiarios de jubilaciones y pensiones, y egresos totales de la Seguridad Social en prestaciones monetarias, 1959 a 1976	167
29	Construcción de viviendas por períodos, 1959-1975 a 1971-1975	173
30	Tipo de vivienda y población que las ocupa por zonas urbano y rural, 1970	176
31	Disponibilidad de servicios por zonas urbano y rural, 1953 y 1970	177
32	Población residente en viviendas particulares, su disponibilidad y cobertura de servicios por zonas urbano y rural, 1970	178
33	Estructura sectorial de la inversión en construcciones, 1959-1970 a 1975	181
34	Peso relativo de las ciudades en la población total, según clases de tamaño, 1958 y 1970	183

INDICE DE GRAFICOS

<u>Gráfico</u>		
1	Matrícula por niveles de enseñanza 1958/1959 a 1976/1977	107
2	Graduados en medicina, odontología y técnica médica media, 1959 a 1975	140

INDICE DE CUADROS

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
1	Producto material por sectores económicos, 1970 a 1978	61
2	Indicadores básicos de la industria azucarera, 1951 a 1978	64
3	Acopio de productos agropecuarios seleccionados, 1962 a 1978	68
4	Plantaciones y producción forestal, 1960 a 1976	69
5	Producción industrial de artículos seleccionados, 1963 a 1976	70
6	Pesca capturada, por especies, 1960 a 1978	74
7	Producción, exportación y precios de exportación de azúcar, 1959 a 1978	76
8	Indicadores de la importación de petróleo y derivados, 1970 a 1978	82
9	Matrícula por niveles de enseñanza en los centros a cargo del Ministerio de Educación, 1958-1959 a 1976-1977	91
10	Educación superior. Alumnos matriculados y graduados, por facultades, años seleccionados	104
11	Presupuesto del Instituto Nacional de Deporte, educación física y recreación, 1961, 1974 y 1975	121
12	Participación masiva en los deportes, 1962 a 1976	123
13	Empresa Industria Deportiva. Estado comparativo desde su creación, 1965 a 1977	124
14	Tasas de mortalidad, 1958 y 1976	132
15	Tasas de las principales causas de mortalidad pediátrica por 1 000 habitantes, 1974 y 1976	133
16	Graduados en medicina, odontología y técnica médica media, 1959 a 1974	136
17	Distribución de las escuelas para técnicos médicos medios, 1975	138
18	Personal graduado en cursos básicos de técnicos medios de salud, 1959-1974, 1975 y 1976	139
19	Datos comparativos del precio al público de algunos medicamentos, 1965 y 1977	143

PRESENTACION

Ningún análisis serio sobre la evolución reciente del desarrollo en la América Latina debe dejar de tomar en cuenta la experiencia cubana. En sus líneas más generales, las principales características del estilo de desarrollo de Cuba constituyen casi el reverso de las que se encuentran en los demás países de la región. La mayoría de los enunciados genéricos a nivel latinoamericano sobre tasas de crecimiento, productividad, empleo, consumo, los vínculos externos, distribución del ingreso y la entrega de servicios sociales, así como sobre las tendencias de la urbanización y las relaciones urbano-rurales, ha tenido que singularizar a Cuba como una excepción.

Por otro lado, mientras que la mayoría de los países de la región practican un estilo de desarrollo que ha obtenido logros relativos en materia de expansión económica, ésto no ha traído aparejado un ensanchamiento de la capacidad de dichos esquemas de evitar fuertes desequilibrios en la distribución de los frutos de esa expansión, tanto entre distintos estratos de la población como a nivel espacial. En contraste, el estilo predominante en Cuba ha puesto el énfasis en atenuar o eliminar dichos desequilibrios, como parte de un enfoque integral al desarrollo de garantizar a través de la política distributiva la base de un crecimiento autosostenido.

Estas consideraciones hacen ineludible la necesidad de examinar con detenimiento la experiencia cubana; experiencia que entraña un giro radical en el carácter y en las orientaciones del camino que un país latinoamericano ha elegido hacia el desarrollo. Dicho giro abarca, entre otros, la socialización de los medios de producción y la centralidad del Estado como depositario y vehículo de una nueva y distinta estructura de poder.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, coincidiendo con el interés expresado a este respecto por las autoridades cubanas, y tomando en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, decidió acometer el análisis de algunos aspectos sobresalientes del proceso cubano --primera ocasión que se tiene de hacerlo desde 1963--^{1/} no obstante las dificultades que representa un trabajo de esta índole.

^{1/} La evaluación más reciente de la economía cubana hecha por la CEPAL, que abarca el período 1959-1963, aparece en el Estudio Económico de América Latina, 1963.

La experiencia cubana, en efecto, no admite fácilmente juicios imparciales, dado el fuerte contenido ideológico que enmarca todas las actividades del quehacer nacional. Recuérdese que la dirección de la revolución ha afirmado explícitamente que el proceso se guía por la teoría marxista-leninista, y que el país mantiene fuertes ligas de solidaridad y cooperación con el sistema socialista avanzado. Así, amigos y detractores de la revolución cubana someten a escrutinio cada pieza de información y cada evaluación que emana de fuentes supuestamente objetivas para su posible utilización en apoyo de sus propias posiciones. Los unos tienden a idealizar al proceso y a justificar "racionalmente" cualquier aspecto potencialmente negativo,^{2/} mientras que los otros difícilmente encuentran algún rasgo positivo en el proceso, a pesar de los innegables avances logrados en muchos campos.

Se ha puesto particular empeño en presentar los hallazgos y las conclusiones de este estudio en la forma más objetiva e imparcial posible. Deliberadamente no se emiten juicios sobre el balance total del desenvolvimiento cubano, si bien se reconoce que, en definitiva, Cuba ha demostrado a lo largo de los últimos tres lustros la viabilidad de un estilo alternativo de desarrollo, aun bajo condiciones particularmente adversas. Tampoco se pretende aportar elementos de juicio definitivos o excluyentes en torno a las posibilidades de las distintas rutas hacia el desarrollo que se vienen ensayando en América Latina. El trabajo propone, más bien, examinar algunos aspectos del proceso cubano vinculados a las áreas de política social: educación, cultura, deportes, salud, seguridad social y vivienda.

Se han elegido estas áreas para análisis especial por varias razones. En primer término, y tal como se señala a lo largo del estudio, el alcance y las características de las llamadas políticas "sociales" y la importancia que el Gobierno cubano les ha otorgado en su estrategia integral de desarrollo constituyen uno de los rasgos principales del estilo de desarrollo que predomina en ese país. En ese sentido, la experiencia cubana es

^{2/} Aunque, como se verá a lo largo del presente trabajo, el propio liderazgo de la revolución cubana no ha vacilado en emitir juicios críticos al proceso.

pertinente para todo país que persigue el "desarrollo integral" que postulan las evaluaciones periódicas del cumplimiento de la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) emitidas por los gobiernos miembros de la Comisión Económica para América Latina.^{3/} En segundo lugar, los innegables avances que se han logrado en estas materias y las modalidades empleadas para su consecución podrían arrojar experiencias útiles para otros países de la región sin que éstos necesariamente compartan las mismas premisas ideológicas. En tercer lugar, se trata de sectores que probablemente se han visto afectados en menor medida por los impedimentos y limitaciones --de origen interno y externo-- que afectaron, por ejemplo, la evolución de los sectores productivos. Por último, las inversiones que se destinaron a estos sectores en el pasado están ahora rindiendo frutos en la fisonomía de una nueva generación que posee atributos que guardan concordancia con el estilo de desarrollo que se persigue. En suma, son estas áreas de política las que resultan cruciales para el surgimiento del "nuevo hombre en una nueva sociedad", perseguido explícitamente por el liderazgo de la revolución cubana.

El estudio se apoya en el análisis de un amplio conjunto de documentos y antecedentes --oficiales y no oficiales-- y en varias visitas de campo. En cuanto a los documentos consultados, éstos cubren una vasta gama de autores, incluyendo aquellos ligados al mundo académico de países capitalistas y socialistas. Sin embargo, en la medida de lo posible, se apoyan las afirmaciones contenidas en esta investigación en fuentes primarias vinculadas con la dirigencia de la revolución cubana. En lo que se refiere a las estadísticas, éstas provienen de fuentes gubernamentales, y aunque en ocasiones surgieron algunas dudas sobre el alcance y la metodología empleada en la elaboración de datos, cabe señalar que las observaciones empíricas de las misiones invariablemente corroboraban cuando menos las tendencias que se anuncian en las series estadísticas. En todo caso, en el estudio se analizan sobre todo el contenido y los efectos de los servicios y las políticas sociales más bien que los cambios cuantitativos o las transformaciones en las estructuras de los sectores.

Aunque el estudio pone énfasis primordialmente en el presente y en el pasado reciente, no ignora el trasfondo histórico. En ese sentido, y

^{3/} Véanse las declaraciones de Quito, de Chaguaramas y de Guatemala, E/CEPAL/959/Rev.1, Vols. I y II y Add.1; E/CEPAL/989/Rev.1, Vols. I y II y Add.1; E/CEPAL/1030/Rev. Vols. I y II y Add.1, respectivamente.

con el propósito de comprender el contexto específico dentro del cual Cuba ha implantado un sistema socialista de desarrollo guiado por la teoría marxista-leninista, se discuten algunos aspectos de la situación prerrevolucionaria y de las condiciones bajo las cuales evolucionó el nuevo estilo cubano.

Este análisis se presenta en la primera parte del estudio que contiene algunas apreciaciones de tipo general sobre el marco teórico y conceptual que ha venido otorgándole características sui generis al estilo de desarrollo cubano. Es dentro del contexto de este marco conceptual y teórico que, en la segunda parte del estudio, se presenta una reseña sobre la evolución de las principales políticas sociales.

Primera parte

EL ESTILO DE DESARROLLO

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CUBA PRERREVOLUCIONARIA:
SEMIDESARROLLO DEPENDIENTE BLOQUEADO

Análisis realizados por diversas fuentes coinciden en señalar que en la Cuba prerrevolucionaria prevalecía una situación de extremada desigualdad social y de pobreza masiva.^{1/} Aunque el panorama en la mayoría de los otros países latinoamericanos era aún más deplorable, medido con algunos de los mismos criterios, el de Cuba destacaba del de aquéllos por un tipo particular de "impasse" o estancamiento político, social y económico que por la intensidad de las deficiencias que compartía con la región en su conjunto. La comparación de los indicadores estadísticos cubanos para los años cincuenta con aquellos de otros países latinoamericanos indica que Cuba había avanzado más en el camino de la modernización dependiente que la mayoría de la región, y se encontraba más próximo a un grupo heterogéneo compuesto por la Argentina, Chile, el Uruguay y Venezuela, que a los otros países de América Latina. En 1960 cerca del 40% de la población vivía en centros urbanos de 20 000 o más habitantes; los otros cuatro países mencionados presentaban porcentajes más elevados, pero el promedio regional alcanzaba sólo el 33%. La tasa anual de crecimiento de la población se aproximaba al 2% y disminuyó un poco durante los años cincuenta, con la declinación en la mortalidad que casi compensó la disminución en la fecundidad, mientras en la región en conjunto la tasa crecía hasta un punto máximo de cerca del 2.8%. Las expectativas de vida al nacer alcanzaron los 62 años en el período 1955-1960, nivel superior al de cualquier otro país de América Latina, exceptuando a la Argentina y al Uruguay. Las estimaciones del ingreso nacional per cápita oscilaban entre 400 y 500 dólares, superando en gran medida el de otros países latinoamericanos, con excepción de la Argentina y Venezuela.^{2/} Con todo, la marginalidad, el desempleo y subempleo, la alta vulnerabilidad del sector externo y la falta de dinamismo económico tenían características peculiares que se comentan en mayor detalle a continuación.

- 1/ Véase Lowry Nelson, Rural Cuba, Madison, the University of Minnesota Press, 1951. Para una visión nacional de la Cuba prerrevolucionaria véase: Oscar Pino Santos, El Imperialismo Norteamericano en la Economía de Cuba, La Habana, Instituto Cubano del Libro, MLO, edición de 1973.
- 2/ Véase Dudley Seers, Andrés Bianchi, Richard Jolly y Max Nolff, Cuba: The Economic and Social Revolution, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1964, pág. 18.

En Cuba, en efecto, los niveles de producción, de ingreso y de servicios sociales se habían estancado desde los años veinte, o más bien se habían recuperado con lentitud y parcialmente del desastroso desplome de los años treinta, cuando los precios del azúcar cayeron a una décima parte de su nivel anterior; "el poder de compra de las exportaciones cubanas en 1952-1956 no era superior al registrado treinta años antes",^{3/} mientras que la población se había casi duplicado. El ingreso per cápita probablemente no aumentó durante este período.

Otros países latinoamericanos habían experimentado en forma similar desplomes traumáticos en sus exportaciones durante los años treinta, pero se habían recuperado y avanzado en distintos grados durante los años cuarenta y cincuenta mediante una mayor demanda de sus exportaciones tradicionales, cambios en la composición de sus exportaciones, y la industrialización sustitutiva de importaciones. Cuba estaba demasiado constreñida por el mercado relativamente seguro pero estático que le ofrecían las cuotas de importación de azúcar de los Estados Unidos desde los últimos años de la década de los treinta, por el control directo que ejercían los intereses de los Estados Unidos sobre gran parte de su economía, por la pequeña dimensión de su mercado interno y el acceso preferencial, garantizado por un tratado de que gozaban los productos norteamericanos en este mercado, por la rigidez de costos de la mano de obra así como por otros factores especiales, como para emprender ya sea una diversificación en sus exportaciones o la sustitución de importaciones en un grado significativo a pesar de la mejor dotación de infraestructura y de recursos humanos y naturales que contaba en comparación con la de muchos otros países.^{4/} El acceso preferencial de los productos norteamericanos desalentaba la diversificación

3/ Dudley Seers, Cuba: The Economic and Social Revolution, op. cit., págs. 11-12.

4/ "En 1958, el 40% de la producción azucarera, el 90% de los servicios eléctricos y telefónicos, el 50% de los ferrocarrileros y el 23% de las industrias no azucareras estaban controladas por el capital norteamericano." Los Estados Unidos tomaron el 60% de las exportaciones cubanas y abastecieron el 70% de sus importaciones. (Junta Central de Planificación, El desarrollo económico cubano: experiencias y perspectivas, agosto de 1976.)

de la agricultura hacia los cultivos alimenticios para consumo interno. Las actividades económicas más dinámicas eran las construcciones lujosas en la capital, y el turismo; este último en su patrón corriente implicaba una dependencia de los Estados Unidos aún más difundida, el florecimiento de intereses del crimen organizado en el juego y la prostitución, y una corrupción no sólo del sistema político sino de la cultura en general. Así, en Cuba, en mayor medida que en otras partes, y quizás debido a sus características sui géneris, el estilo capitalista periférico de desarrollo parecía haber agotado sus posibilidades.

En términos estadísticos el fenómeno de la desigual distribución de ingresos, la extrema pobreza crónica de una gran parte de la población, la monopolización minoritaria de la riqueza, el poder y el acceso a las ocupaciones deseables, y la discriminación en contra de la población rural en cuanto a los niveles de consumo y de acceso a los servicios sociales podían aparecer como no más pronunciados que en el resto de América Latina, pero sus manifestaciones específicas eran significativamente diferentes.

En primer lugar, el prolongado estancamiento y la poco común y difundida dependencia económica, política y cultural habían afectado en formas contradictorias a la élite educada y al relativamente grande estrato medio urbano. El sistema de dominación y las actividades de los grupos que compartían el poder se aproximaba a las sociedades que Helio Jaguaribe clasifica como "sociedades con una élite *societas sceleris*".^{5/} Los requerimientos

^{5/} "... la formación de una coalición, centrada alrededor de la élite e incluyendo los grupos más estratégicos y sectores de la subélite, para la consolidación de la explotación de las masas. La élite usualmente incluye, además del sector agrícola patricio, una burguesía consular, enteramente al servicio de intereses foráneos, los profesionales de la clase alta, igualmente dedicados a los intereses de los grupos foráneos y de sus aliados locales, y los militares, quienes en tales sociedades están incorporados al estrato social más alto y constituyen en distintas combinaciones de una guardia pretoriana moderna con una nobleza feudal moderna, el apoyo básico del régimen. Los sectores cooptados y los grupos de la subélite incluyen a los altos funcionarios públicos, los intelectuales mercenarios, los administradores rurales, los oficiales no comisionados y por último, pero no por ello menos importante, los líderes sindicales... los agentes indispensables para la mistificación de los sectores mejor organizados de la masa urbana, que ayudan a preservar la fachada de bienestar social y/o las intenciones populistas de parte del régimen o de las autoridades". La distinción entre "esa forma de sociedad desigual y coercitiva" y la que posee una "élite aristocrática rígida... consiste en la creencia internalizada y de buena fe de esta élite rígida en su escala de valores, en contraste con el oportunismo explotador desnudo y autoconsciente de la élite *societas sceleris*". (Helio Jaguaribe, Political Development: A General Theory and a Latin American Case, Nueva York, Harper & Row, 1973, p. 278.

estáticos de la economía para profesionales, técnicos y empresarios habían provocado un éxodo considerable de todos ellos y un alto grado de "absorción espúrea"; o sea el uso de los servicios públicos y aun de las empresas privadas para proporcionar prebendas a candidatos con educación e influencia;^{6/} las consecuencias para el sistema educativo ya fueron señaladas. La introducción de los patrones culturales y de consumo de los Estados Unidos alcanzaba aun a los grupos de los estratos medios relativamente libres de la corrupción y del parasitismo, y estaba fortalecida por el mensaje de los medios de comunicación masiva. Al mismo tiempo era evidente que se iniciaba un rechazo del sistema prevaleciente entre algunos grupos de los sectores medios, el cual se apoyaba en una tradición vigorosa de nacionalismo revolucionario democrático que databa del siglo diecinueve. El papel de la juventud educada en las luchas contra la tiranía y la corrupción era más pronunciado y prolongado que casi en cualquier otra parte de América Latina. En otros términos, se estaba formando una contraélite capaz de luchar por el poder.

En segundo término, las masas rurales así como las urbanas estaban integradas en mayor medida en una economía asalariada y poseían una tradición de organización y de lucha de clases más amplia que sus congéneres de la mayor parte de América Latina. La composición de la masa urbana era similar a la de muchos otros países, con una minoría relativamente bien pagada de trabajadores altamente organizados y un "sector informal" considerablemente subempleado y pobremente pagado en las pequeñas industrias, las actividades artesanales y los servicios. La población urbana de bajo ingreso era sin embargo más estable y se veía menos aumentada por migrantes recientes del área rural, que en otras partes. La población rural presentaba diferencias más significativas que la del resto de América Latina. El sistema de haciendas con su fuerza de trabajo residente atada a la tierra y paternalísticamente dominada por el terrateniente no era característica de Cuba, aunque el grado de concentración de la tenencia de la tierra resultaba elevado. Los minifundios dedicados a la subsistencia eran escasos excepto en algunas partes del este de Cuba; los "ocupantes" representaban menos del 10% del número total de fincas y menos del 3% de la tierra

^{6/} Véase Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL 1, primer semestre de 1976.

cultivada. En 1952, 72.9% de la fuerza de trabajo agrícola devengaba salarios, mientras que el 27.1% eran "hacendados y granjeros". Mientras que los sistemas de tenencia variaban de acuerdo con la región y la cosecha, la mayor parte de la mano de obra rural trabajaba en grandes empresas azucareras organizadas en forma capitalista, y una elevada proporción de los pequeños y medianos agricultores dependían de estas empresas para obtener insumos, créditos, mercados y algunas veces el trabajo asalariado para complementar sus ingresos. Tecnológicamente estas empresas se habían estancado desde los años veinte, las nuevas inversiones eran limitadas, y la productividad relativamente baja en comparación con los países productores de azúcar más avanzados. Así, en la Cuba rural un proletariado sindicalizado se enfrentaba a sus empleadores, en gran parte corporaciones extranjeras, en lucha para obtener mejores salarios y condiciones de trabajo, mientras el estancamiento de la industria lo colocaba en desventaja. Existía también un pequeño campesinado compuesto por invasores, medieros, etc., ansiosos por obtener parcelas individuales y libertad para explotar la tierra mediante métodos más tradicionales, pero este grupo era numéricamente mucho menos importante.^{2/}

En tercer lugar el monocultivo, combinado con el estancamiento económico de largo plazo, había producido un patrón de subutilización de la fuerza de trabajo que era diferente y más agudo que aquel que podía encontrarse en otras partes excepto, probablemente, en otros pocos países del Caribe dependientes de la agricultura de plantación. En otros países de la región, antes de la década de los setenta, las tasas nacionales de desempleo generalmente no excedían del 5% de la mano de obra; el fenómeno del subempleo y de la baja productividad eran más elevados. Para la población rural el mismo concepto de desempleo apenas ha tenido significación; de alguna manera el exceso de la fuerza de trabajo era absorbido por la agricultura minifundista o el sistema de haciendas. En Cuba, los requerimientos de mano de obra de la industria azucarera siempre habían variado

^{2/} Andrés Bianchi, "Agriculture: The Prerevolutionary Background", Cuba: The Economic and Social Revolution, op. cit., págs. 65-99.

considerablemente entre la época de la cosecha y el resto del año, pero en la década de los años veinte la falta de una reserva de mano de obra suficiente obligó a importar miles de trabajadores migrantes de otros países del Caribe durante la cosecha del azúcar. Desde los años treinta, aún durante la época de cosecha, la industria no había absorbido la totalidad de la fuerza de trabajo disponible. Para ésta en su conjunto, el desempleo en 1956-1957 fluctuaba entre un 9% durante la temporada alta de la cosecha del azúcar hasta más del 20% fuera de temporada; un 10% adicional estaba clasificado como subempleado. En la industria azucarera, principalmente responsable de la fluctuación y que ocupaba además a un 23% de la fuerza de trabajo, tres cuartas partes de los trabajadores encontraban empleo sólo para cinco meses del año.^{8/}

Esta combinación de alto desempleo crónico durante todo el año y un desempleo estacional muy elevado no podía ser ni absorbida ni disfrazada por la agricultura de subsistencia o por el "sector informal" de ocupaciones inestables y de baja productividad, aunque este último supuestamente abarcaba una parte importante de la fuerza de trabajo empleada. Mientras que el desempleo urbano abierto era más bajo que el rural, en contraste con la mayoría de los países de América Latina, las bajas tasas de crecimiento urbano entre los años veinte y los cincuenta indicaban que las ciudades cubanas no ofrecían a la pobreza rural alternativas plausibles. El empleo industrial había aumentado muy poco y los trabajadores azucareros que gozaban de buenos salarios cuando estaban ocupados no se sentían atraídos por la posibilidad de volverse un subproletariado urbano. El alto desempleo crónico no podía ser atribuido a la "fuerza de trabajo secundaria" formada por mujeres y jóvenes que no constituían la principal fuente de ingresos de la familia. Sólo una octava parte de la fuerza de trabajo estaba integrada por mujeres, en una economía relativamente modernizada y urbanizada, lo cual es otro indicador de la muy escasa demanda de mano de obra.

^{8/} Andrés Bianchi, "Agriculture: The Prerevolutionary Background",
Cuba: The Economic and Social Revolution, op. cit., págs. 65-99.

En materia de educación, mientras Cuba se encontraba entre los líderes de América Latina en cuanto a los porcentajes de matriculados en los grupos de edad correspondientes a los niveles secundarios y superiores, en las tasas de matrículas a nivel primario estaba por debajo de los promedios regionales. Un análisis más acucioso de la educación señala algunas de las razones principales para creer que Cuba había caído en un "impasse", a pesar de las aparentes ventajas que mostraba sobre la mayor parte de la región. Los niveles educacionales, en contraste con la mayoría de los otros países, no habían mejorado de aquellos de los treinta años precedentes. "En efecto, en relación con el total de la población había más educación primaria en Cuba en 1923 que en 1953."^{9/} Entretanto, el gasto del Ministerio de Educación había aumentado sostenidamente a cerca de una cuarta parte del total del gasto público, 3% del ingreso nacional y 12 dólares por habitante; a este respecto Cuba se encontraba entre los primeros países latinoamericanos. La discrepancia entre gastos y resultados era atribuible a la mala administración, malversaciones y a la distribución de puestos administrativos y de enseñanza como prebendas.^{10/}

Por último, algunas constantes demográficas y geográficas influenciaron tanto los patrones de dependencia prerrevolucionaria como la transición posrevolucionaria al socialismo. Cuba tenía en 1959 alrededor de 7 millones de habitantes, 3% de la población de América Latina. Entre los países latinoamericanos era el octavo en volumen de población y el decimocuarto en cuanto a dimensión territorial. Sin embargo, en la propia subregión del Caribe era el país más grande tanto en población como en territorio. Cuba no contaba con amplios espacios de territorio desocupado como los países más grandes de la región, ni con diferencias culturales o de niveles de vida entre sus regiones comparables a la mayoría de los países de América Latina, exceptuando la concentración de riqueza y de

^{9/} Richard Jolly, "Education", Cuba: The Economic and Social Revolution, op. cit., pág. 168.

^{10/} Ibid., pp. 171-172, citando un informe del Banco Mundial sobre Cuba, 1950.

actividad económica no agrícola en la capital. La relación entre tierra cultivable y población era favorable, aunque el territorio nacional no estaba bien dotado de recursos minerales, --con excepción del níquel-- o de recursos energéticos, pues aun las perspectivas de energía hidroeléctrica son limitadas. La comunicación entre las áreas urbanas y rurales era relativamente fácil, excepto en algunas zonas montañosas habitadas por una proporción reducida de la población. La infraestructura de transporte y de comunicaciones estaba excesivamente concentrada alrededor de las necesidades de la industria azucarera, pero era más adecuada que en la mayor parte de América Latina, además lo compacto del territorio implicaba costos de expansión relativamente manejables. El volumen de la población restringía el mercado interno, pero prácticamente toda ella pertenecía a la economía de mercado monetizada. Las dimensiones de Cuba, su proximidad a los Estados Unidos, lo apropiado de su tierra para el cultivo de la caña de azúcar, las ventajas climatológicas y otras para el turismo masivo propiciaban la dependencia. Una vez rotos estos vínculos, los mismos factores facilitaron la imposición de un bloqueo económico y dificultaron los esfuerzos por cambiar la estructura de la economía. Al mismo tiempo, estos hechos deben haber influido en el curso de la revolución, al facilitar la movilización popular masiva y el control centralizado de la producción y de la distribución de bienes y servicios durante el período de transición de los años sesenta.

Resultaría ocioso especular respecto a si Cuba hubiera podido surgir del "impasse" con su variante de desarrollo capitalista periférico, caracterizado por el estancamiento de la producción y del ingreso, el alto desempleo crónico, y la desarticulación de las instituciones políticas, sin la clase de revolución que condujo a un sistema radicalmente diferente, como de hecho ocurrió. Los dirigentes revolucionarios cubanos no sostienen que el estancamiento de los cincuenta haya preparado a la

mayoría de la población para una alternativa socialista,^{11/} pero sí han sostenido que la conciencia pública del estancamiento a largo plazo, la incapacidad de las élites políticas y empresariales de representar en forma convincente los intereses nacionales y la importancia de un proletariado con conciencia de clase y que padecía de alto desempleo, predispusieron a gran parte de la población a dar la bienvenida a un camino radicalmente diferente una vez visualizado como una posibilidad real.

11/ "A muchos de nuestros ciudadanos, incluidas personas de procedencia y condición humildes, la palabra socialismo infundía pavor y mucho más todavía concitaba temor el vocablo comunismo... Un viejo orden social no se mantiene solamente por la fuerza de las armas, el poder del Estado y la omnipotencia económica de sus clases privilegiadas, sino también en grado muy alto por las ideas reaccionarias y los prejuicios políticos que inculcan a las masas. Todo cambio social revolucionario supone por ello la erradicación de la vieja cultura política y el triunfo de las nuevas ideas. En nuestro país las ideas libraron sus batallas al lado de los acontecimientos... Esta lucha desarrolló extraordinariamente la conciencia de las masas. Los hizo ver en el transcurso de unos meses lo que en decenas de años de explotación despiadada y dominio burgués imperialista sólo una minoría había alcanzado a comprender." (Primer Ministro Fidel Castro, Informe Central, Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1976), págs. 33-34.

II. CONSTANTES Y RESTRICCIONES DE LAS POLITICAS HASTA LA DECADA DE LOS SETENTA

Durante el período que va desde 1959 a 1970 la Revolución Cubana ha pasado por varias etapas marcadas por importantes cambios en las políticas, pero ha mantenido ciertas prioridades y luchado contra determinadas restricciones que surgieron en los primeros años. Los objetivos sociales inicialmente declarados se parecían a los de muchos gobiernos populistas y reformistas --reforma agraria, pleno empleo, universalización del alfabetismo, precios más bajos y una distribución más equitativa de los bienes y servicios básicos-- y eran grandes las esperanzas iniciales de que se pudiese alcanzar la justicia social en forma rápida y relativamente sin costos. Desde el principio, sin embargo, las medidas adoptadas fueron más vigorosas y más calculadas para lograr resultados masivos y con mayor rapidez que aquellas que comúnmente se encontraban en otras partes; cuando surgieron grandes resistencias de origen externo e interno, las autoridades revolucionarias las aplicaron de manera más radical, recurriendo a la movilización popular y a los ataques frontales contra la concentración de la propiedad y del poder. En el momento en el que este proceso de reto y respuesta alcanzó el hito principal de fines de 1961, con la proclamación del socialismo como el objetivo central y del marxismo-leninismo como la teoría básica, todas las grandes empresas del país, nacionales y extranjeras, ya habían sido nacionalizadas, y se habían logrado en buena medida los objetivos iniciales del empleo, alfabetización y de políticas distributivas. Los factores más constantes en los procesos de transición de los años sesenta pueden resumirse en la forma siguiente:

1. Igualitarismo

Aun antes de que surgiera claramente el compromiso de emprender un estilo socialista de desarrollo, la Revolución concedió prioridad a la distribución equitativa no sólo de bienes y servicios sino también de las oportunidades reales de participar en todos los aspectos de la vida nacional. Los ingresos derivados de ganancias y rentas fueron prácticamente eliminados

/a principios

a principios de los sesenta, truncando así a la pirámide de la distribución del ingreso; en 1968 se continuó con la nacionalización del comercio al menudeo y de las actividades artesanales. Disminuyeron los diferenciales entre los ingresos devengados y al alcanzarse prácticamente el pleno empleo y expandirse la seguridad y la asistencia sociales, se elevaron los niveles de los grupos de bajos ingresos. Conforme avanzó el tiempo, como afirman las autoridades cubanas, el bloqueo externo y las dificultades en la etapa de transición hacia una organización socialista de la producción y de la distribución, produjeron serias escaseces; los productos básicos se distribuyeron a través de un racionamiento igualitario y no por medio del poder de compra, los bienes de consumo no esenciales prácticamente desaparecieron, y se tornaron muy restringidas las posibilidades de usufructuar los ingresos más altos.^{1/} El creciente apoyo a los incentivos morales para el trabajo, socialmente necesario, y el rechazo a valorar el consumo personal superfluo como estímulo a los mayores esfuerzos de trabajo acompañaron la igualdad deliberada en la distribución de productos básicos y la inevitable austeridad en el consumo. Ciertas necesidades básicas del hogar principiaron a ser satisfechas gratuitamente, y comenzó a parecer posible la gradual eliminación del uso del dinero como mecanismo de distribución.^{2/}

Durante los últimos años de la década de los sesenta, las esperanzas de alcanzar rápidamente el objetivo de una sociedad comunista, --"de cada quien conforme a su habilidad, a cada quien conforme a sus necesidades"--

1/ La restricción de importaciones básicas "obligó a la Revolución a adoptar severas medidas de austeridad. Pero no lo hizo a costa de los sectores humildes del pueblo, como suele ocurrir en el mundo capitalista. Se suprimieron las importaciones de bienes superfluos y se estableció una distribución igualitaria de los productos esenciales, que, sin lugar a dudas, fue una de las medidas más justas, radicales y necesarias implantadas por la Revolución, que habría de enfrentar en los años futuros una lucha desesperada por la supervivencia." Informe Central, op. cit., pág. 86.

2/ "La política de gratuidad, indebida en algunas cuestiones, tomó auge a partir de 1967 y llega a su punto máximo en los años 1968-1969. El salario se desvincula de la norma en 1968. Se estimulan las horas de conciencia y la renuncia al cobro de horas extras... Al no tomarse en cuenta la redistribución con arreglo al trabajo, el exceso de dinero circulante se incrementó notablemente ante una escasez de oferta de bienes y servicios, lo que creó condiciones favorables y el caldo de cultivo para el ausentismo y la indisciplina laboral." (Ibid., págs. 106-107.)

pasando sobre la etapa socialista gobernada por la regla "de cada quien conforme a su habilidad, a cada quien conforme a su trabajo" llevaron estas tendencias hasta un punto en el que tuvieron efectos adversos sobre la productividad y sobre la utilización frugal de recursos escasos tales como el agua y la energía eléctrica. Al parecer, los dirigentes de la revolución cubana sobreestimaron la capacidad de la participación popular y el entusiasmo para suplir los resortes económicos, y ello condujo a la supresión de las reglas de la distribución socialista y el estímulo material. Las modificaciones subsecuentes de las políticas, auxiliadas por una oferta más adecuada de bienes de consumo durante los setenta, han dado más amplitud a los incentivos materiales y a la selección del consumidor en el gasto de sus ingresos monetarios, pero no han afectado el compromiso con la igualdad ni con la supresión del consumismo competitivo.^{3/}

El igualitarismo también se manifestó desde el principio en un amplio espectro de políticas diseñadas para prohibir la discriminación abierta; compensar determinadas deficiencias económicas, geográficas y culturales en la capacidad de participación entre grupos urbanos y rurales, razas y sexos; dignificar el trabajo manual y movilizar a la conciencia popular en torno a la importancia de la igualdad social. Estas políticas han avanzado con el tiempo desde ataques frontales contras las incapacidades asociadas con la pobreza y la marginalidad existentes --tales como la campaña de alfabetización de 1961-- hasta esfuerzos más complejos y prolongados por alcanzar las fuentes de discriminación enraizadas en la cultura nacional y en las relaciones sociales tradicionales, o los impedimentos inseparables del desempeño de funciones sociales intrínsecas, particularmente en el caso de la mujer. El impacto de la alta prioridad de la igualdad en todo el espectro de los servicios sociales será materia de especial preocupación en los capítulos subsiguientes del presente estudio. Este es uno

3/ El Primer Ministro Fidel Castro señaló en su discurso del 26 de julio de 1970, frecuentemente citado en las próximas páginas, que el ideal de saltar la etapa del socialismo no se debió a falta de entusiasmo y participación del pueblo cubano, sino a una incorrecta apreciación de la dirección política y administrativa del alcance de dicha participación.

de los aspectos en los que el estilo cubano de desarrollo difiere más ampliamente de otros orientados hacia el mercado, en los que aun los esfuerzos gubernamentales más vigorosos para reducir las distancias entre los niveles de ingreso e igualar el acceso a los servicios han sido incapaces de neutralizar las tendencias polarizadora y marginalizadora del sistema económico y social.

2. Prioridad al desarrollo rural

Cuba se ha diferenciado de otros estados comprometidos en la transición al socialismo, así como del resto de América Latina, en la alta prioridad que se ha atribuido al desarrollo rural, y también en el tipo de transformación de la sociedad rural y la economía agrícola que se ha planteado. Las diferencias derivan en parte de las características específicas de la sociedad rural prerrevolucionaria, en parte de las prioridades económicas de los años sesenta, y en parte de los valores de la dirección revolucionaria, familiarizados con la pobreza y la explotación rural en el curso de la lucha guerrillera. Como se explicó más arriba, y en contraste con la Unión Soviética y China inmediatamente después de sus revoluciones, Cuba en los años sesenta no enfrentó una mayoría campesina aferrada a la posesión de parcelas individuales y a formas comunitarias tradicionales. En Cuba, un proletariado asalariado y sindicalizado constituyó la mayor parte de la población activa rural, y tenía mucho más peso que el proletariado urbano industrial. Una vez que se decidió mantener el cultivo y la refinación del azúcar como el sector más dinámico de la economía, la solución organizativa más factible fue la conversión de las grandes empresas capitalistas en empresas estatales.

A partir de la implantación de la Primera Ley de Reforma Agraria, promulgada en 1959, comenzó un largo proceso de reestructuración de la producción agropecuaria que posibilitó una profunda transformación de la propiedad de la tierra y la eliminación del sector latifundista, con efectos inmediatos sobre los índices de producción agropecuaria en el país. Los campesinos, a su vez, fueron liberados de las políticas seguidas por los grandes almacenistas e intermediarios, basadas en la imposición de

precios desfavorables a sus productos, en tanto éstos estaban obligados a comprar artículos industriales a precios elevados.

La Segunda Ley de Reforma Agraria --promulgada en 1963-- tuvo el propósito de privar de influencia económica y social a la burguesía rural, cuya fuerza se estimaba que actuaba en contra de los obreros agrícolas y pequeños agricultores, beneficiados por ambas leyes. Todo este proceso tenido desde 1959 hasta 1963 no permitió desarrollar una organización adecuada del sector agrario. A partir de 1963, se crearon las bases para la unificación y organización de las áreas estatales, así como la instauración de una planificación centralizada en el sector agropecuario, acorde con la planificación de la economía nacional. La dispersión de las parcelas de los pequeños agricultores y sus relaciones de producción dificultaba el abastecimiento técnico y material. La escasez relativa de insumos hacía necesario el trabajo de concentración de las tierras y la especialización de la producción a través de la cooperación.

La minoría de pequeños agricultores y campesinos beneficiarios de las reformas agrarias de 1959 y 1963 tenía su importancia para la producción de alimentos y de algunos productos de exportación secundarios como el tabaco y el café, pero la extracción de un excedente de campesinos para alimentar las ciudades y apoyar la industrialización no fue indispensable a la revolución, a causa del papel de la exportación del azúcar y las relaciones comerciales con la Unión Soviética. Por tanto, las políticas dirigidas a los campesinos podían concentrarse en la provisión de servicios; la construcción de caminos, la asistencia técnica y crediticia, la organización en una Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y el control sobre la producción y ventas en la expectativa de vencer gradualmente su pobreza y aislamiento y mostrarles los beneficios de rendir sus parcelas y entrar voluntariamente en el sector estatal. Ni fincas colectivas ni comunas --estructuras transformando abruptamente los sistemas de tenencia de la tierra y las organizaciones comunitarias campesinas y permitiendo al estado controlar los campesinos-- fueron apropiados a Cuba.

La decisión económica de concentrarse en la producción del azúcar para la exportación en vez de la industrialización durante los años sesenta coincidió con la evaluación negativa del papel prerrevolucionario de La Habana como centro de consumo suntuario, comercio, burocracia y turismo para apoyar la decisión social de equilibrar en lo posible los niveles de vida, acceso a los servicios sociales y participación en la vida nacional de las poblaciones rurales y urbanas. Al mismo tiempo, el carácter de la población rural, dividido entre proletarios viviendo en asentamientos semi-urbanos y campesinos dispersos sin organización comunitaria fuerte significó que las políticas sociales en el campo no tenían que buscar técnicas radicalmente diferentes de las políticas sociales urbanas, después de las campañas iniciales de la alfabetización y la salud pública. Se podía romper la barrera entre los estilos de vida urbano y rural sin tácticas tan extremas como ocurrió por ejemplo en China con el traslado masivo de jóvenes educados de las ciudades a las comunas campesinas. En vista de las cortas distancias y buenas comunicaciones el trabajo voluntario en el campo no separó a los participantes de sus empleos urbanos, y las escuelas secundarias en el campo no separaron a los estudiantes de sus familias urbanas. La política desde los años sesenta ha tratado de nivelar los servicios y estilos de vida siguiendo pautas esencialmente urbanas y modernas. Los asentamientos rurales construidos en bloques de departamentos dotados de servicios sociales y comerciales son las manifestaciones más recientes de esta política.

En 1968, por ejemplo, se inició una nueva etapa --prevista desde antes-- consistente en la redistribución territorial de la producción agropecuaria en busca de una mayor especialización. Esta etapa, condicionada por el esfuerzo azucarero del país en 1970, cobró ritmo acelerado a partir de 1971. El desarrollo de la economía nacional en el sector rural imponía, a su vez, nuevas actividades a la ANAP, debido a que la aplicación racional y económica de los avances científicos y técnicos en el agro, exigía la concentración y especialización de la producción agrícola y pecuaria.

El desarrollo del sector campesino hacia formas superiores de producción fue analizado, discutido y aprobado por el Primer Congreso

/del Partido

del Partido Comunista de Cuba en 1975 y fue ratificado en el Quinto Congreso Campesino celebrado en 1977. Esta forma de producción significaba la constitución de cooperativas agrícolas con las tierras de los pequeños agricultores, respetando siempre el principio de la voluntariedad de los mismos.

3. Participación

Desde 1959 la Revolución cubana se ha centrado en un patrón específico de movilización y participación populares, diferente en muchos aspectos de otros estilos --tanto socialistas como no socialistas-- que ha implicado, en principio, una especie de diálogo directo y de educación mutua entre los dirigentes revolucionarios y las masas. En este diálogo, el papel del Primer Ministro Fidel Castro como intérprete y crítico de la Revolución en todos sus aspectos es ampliamente conocido. Las muchas citas de sus discursos en los cuales se apoya este estudio ejemplifican los alcances de sus intervenciones. Conforme a las propias declaraciones de los dirigentes, no contaban con una preparación ni técnica ni teóricamente adecuada para la construcción de un sistema socialista en las condiciones sin precedentes que existían en Cuba. Al comienzo las masas, según se admite, no estaban listas ni psicológica ni ideológicamente para construir el socialismo, pero se estaban viendo involucradas en un proceso revolucionario que generaba de manera continua la necesidad de encontrar soluciones radicales a problemas urgentes. Los dirigentes visualizaban las instituciones prerrevolucionarias como incompatibles con el nuevo sistema y sus objetivos. No hubo urgencia por reemplazarlas con nuevas instituciones permanentes. Los canales de participación popular para la defensa de la Revolución, para contribuir en las campañas de alfabetización y en otras actividades sociales, para la organización del trabajo voluntario, etc., tomaron forma a través de iniciativas combinadas de los dirigentes y de las masas, en respuesta a emergencias sucesivas y a necesidades experimentadas, pero preservaron su carácter de provisionales. Se daba por sentado que la Revolución era para beneficio de las masas y que estaba apoyada

/por ellas;

por ellas; la interacción de éstas con los dirigentes --con el acrecentamiento de la eficacia a través del proceso de aprendizaje-- fortalecería a la Revolución y prepararía a las masas para administrar un sistema socialista. Se convertirían así en "nuevos hombres de una nueva sociedad" y entonces sería oportuna una nueva institucionalización.

Al final de los años sesenta las iniciativas que surgieron durante el proceso se vieron amenazadas por el voluntarismo y la movilización centralizada para tareas específicas, en particular para la cosecha de la caña de azúcar. Los dirigentes esperaban una transformación en la capacidad de participación más rápida y profunda que la que realmente tuvo lugar. Las organizaciones populares estaban perdiendo su capacidad de participar activamente en la adopción de decisiones o en la representación de los intereses de sus miembros. Sin embargo, sus esfuerzos habían rendido frutos que permitieron su revitalización institucionalización. La amenaza externa se había vuelto menos inquietante, la mecanización y la productividad creciente prometían al fin aliviar la carestía de mano de obra; la necesidad de movilizar en forma concentrada los recursos humanos se volvió así más moderada, y las organizaciones populares, una vez revitalizadas, podían dedicarse a las tareas que se tratarán más adelante. Admitidas todas las deficiencias de las formas que adoptó la movilización popular y la participación durante los años sesenta, estos procesos --hasta un grado sin paralelo en cualquier otra parte de la región-- enfrentaron a las masas de la población directamente con el resto del desarrollo nacional e inculcaron una conciencia de que tal desarrollo dependía tanto de sus propios esfuerzos y sacrificios como de las correctas decisiones políticas que tomaran los dirigentes. Después de un corto período inicial de "distributivismo" optimista, las limitaciones obvias del sistema cubano y la continua insistencia de los dirigentes --apoyada por el comportamiento personal-- en las contribuciones a la producción evitaron que las características de igualdad y participación del estilo evolucionaran hacia un

populismo insostenible.^{4/} Las diferencias entre el enfoque cubano, la participación y el enfoque de los "proyectos piloto" común en otras partes también merece énfasis especial. Mientras el enfoque cubano era persistentemente experimental, las nuevas iniciativas fueron generalmente introducidas en una escala lo más amplia posible, en lugar de circunscribirlas a proyectos locales que habían de ser posteriormente evaluados con miras a su multiplicación.

4. Ingreso al campo socialista

En las etapas iniciales de la Revolución Cubana ocurrió una ruptura con el mercado principal y fuente de importaciones, inversiones, tecnologías e influencias culturales, así como una severa restricción de los vínculos con otros mercados y abastecedores. La Unión Soviética y los países europeos socialistas con los cuales Cuba prácticamente no había tenido ningún vínculo previo, fuera de aquellos que mantenían los movimientos marxistas, garantizaron entonces la supervivencia de la Revolución. El Campo Socialista proporcionó a Cuba un mercado seguro para su principal producto de exportación; le suministró productos esenciales, principalmente combustibles; materias primas; equipo agrícola, de construcción y de transporte y equipo militar, así como especialistas, técnicos y oportunidades de capacitación en el extranjero que permitieron el reemplazo parcial de los profesionales y técnicos que habían salido del país. Sin la conservación

^{4/} "Si nos hacemos por un segundo la idea de que... nosotros podemos prescindir del trabajo ideológico sobre las masas, o podemos prescindir de los estímulos morales, sería un gran error, porque es imposible, en absoluto que los mecanismos y estímulos económicos en el socialismo tengan la eficiencia que tienen en el capitalismo, porque en el capitalismo lo único que funciona es el estímulo y la presión económica a plenitud absoluta: el hambre, el desempleo, etc. Aquí funcionan algunos estímulos económicos bastante restringidos, que se usan como mecanismos para mejorar la eficiencia de la economía, para premiar justamente a los obreros y colectivos de obreros que más aporten a la sociedad con su trabajo... Los estímulos morales tienen que ser ampliados, porque en realidad hemos hablado mucho de estímulo moral y hemos dado pocos estímulos morales." (Informe Central, op. cit., págs. 114-115.)

de un amplio déficit comercial y de diversas formas de ayuda, Cuba no hubiera podido abastecer su consumo interno, aún a niveles muy austeros, ni financiar sus inversiones, incluyendo la defensa. Estos vínculos de los años sesenta no impidieron, sin embargo, la innovación en la política interna y exterior de Cuba. Los dirigentes persistieron en su determinación de explorar caminos originales hacia el socialismo, y han admitido desde entonces que en su búsqueda de atajos no prestaron atención suficiente a las experiencias de países que habían estado por más tiempo comprometidos en esta empresa. Para los propósitos presentes, será suficiente destacar la complejidad de los problemas de adaptación mutua que tuvieron que ser superados durante los años sesenta como resultado del abrupto reemplazo de los vínculos tradicionales con una potencia vecina por vínculos con un grupo de países tan distantes geográficamente y tan diferentes, económica, tecnológica, política y culturalmente. Las tareas de planificación y construcción del socialismo en un pequeño país subdesarrollado con un solo producto principal de exportación y dotado de muy pocos de los requisitos inmediatos para la industrialización, fueron sin precedentes. La experiencia cubana ha tenido aparentemente una influencia importante no sólo en cuanto a la preparación de los países socialistas industrializados en sus relaciones con otros países pobres cuyos gobiernos se están declarando en la actualidad partidarios del marxismo-leninismo, sino también en la preparación de los propios cubanos para ofrecer cooperación técnica a otros países.

Por otro lado, como parte de las innovaciones en la política exterior derivadas del ingreso de Cuba al campo socialista, los dirigentes revolucionarios deliberadamente hicieron de Cuba un actor en el escenario mundial que no guarda relación con el reducido volumen de su población y sus escasos recursos. Este fenómeno encuentra su explicación en las afirmaciones de los dirigentes cubanos sobre su deber de ayudar a las fuerzas que emprendieran luchas similares en otras partes.

5. El éxodo de desafectos

Durante los años sesenta y hasta los inicios de la década de los setenta, Cuba experimentó y permitió la salida en gran escala de aquellos grupos de su población que no aceptaban las condiciones de consumo, austeridad, movilización y disciplina política que se derivaban de la Revolución y del bloqueo externo, o que mantuvieron valores e ideologías incompatibles con el socialismo marxista-leninista. Durante el período 1960-1973, conforme a estimaciones oficiales, la emigración neta alcanzó alrededor de 600 000 personas. Así, cerca del 10% de la población de Cuba a comienzos de la Revolución salió del país.^{5/} Aunque no se dispone de los datos necesarios para conocer la composición de los migrantes, es probable que la gran mayoría haya procedido de las clases medias y altas urbanas; 63.7% salieron de la provincia de La Habana, la zona más urbanizada y moderna del país. Este éxodo significó severos golpes para la economía cubana, el sistema administrativo y los servicios sociales, y provocó una escasez de profesionales, técnicos y cuadros administrativos que obligaron a la frecuente improvisación e influyeron en la baja productividad registrada en los años sesenta. Pudo también haber sido decisivo para permitir la radicalización de la Revolución y para que la transición al socialismo se llevara a cabo sin una resistencia interna más costosa. Los profesionales y los técnicos del resto de América Latina que simpatizaban con la Revolución, y especialistas del Campo Socialista reemplazaron parcialmente a los profesionales que se marcharon. Al mismo tiempo, el éxodo forzó a las autoridades a capacitar en forma intensiva a personal comprometido con la Revolución, respuesta a un reto que ha rendido muchos frutos en los años setenta.

En términos generales, el éxodo retiró de la escena, por autoselección, a una gran parte de los grupos sociales que en América Latina han sido identificados con el surgimiento y la consolidación del estilo de semi-desarrollo del "capitalismo periférico": aspirantes a un patrón de consumo que provoca una alta concentración del ingreso pero bajas tasas de acumulación de capital, acaparadores de las oportunidades educativas de movilidad

5/ Fuente: CELADE, citando a JUCEPLAN D.C.E., Resumen de Estadísticas de Población No. 5, septiembre de 1975.

social ascendente, obstáculos autodefensivos contra las iniciativas para lograr una distribución más equitativa de los frutos del crecimiento económico y la participación de las masas en la adopción de decisiones para el desarrollo. Estos grupos eran más pequeños que sus congéneres de la mayoría de la América Latina de hoy, y el hecho de que hayan podido ser absorbidos sin mayor dificultad por el país vecino que constituía la influencia principal sobre sus patrones culturales y de consumo fue un factor que redujo la tensión.

6. Cambios en la población y utilización de los recursos humanos

Durante los años sesenta los patrones demográficos y ocupacionales cubanos cambiaron hacia formas que tendieron a eliminar el problema del desempleo crónico visible pero que exigieron un esfuerzo desmesurado de la capacidad nacional para administrar la transición al nuevo estilo de desarrollo. Las tasas de natalidad aumentaron considerablemente (de 26.1 por mil en 1958 a 35.1 en 1963) antes de declinar gradualmente a sus niveles anteriores en los años setenta. Las razones para explicar lo anterior no son del todo claras, pero los aumentos en la fecundidad se concentraron en las edades reproductivas más jóvenes, y puede ser que el optimismo inicial y la expansión de las oportunidades reales para la juventud que ofreció la Revolución hayan intervenido en ello. Las tasas de mortalidad infantil y general, ya mucho más bajas que el promedio latinoamericano, declinaron lentamente durante los sesenta. La tasa de crecimiento neto de la población aumentó de 1.8% en 1958 a 2.6% en 1963 y 1964, luego declinó antes de 1970 a niveles inferiores a los de los años cincuenta, debido a la emigración. Y lo que es más importante, la tasa más alta de natalidad y la emigración diferencial de adultos redujeron el porcentaje dentro de la población total de lo que se define convencionalmente como la población en edad de trabajar de 60.% en 1960 a 56.6% en 1970.^{6/}

^{6/} CELADE (citando a JUCEPLAN), Estimaciones sobre la población cubana, octubre de 1974, y CEPAL, Indicadores de desarrollo económico y social en América Latina, 1976 (E/CEPAL/1021), 18 de noviembre de 1976.

El aumento de población en sí no preocupaba a los dirigentes cubanos, ya que dentro del estilo de desarrollo deseado existía una adecuada dotación de tierra y de otros recursos para una población aún más grande, y se suponía que ese desarrollo, acompañado de la eliminación de la pobreza, la igualdad en el status de las mujeres, y el libre acceso a la planeación familiar dentro de los servicios de salud, aseguraría una fecundidad moderada en el futuro. No obstante, el incremento en la proporción de la dependencia, en combinación con el aumento y la diversificación creciente de la demanda de los recursos humanos, constituían una fuente de preocupación.^{7/}

A principios de los años sesenta la población redundante en la agricultura desapareció y se plantearon problemas de insuficiencia de mano de obra o de ineficiencia en su utilización. Las causas de esto último eran múltiples y los datos no permiten evaluar satisfactoriamente su importancia relativa. El número de personas entre 15 y 64 años era de 4.3 millones en 1960 y de aproximadamente 4.9 millones en 1970, pero el número disponible para empleos a tiempo completo no llegaba a más de la mitad de lo mencionado. La edad legal para principiar a trabajar se había establecido en 17 años, y la expansión de la educación media y superior retiró del mercado de trabajo a una parte de los grupos de edad entre 17 y 24 años. Al otro extremo de la escala de edades el número de pensiones por retiro y supervivencia otorgadas a partir de los 60 años a los hombres y de los 55 años a las mujeres aumentó desde menos de 200 000 a más de 550 000, y los montos de las pensiones fueron elevados a niveles que no requerían ingresos adicionales, particularmente ante el uso limitado que podía darse a las percepciones monetarias que eran superiores al costo de las raciones básicas. Las fuerzas armadas incorporaron en su momento más crítico a más de 300 000 hombres^{8/} y las tareas de defensa absorbieron una buena parte del tiempo de otros adultos y jóvenes. El empleo burocrático parece haber crecido bajo el estímulo de la administración altamente

7/ El Primer Ministro Fidel Castro en su discurso del 26 de julio de 1970, le presta atención particular al problema aquí planteado.

8/ Informe Central, op. cit., pág. 50.

centralizada de la economía, a pesar de los ataques reiterados contra la burocracia. Según datos oficiales, el número de trabajadores en la educación pública aumentó de 23 648 en 1958 a 127 526 en 1969 y a 233 700 en 1976, y el de trabajadores en los servicios de salud pública, de 8 209 a 87 646, y a 132 800, respectivamente.^{9/} Y más aún, se alcanzó rápidamente el pleno empleo con el objetivo prioritario de dar a todos un ingreso y una oportunidad de participar en la economía, pero a costa de sobrecargar de personal a muchas empresas. El hecho de que el sistema presupuestario central relevó a las empresas de toda responsabilidad en materia de contabilidad de costos y del compromiso de sufragar sus propias nóminas, fomentó el acaparamiento de la mano de obra. El número de mujeres en la fuerza de trabajo se incrementó de 194 000 en 1956 a 600 000 en 1970 y a 700 000 en 1976; pero esta última cifra representaba menos de una cuarta parte de las mujeres entre 20 y 54 años de edad.^{10/} las tareas familiares, la necesidad de formar cola para obtener las provisiones familiares, y la utilidad limitada del ingreso familiar adicional continuó restringiendo la movilización de este grupo, fuente principal de mano de obra no utilizada. El exceso de oferta monetaria en manos de los trabajadores y de sus familias fomentó también el ausentismo y contribuyó a que hombres adultos viviesen sin trabajar; el total de 100 000 que se agregaron a la fuerza de trabajo como consecuencia de la ley de 1971 contra la vagancia, sugiere que este último factor era importante.

En la década de los sesenta se observó por lo tanto una relación continua y estrecha entre los compromisos de la sociedad en cuanto al aumento de la producción, satisfacción de necesidades básicas, prestación de servicios esenciales a la totalidad de la población, y la defensa de la Revolución, por una parte, y las insuficiencias en la cantidad y en la calidad

9/ Primer Ministro Fidel Castro, discurso del 26 de julio de 1970 y datos oficiales proporcionados por el Comité Estatal de Cooperación Económica (CECE).

10/ CELADE (citando a JUCEPLAN), Aspectos demográficos de la fuerza laboral femenina en Cuba, septiembre de 1975, y datos oficiales proporcionados por el CECE.

de la fuerza de trabajo, la baja productividad, y las rigideces en su distribución, por la otra. Los objetivos sociales del estilo de desarrollo convirtieron las proporciones de dependientes en la población de estadísticas en reales y demandaron por ende del Estado recursos humanos (personal educativo y de salud) y materiales (ayuda a los niños, pensiones) adicionales. Dos características de esta relación, y las respuestas a ella, merecen especial atención:

i) La oferta de cortadores de caña de azúcar, de crucial importancia para la economía, se vio particularmente afectada. Los cortadores de caña experimentados encontraron otros empleos menos sacrificados y para todo el año o se retiraron pensionados, y no fueron reemplazados por jóvenes preparados para aceptar el corte de caña como un medio permanente de subsistencia. Los incentivos materiales capaces de atraer suficiente mano de obra hacia el corte de la caña de azúcar no podían permitirse, y en todo caso hubieran sido inaceptables ideológicamente. Las esperanzas de reducir los requerimientos de mano de obra a través de la mecanización no se vieron realizadas sino hasta los años setenta. La única solución posible, en vista del papel central de las exportaciones de azúcar en los planes futuros, fue la movilización del trabajo voluntario de otros sectores de la economía y aun de grupos que se encontraban fuera de la fuerza de trabajo (estudiantes, amas de casa, soldados). El doble empleo reemplazó al desempleo durante una parte del año como medio para asegurar la mano de obra estacional para el azúcar. Los excesos de personal en otros sectores de la economía probablemente permitieron movilizar la mano de obra voluntaria hasta cierto punto sin afectar la productividad en otras áreas, pero este límite fue rebasado a finales de los sesenta, particularmente en el esfuerzo frustrado de lograr una zafra de 10 millones de toneladas de azúcar en 1970, que provocó trastornos notorios en toda la economía. La productividad de la mano de obra inexperta en un trabajo tan arduo como el corte de la caña era reconocida como baja. El corte de la caña, junto con otras formas de trabajo voluntario en la agricultura, sirvió al propósito adicional de romper las barreras de status entre el trabajo manual y el no manual y entre las ocupaciones rurales y las urbanas,

/pero a

pero a pesar de su contribución a la solidaridad, los métodos intensivos de mano de obra no se consideraban como deseables en sí mismos ni como componentes de largo plazo en la estrategia de desarrollo. Más bien eran expedientes necesarios hasta que las inversiones de bienes de capital, las innovaciones tecnológicas, y el entrenamiento de la fuerza de trabajo permitieron superarlos. Durante la década de los años sesenta y a partir de entonces, los esfuerzos para aumentar el nivel educativo de la fuerza de trabajo igualaron a las campañas de movilización.

ii) El éxodo simultáneo de profesionales y la expansión de los servicios sociales requirió medidas de emergencia y el apoyo de personal entrenado rápida y rudimentariamente: estudiantes de secundaria organizando clases de alfabetización, estudiantes universitarios actuando como monitores, antiguas empleadas domésticas atendiendo guarderías infantiles, etc. Nuevamente, sin embargo, esta era una etapa que debía ser superada tan pronto como fuese posible. No se consideró necesario ni deseable depender en el largo plazo de la capacitación masiva de personal de nivel medio. Más bien, los grados de capacitación se fueron ampliando tan rápidamente como fue posible y se complementaron con capacitación en el extranjero y la importación de personal especializado. La posibilidad de mantener niveles de calidad adecuados repercutió en la tasa de expansión de los servicios. La infraestructura social que existía en Cuba y el hecho de que el país no haya tenido una población rural exageradamente elevada, ni tan aislada ni tan críticamente pobre como la tenían la mayoría de los otros países del Tercer Mundo, permitió combinar el acento de la política social en la calidad, con el énfasis ya señalado en la distribución equitativa

7. Dependencia del azúcar

Durante los años sesenta, y también posteriormente, Cuba no ha logrado escapar de su dependencia en un solo producto de exportación. Alrededor de 1964 se hizo a un lado el impulso que se venía dando a la rápida industrialización y a la diversificación agrícola por considerarlo impracticable

/en el futuro

en el futuro inmediato ante el bloqueo económico y las limitaciones de recursos del país. Así, tanto la composición de la producción y las exportaciones, como la importancia de estas últimas para la economía sufrieron sólo cambios secundarios en contraste con las enormes transformaciones experimentadas en el control de los medios de producción y en la estructura de clases. Los dirigentes resolvieron aumentar la producción al máximo y utilizar los ingresos de exportación para mecanizar la producción, iniciando una cierta diversificación agrícola selectiva, y creando industrias productoras de insumos agrícolas (fertilizantes, maquinaria agrícola) o procesando la caña y otros productos agrícolas.^{11/}

Los resultados de esta estrategia fueron diversos durante los años sesenta, y los mayores logros cuantificables se limitaron a la producción del azúcar. Lejos de haber sido uniformemente exitosas, las experiencias en la diversificación agrícola, la mecanización y las agroindustrias, al menos sentaron las bases y proporcionaron un antecedente a los resultados más amplios alcanzados en los setenta.

11/ "Cuba se enfrenta al próximo período que abarca desde 1964 hasta 1970, con una estrategia de desarrollo bien definida: el desarrollo acelerado del sector agropecuario, basado en los últimos avances tecnológicos, en la incorporación masiva de medios de producción y trabajadores calificados, y en la construcción de una industria elaboradora de productos agropecuarios y de los insumos que requiere este sector productivo." (JUCEPLAN, Resumen de Estadísticas de Población No. 5, op. cit., p. 14.)

III. PRINCIPALES TENDENCIAS CONTEMPORANEAS

Desde diversos puntos de vista, 1970 marca un cambio decisivo en el estilo cubano de desarrollo: el inicio de una rectificación de ciertas políticas que la experiencia había demostrado exageradas o prematuras; una mayor disciplina en torno a las expectativas utópicas a través de la aceptación de la ley de las etapas; un inventario, acompañado de amplio debate popular, de las instituciones con miras a convertirlas de provisionales en definitivas, y un aprovechamiento de los primeros frutos, en términos de productividad, valores populares, y seguridad nacional, de una década de luchas y sacrificios.^{1/} En los años setenta tomó cuerpo, en términos marxistas, una nueva síntesis a través de la superación de las contradicciones que habían surgido a lo largo de la década de los sesenta.

1. Institucionalización

En 1973 se promulgó una Ley de Organización del Sistema Judicial que creó un sistema único de tribunales, y que consolidó un proceso de cambio que principió en 1963 con los Tribunales Populares, integrados por jueces no profesionales electos en asambleas populares. En 1975 se promulgó un Código de Familia que señala la igualdad de derechos y deberes entre marido y mujer, así como los derechos de los niños. Más importante, en 1976 se aprobó por referéndum y se promulgó una nueva Constitución, que define la organización y responsabilidades del sistema representativo del "Poder Popular". También en ese año el país fue dotado de una nueva

^{1/} "Nuestro Estado revolucionario ha tenido durante muchos años una estructura provisional. La revolución no se apresuró en dotar al país de formas estatales definitivas. No se trataba simplemente de cubrir un expediente sino de crear instituciones sólidas, bien mediatadas y duraderas que respondieran a las realidades del país. Pero esta provisionalidad ha durado ya mucho tiempo y ha llegado la hora de superarla definitivamente. El proceso posee ya madurez y experiencia suficiente para abordar esta tarea y cumplirla a cabalidad. Era además de una necesidad impostergable, un deber histórico y moral de esta generación de revolucionarios." Informe Central, op. cit., pp. 153-154.

división política y administrativa, reemplazándose las seis provincias tradicionales por catorce y las 407 unidades territoriales locales por 169 municipios definidos por "un criterio de relativa uniformidad en cuanto a superficie, población, actividades productivas, servicios, comunicaciones y otros aspectos", asimismo se eliminaron las 58 regiones administrativas intermedias. Los órganos locales y provisionales del Poder Popular debían corresponder a la nueva división político-administrativa, la cual también iba a servir de marco para la descentralización de la administración de muchas actividades productivas y servicios. Todos los pasos anteriores fueron precedidos de intensos estudios y por discusiones en el Partido Comunista y en las organizaciones populares más amplias; se informa que 6 200 000 personas tomaron parte en las discusiones para elaborar la Constitución, o sea, prácticamente toda la población adulta.

2. Revitalización de las organizaciones populares

Durante la primera parte de los años setenta no se ha establecido ninguna nueva organización popular, dado que las formadas o reorganizadas durante la década de los sesenta ya cubrían las ocupaciones, edades y sexos de las clases incluídas en la alianza revolucionaria. Sin embargo, la mayoría de estas organizaciones se habían visto debilitadas durante la última parte de los sesenta. Los esfuerzos para revitalizarlas se dirigieron a la restauración de sus funciones legítimas, al fortalecimiento de su estructura organizativa, a la asignación de nuevas funciones derivadas de la etapa de desarrollo, y a la participación en las discusiones organizadas del proceso global de institucionalización. Las principales organizaciones, con el número de miembros declarado por el Primer Ministro Fidel Castro en su "Informe Central al Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba", son:

Organización	Número de miembros
Partido Comunista de Cuba (PCC)	203 000 ^{a/}
Unión de Jóvenes Comunistas (UJC)	312 000 ^{a/}
Comités de Defensa de la Revolución (CDR)	4 800 000
Central de Trabajadores de Cuba (CTC)	2 065 000
Federación de Mujeres Cubanas (FMC)	2 127 000
Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP)	232 000
Federación Estudiantil Universitaria (FEU) más de	40 000
Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM) más de	500 000

a/ En 1970 alcanzaba sólo la mitad.

El Partido Comunista es una organización altamente selectiva; el rasgo sobresaliente en el proceso de selección en Cuba ha sido la discusión de candidatos entre compañeros de trabajo a través de las fábricas, centros estudiantiles, fuerzas armadas, los cuales en asambleas masivas han podido recomendarlos u objetarlos. La Unión de Jóvenes Comunistas es también selectiva; además de sus funciones de liderazgo entre la juventud se le considera como el "semillero" de donde se extraen los miembros del Partido. Las otras organizaciones están diseñadas para incluir la más alta proporción posible de la población elegible. Los CDR incluyen al 80% de la población mayor de catorce años, y la FMC incluye al 80% de las mujeres; la CTC, la ANAP, la FEU y la FEEM incluyen prácticamente a todos los asalariados, campesinos, empleados y estudiantes, respectivamente. Prácticamente la totalidad de la población adulta debe pertenecer por lo menos a una organización masiva, y se estima que la mayoría pertenece a más de una. Todas estas organizaciones tienen unidades locales que celebran reuniones frecuentes. El panorama organizativo se complica más aún ante las diversas derivaciones de las organizaciones principales, y los cuerpos especiales que apelan a la participación masiva: brigadas voluntarias de trabajo, microbrigadas dedicadas a la construcción, el "Movimiento de Madres

Combatientes para la Educación", etc. Aun cuando se supusiera que cierta proporción de los miembros formales de las organizaciones masivas son inactivos, el espectro de estas organizaciones y de las tareas que se les han confiado en los últimos años indica una intensa movilización e interacción; miles de cubanos deben pasar gran parte de su tiempo libre en reuniones.

Hasta 1976, las discusiones de las políticas para la institucionalización y para llevar a cabo las reformas en las actividades económicas y los servicios sociales se llevaron a cabo a través de las organizaciones masivas existentes, particularmente los CDR y la CTC, y fueron un medio importante para su revitalización. En 1974, sin embargo, se efectuaron elecciones en la provincia de Matanzas con objeto de adquirir experiencia en torno a un nuevo sistema de representación popular y de descentralización. En 1976, la nueva Constitución dio origen a "Organos de Poder Popular" en tres niveles: municipal, provincial y nacional. Las primeras elecciones nacionales desde la Revolución se llevaron a cabo en la segunda mitad del año. Se eligen mediante voto popular Asambleas Municipales del Poder Popular, que consisten en un delegado por cada 1.000 habitantes mayores de 16 años. Estas Asambleas eligen a su vez Comités Ejecutivos encargados de los asuntos municipales y a sus delegados en las Asambleas Provinciales y en la Asamblea Nacional.

Las Asambleas Municipales y Provinciales, primordialmente a través de sus Comités Ejecutivos, deben encargarse de la administración de todas las empresas productivas, instituciones y servicios, excepto de aquellas que por sus características especiales deben continuar bajo el control centralizado.^{2/} Esto se considera como un medio para aumentar la eficiencia

^{2/} "Las Asambleas Locales del Poder Popular están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas. Para ello, en cuanto les concierne, ejercen gobierno y, a través de los órganos que constituyen, dirigen entidades económicas, de producción y de servicios que les están subordinadas y desarrollan las actividades requeridas para satisfacer necesidades asistenciales, económicas, culturales, educacionales y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una." (Constitución de la República de Cuba, Art. 102.)

y la capacidad de respuesta ante las necesidades de la comunidad.^{3/} Las responsabilidades de los órganos locales, sin embargo, se encuentran estrictamente delimitadas. No llegan a tomar decisiones sobre el contenido de los programas, los estándares para los servicios, y los niveles de producción. La participación política en las decisiones de esta naturaleza depende de la efectividad de la comunicación en ambas vías entre los grupos locales y el Estado, a través de los Organos del Poder Popular, el Partido y las organizaciones masivas.^{4/}

Los delegados electos deben estar en contacto permanente con sus electores, actuando según sus sugerencias y tratando de resolver sus problemas, y pueden ser removidos por ellos en cualquier momento.^{5/} Aunque el sistema de Poder Popular es aún muy reciente como para que se disponga de información sobre el funcionamiento de la descentralización administrativa combinada con la planificación centralizada y el control de las políticas, parecería, conforme a un estudio del experimento de Matanzas, que la oportunidad de poder expresar sus opiniones respecto al mal funcionamiento de servicios locales y canales de distribución ha recibido una

3/ "... la participación de las amplias masas en el gobierno de los asuntos de la comunidad permite mejorar la gestión y el control real de las actividades estatales, posibilita la eliminación del exceso de personal y constituye la vía más eficaz en la lucha contra todas las formas de burocracia. (Resolución sobre los Organos del Poder Popular, en Tesis y Resoluciones, p. 168.)

4/ Por ejemplo: "Otra labor destacada del movimiento sindical en los últimos años ha sido su participación en la discusión masiva, con todos los trabajadores, de las cifras de control de los planes de la economía para 1975 y 1976, de gran significación para el perfeccionamiento de nuestra planificación socialista al propiciar la más amplia información sobre las tareas a cumplir en cada centro de trabajo y permitir a la vez escuchar, analizar e incorporar a los planes, siempre que sea posible, los criterios y experiencias de los obreros y de los órganos intermedios y de base del Partido, los Sindicatos y la Administración. Más de 1 260 000 trabajadores participaron en la discusión del plan para 1975." (Informe Central, op. cit., p. 166.)

5/ "El delegado es el representante de sus electores, no su dirigente, debe mantenerse en contacto directo, cercano y constante con el pueblo, ofrecer solución a sus inquietudes, atender sus quejas, sugerencias y críticas. Su tarea más importante debe ser aportar iniciativas para la solución de los problemas planteados por la masa que ellos representan. Los delegados deben proceder a rendirles cuenta a sus electores periódicamente de las gestiones por ellos realizadas. Asimismo la masa electora puede proceder a revocarle el mandato al delegado cuando la mayoría considere que no ha cumplido bien sus funciones." (Comité Cubano de Asentamientos Humanos, Los asentamientos humanos en Cuba (La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro, 1975, p. 93.)

respuesta vigorosa.^{6/} Información reciente confirma el papel activo de los Organos del Poder Popular en la lucha contra la burocratización. En todo caso, las reuniones entre delegados y electores constituyen un elemento más del extraordinario espectro de canales que existe para la interacción de grupos locales, característico del estilo cubano de desarrollo.

3. Tendencias y políticas económicas

Durante la primera mitad de la década de los setenta la tasa de crecimiento económico de Cuba aumentó a un alto ritmo que se derivó primordialmente como consecuencia del considerable aumento en el poder de compra de las exportaciones derivadas del alza del precio del azúcar, compensando los niveles de producción, que fueron inferiores a los alcanzados en 1970.

La participación del azúcar en el valor total de las exportaciones cubanas se elevó de aproximadamente 80% a 90% en 1974. Otros sectores de la economía, sin embargo, se beneficiaron simultáneamente del auge en el precio del azúcar --al darse un mayor acceso a los insumos importados-- y de las inversiones ya realizadas en la infraestructura y la mecanización. En el período 1971-1975 la producción bruta industrial creció en un 8% anual y la productividad de la mano de obra en 6%. La coyuntura económica favorable permitió atenuar en cierta medida la austeridad en el consumo, y también contribuyó a la formulación de planes para realizar amplios cambios en la organización de la economía y en la estructura de la producción durante la segunda mitad de los años sesenta. Durante 1975, el precio mundial del azúcar volvió a declinar a una cuarta parte de su nivel anterior y esto dio por resultado que se efectuaran algunos recortes en los planes que requerían insumos importados, y que la tasa de crecimiento anual del producto social global prevista descendiera a un nivel muy inferior

6/ Véase una descripción de las reuniones y entrevistas en Marta Harnecker, Cuba: ¿Dictadura o Democracia?, México, Siglo XXI Editores, 1975.

al registrado en los inicios de la década de los setenta.^{7/} Los principales cambios económicos previstos son los siguientes:

i) La industrialización será la tarea central bajo el supuesto de que las realizaciones precedentes finalmente permitirán llevarla a cabo. La superficie de tierra dedicada a la producción del azúcar habrá de estabilizarse, pero se continuará dando alta prioridad a la modernización de los métodos de procesamiento. El avance en la mecanización del corte y el transporte de la caña, así como en la modernización de las centrales azucareras reducirá considerablemente los requerimientos de mano de obra.

ii) El inicio de la década de los setenta presenció la retirada gradual del sistema de administración económica altamente centralizado y complicado con los experimentos frecuentes y las campañas de movilización, en el cual se juzgaba a la administración de empresas individuales solamente con base en el cumplimiento de las metas de producción, sin tomar en cuenta ninguna responsabilidad en cuanto a la contabilidad de costos o a la economía en el empleo de los recursos materiales y humanos. Los cambios en esta área han sido hasta cierto punto más lentos que en el caso de la institucionalización política; la aplicación de un nuevo "Sistema de Dirección y Planificación de la Economía" apenas se iniciaba en 1976, con carácter experimental y de manera cuidadosa. La descentralización de la responsabilidad respecto a la administración de muchas empresas económicas hacia las entidades locales del Poder Popular en 1976 y en 1977 constituyó un primer paso. En 1977 se están aplicando los procedimientos presupuestarios nacionales para la contabilización de los pagos y de los precios entre las empresas del Estado. En 1978 se iniciará el establecimiento de un nuevo sistema de administración económica con un "grupo de empresas seleccionadas, representativas de las diversas actividades de producción y

7/ Véase el capítulo II de la segunda parte de este estudio.

servicios del país", y durante los últimos dos años de la década el sistema se extenderá a todas las áreas y actividades económicas. Los dirigentes hacen hincapié en que los nuevos criterios de rentabilidad de las empresas y un cierto grado de autonomía en la administración no significan un cambio en los objetivos y en los procedimientos básicos del estilo de desarrollo.

iii) La Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) se organizó en 1960, y ha preparado planes anuales ininterrumpidamente desde 1962; entre 1967 y 1970, no obstante "el énfasis fundamental de la planificación se dirigió a la administración directa de la economía, descuidándose los aspectos financieros y de costos". Las prácticas de planificación principiaron a cambiar en 1970; además de los planes anuales, JUCEPLAN emprendió la preparación de las primeras proyecciones para la economía en su conjunto para la década 1971-1980, así como de proyecciones más detalladas para el período 1971-1975. Sin embargo, sólo hasta 1975 JUCEPLAN preparó el primer plan de mediano plazo de Cuba para el período 1976-1980. A este respecto Cuba inició con retraso las prácticas de planificación seguidas por los otros países socialistas. JUCEPLAN destaca la importancia de los factores internos así como de los externos para planificar de manera más eficiente períodos de más de un año; en primer lugar, el fortalecimiento de la economía nacional y, en segundo, la suscripción de acuerdo con la URSS y con el resto del CAME que estabilizaron las perspectivas.

4. Relaciones con el resto del mundo

La interpretación ideológica cubana del orden mundial continúa apegada desde la década de los sesenta al marco marxista-leninista. Al mismo tiempo, las relaciones internacionales de Cuba se volvieron más variadas y flexibles que durante los años sesenta; ciertos peligros prácticamente habían desaparecido y se abrieron varios tipos de oportunidades. Estos factores, junto con el reconocimiento que el Campo Socialista en su conjunto ha dado a las ventajas del détente, demandaron modificaciones tácticas en la posición cubana.

La identificación política y económica con el Campo Socialista se ha vuelto más estrecha que antes con el ingreso de Cuba al CAME en 1972, su práctica de la doctrina del "internacionalismo proletario", y su aceptación reiterada en varias de las citas que se han hecho a lo largo de este estudio, de la necesidad de incorporar en sus políticas económicas y sociales las lecciones que ha dejado la experiencia de la edificación del socialismo en otros países. Al mismo tiempo y particularmente desde que su crecimiento económico de principios de la presente década la tornó más atractiva como mercado, Cuba ha llegado a establecer relaciones mutuamente beneficiosas con la mayoría de las potencias capitalistas y está en posibilidades de establecer tales relaciones incluso con su principal adversario, los Estados Unidos, sobre una base de igualdad. Las posibilidades de establecer relaciones de apoyo mutuo con otros países de América Latina y del Tercer Mundo en general se han hecho más variadas, e incluyen no sólo ciertos países, primordialmente de Africa, cuyas fuerzas dominantes profesan el marxismo-leninismo, sino también un amplio espectro de regímenes nacionalistas y regímenes no-marxistas que se identifican como socialistas.^{8/} Así, Cuba --en su calidad de miembro del grupo "no alineado" en los distintos organismos de las Naciones Unidas, y en agrupaciones

^{8/} "La América Latina es hoy una región muy diferente /del período 1959-1962/... surgen ahora gobiernos inspirados, los unos, por concepciones políticas que conducen a aspiraciones socialistas, guiados otros por una clara idea antimperialista, constreñidos, por último, algunos en un ámbito puramente nacionalista, en defensa de las riquezas naturales y las economías de sus países. Pero en su conjunto esas concepciones y políticas dan la base para una amplia unidad latinoamericana que resista y derrote la política del imperialismo, y que inevitablemente contribuirá a las transformaciones sociales más profundas de que América Latina está urgida." Informe Central, op. cit., pág. 228. "Estamos conscientes del carácter no homogéneo del Movimiento de los No Alineados, pero sabemos también que aun en aquellos países caracterizados por regímenes de profunda división social hay contradicciones comunes con el imperialismo que los acercan a nosotros, lo mismo que a otros países del movimiento. Estamos dispuestos a cooperar con toda la amplitud necesaria en esta causa, y a la vez trabajamos con todos aquellos que se esfuerzan por hacer del Movimiento de los No Alineados un instrumento de los países explotados durante largos siglos para borrar todas las huellas de la dominación imperialista...", p.233.

regionales latinoamericanas o del Caribe-- mantiene en la actualidad relaciones con países de distintas ideologías, y con estructuras sociopolíticas y niveles de desarrollo diversos, con la esperanza de que sus experiencias puedan serles útiles. Los problemas para conservar un frente coherente y disciplinado hacia el resto del mundo se han vuelto así mucho más complejos que durante la década precedente.

Dos aspectos de las relaciones de Cuba con el resto del mundo son particularmente interesantes para el estudio del estilo de desarrollo y sus interacciones con la política social:

i) Cuba procura convertirse en una fuente importante de cooperación técnica en el Tercer Mundo y así se previó en la reciente expansión de su educación profesional y técnica.^{9/} Algunos otros países del Tercer Mundo se han convertido en exportadores importantes de consejeros y profesionales, pero ello ha sido generalmente como un subproducto no programado de la expansión educativa que se ha llevado a cabo por la presión de la clase media y de la llamada "fuga de cerebros". Pronto habrá de ponerse a prueba la aplicabilidad práctica, bajo condiciones diferentes, de las experiencias cubanas fruto de una prolongada experimentación.

ii) Durante los años sesenta, los visitantes que llegaban a Cuba consistían primordialmente en técnicos del Campo Socialista y en simpatizantes políticos. La corriente de turistas estadounidenses anterior a 1959 desapareció completamente. Las oportunidades de viajar al exterior para los cubanos eran aún más restringidas. Se construyó un sistema de turismo nacional dándole a las masas de la población oportunidades sin precedentes de viajar por el interior de Cuba. Actualmente se prevé que durante los próximos cinco años medio millón de turistas, incluso de

^{9/} "... no pensamos sólo en los técnicos que Cuba va a necesitar, que son muchos, pero que llegará un momento, a este paso, en que tendremos todos los técnicos que necesitamos. Hay otros países que necesitan técnicos. Habrá que calcular todos los que necesitemos y una reserva." (Primer Ministro Fidel Castro, discurso pronunciado en la inauguración de la Escuela Vocacional "General Máximo Gómez", Camagüey, 1 de septiembre, 1976, en Granma, 3 de septiembre, 1976.)

los Estados Unidos, irán a pasar vacaciones en Cuba.^{10/} Los atractivos para ese turismo tendrán muy poco en común con aquellos de la época prerrevolucionaria, pero los turistas procederán de sociedades consumistas, y plantearán demandas que podrán generar algunas tensiones sobre los patrones de consumo austeros e igualitarios vigentes en Cuba. Posiblemente también estimularán el deseo de los cubanos por viajar a los centros de las sociedades de consumo.

5. Armonización entre objetivos y enfoques de políticas múltiples

Desde 1970, como lo ha señalado un buen número de observadores, la revolución cubana se ha encaminado hacia la consolidación y hacia un progreso por etapas cuidadosamente programado. Esto no significa, sin embargo, un simple progreso lineal, ya sea en términos de la realidad o de los conceptos que gobiernan la política del desarrollo. El marxismo-leninismo que enmarca las acciones del régimen cubano supone una continua superación dialéctica de las contradicciones. Los avances realizados generan nuevos problemas, y en las declaraciones oficiales se subraya que no existen prescripciones infalibles para su solución. Se tiene mayor conciencia que en los años sesenta de la inevitable tensión que existe entre los diferentes objetivos y las técnicas de acción y de la necesidad de cambiar las formas de enfrentarse a las etapas sucesivas de la construcción del socialismo. La experimentación y el aprendizaje continúan, conforme se va actuando, y las nuevas instituciones comienzan a ser probadas en la práctica. Hasta ahora se han mencionado varios de los problemas de armonización o de equilibrio entre objetivos y enfoques

^{10/} "El turismo internacional, después de una casi total desaparición, ha tenido un ligero incremento en estos últimos años, con una composición y una calidad muy distinta a la del pasado. Así tendrán que ser los turistas que nos visitan en el futuro, integrantes de una corriente sana de visitantes que vengan en busca de los atractivos de nuestra naturaleza o a conocer los cambios sociales que han ocurrido en nuestra patria. Se estima que más de medio millón de turistas nos visitarán en el próximo quinquenio, principalmente en las temporadas de invierno" (Informe Central, op. cit., p. 90).

de políticas que persistirían de mantenerse los fines esenciales del estilo de desarrollo. Entre los dilemas previsibles se destacan los siguientes:

i) La política y la planificación centralizada deben armonizarse con la descentralización administrativa y la adopción autónoma de decisiones; el éxito de esta última dependerá en un alto grado de la iniciativa popular. En otros términos, la hipótesis tecnocrática de que sólo existe una respuesta correcta para cada problema y de que esta solución puede determinarse a nivel central debe ser armonizada con el concepto que justifica la participación: los grupos locales conocen mejor sus propios problemas y deben aprender actuando.

ii) El compromiso del pleno empleo y la obligación de todos de trabajar como una forma de solidaridad social debe armonizarse dando mayor énfasis a la eficiencia, la mecanización y la liberación de excedentes de mano de obra por parte de las empresas productivas, los servicios y la burocracia.

iii) Debe mantenerse un equilibrio entre los incentivos materiales y los morales para aumentar la productividad. Aún más, el objetivo de la distribución igualitaria de productos básicos y servicios debe armonizarse con la distribución de ciertos productos y servicios que continuarán siendo escasos en el futuro previsible, con base en la importancia de la contribución que el receptor haga a la sociedad y del ahorro de su tiempo.

iv) El mantenimiento del marxismo-leninismo como base teórica única para la enseñanza y la política debe armonizarse con el pensamiento teórico creativo y la investigación.

v) La interacción cada vez más variada con el resto del mundo debe armonizarse con la conservación de la disciplina social, la restricción de las demandas de consumo, y la exclusión de valores y de atractivos de las sociedades capitalistas de consumo.

vi) La conservación de una corriente adecuada de exportaciones en las que Cuba posee ventajas comparativas debe armonizarse con la industrialización y la diversificación agrícola orientadas a satisfacer las necesidades del consumo doméstico.

/vii) La

vii) La introducción de tecnologías avanzadas, incluyendo la energía nuclear, y el uso intensivo de la tierra y de otros recursos debe armonizarse con la protección del ambiente y de los recursos naturales en un territorio cada vez más densamente ocupado, y con los cada día mayores requerimientos por habitante de energía, agua, alimentos y otros.

viii) La continua universalización de la educación a niveles de edad crecientes, y la constante expansión de la educación profesional y técnica en respuesta a las demandas populares, debe armonizarse con la capacidad de la economía para apoyar los costos y con las necesidades de los especialistas de la economía.

Los problemas mencionados están indudablemente adoptando nuevas formas en el contexto de los intensos y complejos cambios sociales que Cuba ha experimentado a partir de la Revolución. La armonización efectiva de los objetivos y de los enfoques requiere un conocimiento amplio de lo que está ocurriendo en la sociedad, y esto difícilmente se puede lograr sin la investigación social. La ausencia de tal investigación, y el hecho de no existir conciencia de su necesidad, probablemente contribuyeron al excesivo optimismo de los años sesenta respecto al rápido surgimiento del "hombre nuevo" adecuado a una sociedad comunista.

Hasta el presente la investigación social parece haber sido limitada, y casi no se han publicado sus resultados.^{11/} Sin embargo, el Congreso del Partido de 1975 presentó un amplio programa para la investigación en muchas áreas.^{12/}

^{11/} Las investigaciones respecto a las razones de la limitada participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y en puestos directivos, a nivel administrativo y político constituyen una importante excepción. Véase, Tesis sobre el pleno ejercicio de la Igualdad de la mujer, en Tesis y resoluciones, pags. 570-589.

^{12/} "Es necesario trabajar en la investigación social dirigida al estudio del proceso de las transformaciones económico-sociales, con el objeto de:

- Estudiar y divulgar los profundos cambios que están teniendo lugar en la sociedad como resultado de las transformaciones revolucionarias y las consecuencias de estos cambios en las instituciones sociales en general; la familia; el modo de vida; las formas de la conciencia social y las expresiones de la psicología social...
- Precisar las formas concretas de organización de nuestra sociedad que aseguren la participación creciente de las masas en las actividades de la dirección estatal y en la gestión económico-social, en general, de la manera más directa posible...
- Llevar a cabo investigaciones sobre las formas que adoptan en nuestro país la lucha ideológica, especialmente las diversas expresiones del diversionismo ideológico empleadas por el imperialismo.
- Cooperar con los organismos estatales y las organizaciones políticas y de masas, aportando elementos científicos consecuentes para la solución de los problemas concretos que surgen en la ejecución de sus respectivas tareas." (Tesis sobre política científica nacional, en Tesis y resoluciones, p. 448-449.)

IV. EL ESTILO DEL DESARROLLO CUBANO A MEDIADOS DE LA DECADA DE LOS SETENTA

A continuación, se formulan algunas apreciaciones adicionales sobre enfoques de política y las realidades sociales y económicas del estilo de desarrollo cubano contemporáneo. Ciertas tendencias y problemas que se observan en Cuba continúan teniendo alguna similitud con aquellos que pueden identificarse en otras partes, por diferentes que sean sus configuraciones y su probable evolución en el futuro.

1. Estructura de clases

En Cuba, las clases previamente dominantes (burguesía empresarial, terratenientes, rentistas o personas que viven de otros ingresos no devengados) y también los comerciantes y la pequeña burguesía artesanal han desaparecido del todo. Solamente sobrevive cierta pequeña burguesía en la agricultura campesina, pero ésta constituye menos de una décima parte de la fuerza de trabajo, y está estrictamente controlada respecto a la producción, el mercadeo y la utilización de mano de obra no familiar para desestimular el individualismo pequeño burgués y la acumulación privada. En el otro extremo de la estructura social, la población subproletaria "marginal" ha sido absorbida en empleos asalariados y seguros, aunque no necesariamente muy productivos. En principio, la totalidad de la población masculina adulta en edades inferiores a la pensionable y las mujeres incorporadas a la fuerza de trabajo --excepto los trabajadores campesinos-- devengan salarios y los hombres adultos están legalmente obligados a trabajar. Todos, desde los profesionales y los administradores hasta los no calificados, son definidos como "trabajadores". Sin embargo, las enormes responsabilidades asumidas por el Estado en cuanto a la organización económica socialista y a la expansión de los servicios sociales --en interacción con la expansión de la educación secundaria y superior-- han generado tendencias que presentan alguna semejanza con el crecimiento espectacular de los estratos medios asalariados en el resto de América Latina. Desde los años sesenta en esferas oficiales se ha denunciado la "empleomanía" y se ha hecho un

llamado para reducir el empleo burocrático y combatir su comportamiento; la reiteración de tales demandas hasta 1975 indica lo recalcitrante del fenómeno.

La expansión educativa en Cuba se ha distinguido en cuanto a la alta prioridad que se otorga a la universalización de la educación primaria completa (alcanzada a principios de los setenta), para dar acceso a toda la población a los peldaños más altos de la escala educativa, vincular la educación con el trabajo productivo al nivel secundario, y canalizar a la mayor parte de la educación superior hacia las especialidades profesionales, científicas y técnicas relacionadas con las necesidades de su estilo de desarrollo. Indudablemente la educación ha servido más bien para equiparar oportunidades que para perpetuar las ventajas familiares en cuanto a orígenes sociales e ingresos como lo ha sido en otras partes. Actualmente se plantea como obligatorio el noveno año para todos y se espera llegar, en quinquenios posteriores, a ampliar el requisito en tres grados más, es decir, hasta el nivel preuniversitario. Al terminar el último año obligatorio, se realiza un proceso selectivo y competitivo mediante el cual los alumnos con mejores promedios de calificaciones se eligen para los distintos campos de la enseñanza superior.

2. Distribución de ingresos, consumo y servicios

En principio, todos los ingresos personales, excepto aquellos de los campesinos, se derivan de salarios o pensiones, y la distancia entre el salario más alto y el mínimo parece ser de uno a siete.^{1/} Hasta ahora, las diferencias en el consumo han sido menores que aquellas de los ingresos monetarios por el racionamiento de los productos básicos y la importancia de los servicios colectivos proporcionados en forma gratuita o a precios muy bajos. Actualmente las iniciativas para vincular los salarios a la productividad, la más amplia disponibilidad de bienes de consumo adquiribles fuera

^{1/} "En 1975 los salarios representaban el 79% del ingreso total de la población. El salario medio mensual actual es de 136 pesos, 21% superior al de 1970. El ingreso mensual por núcleo familiar es de 203 pesos. Hoy en día en el 50% de las familias cubanas un miembro de ellas percibe ingresos; en el 30% dos, tres en el 12% y más de cuatro en el 8% restante". (Informe central, p. 150.)

de la cuota de racionamiento, la reducción de la gratuidad en los servicios, y la distribución de algunos necesariamente selectivos con base en la importancia de la contribución del receptor a la sociedad, indican alguna difusión de desigualdades reales. No obstante, el margen permanece relativamente estrecho. La acumulación de capital se encuentra enteramente en manos del Estado y los ingresos por encima de cierto nivel continuarían siendo casi inútiles, por la virtual imposibilidad de utilizarlos para inversiones o en la compra de casas, automóviles, viajes al exterior, etc., o para contratar empleados domésticos. Los servicios básicos de educación y salud continúan siendo gratuitos y de acceso generalizado; la selectividad de otros servicios tiene alguna asociación con el ingreso, dado que los receptores prioritarios tal vez también estén relativamente bien pagados, pero no depende de la capacidad de pago.

3. Relaciones urbano-rurales

Mientras los enunciados por un desarrollo regional interno más equilibrado, la compensación de las desventajas rurales, y los controles sobre la hipertrofia urbana se han vuelto comunes en otras partes, Cuba ha sido el único país en América Latina que ha revertido las tendencias prevalentes mediante políticas deliberadas. El crecimiento de la ciudad de La Habana se ha mantenido a una tasa ligeramente inferior a aquellas de la población urbana en su conjunto, primordialmente mediante la canalización de la mayor parte de las inversiones hacia otras zonas del país; esta política se encuentra todavía vigente, pero se ha tornado menos rígida.^{2/} Las corrientes de población en ambos sentidos entre las ciudades

^{2/} "... es necesario... continuar la política de limitar, en lo posible, el desarrollo inversionista industrial en la ciudad de La Habana, en evitación de las consecuencias propias y conocidas de la hipertrofia capitalina". (Tesis sobre las directivas para el desarrollo económico y social en el quinquenio 1976-1980, en Tesis y resoluciones, p. 147.) "Se impulsará el embellecimiento y desarrollo de La Habana, como centro económico, político, cultural y artístico más importante de la nación; a su vez, se continuará aplicando en ésta una política demográfica racional. En la capital de la República, las inversiones se concentrarán en el incremento de centros de producción y servicios de elevada técnica y en la remodelación de la ciudad..." (Plataforma programática, pág. 70.)

y el campo se han alentado de diversa manera: el trabajo agrícola voluntario de grupos urbanos, la educación de la juventud rural en las ciudades, la creación de "escuelas secundarias en el campo" bajo régimen de internado y el turismo interno.^{3/} El acceso a los servicios y a los bienes de consumo ha sido equiparado hasta donde ha sido posible. Los asentamientos rurales tienden en la actualidad a concentrar a la población rural previamente dispersa y se han construido bloques de departamentos, dotados de servicios sociales y comerciales, muy similares a los nuevos proyectos de vivienda urbana. Sin embargo, los recursos dedicados a la construcción de viviendas se han quedado muy atrás de las necesidades actualmente reconocidas, y a mediados de la presente década la línea divisoria entre los viejos asentamientos y los nuevos ya construidos o programados para el futuro puede ser más importante que la línea divisoria entre el campo y la ciudad.

4. El mercado de trabajo

Hasta el presente, Cuba se ha destacado por el aparente logro del pleno empleo asalariado de la fuerza de trabajo adulta masculina (entre 16 y 60 años de edad) y por una aparente insuficiencia de fuerza de trabajo motivando los continuos esfuerzos gubernamentales por obtener mano de obra adicional mediante la movilización del trabajo voluntario, la atracción de las mujeres a la fuerza de trabajo, y la obligación de trabajar establecida por la ley para los hombres ociosos.^{4/} El desempleo visible desapareció

3/ "Unos 200 000 jóvenes estudiantes de zonas rurales han recibido becas de estudio y se han alojado en las barriadas de lujo que la oligarquía dejó abandonadas en su huida al extranjero." "El plan educacional del país cuenta con más de 254 nuevos centros de enseñanza en el campo... Cada uno de estos centros recibe 500 alumnos procedentes de la ciudad..." (Los asentamientos humanos en Cuba, op. cit., pág. 60.)

4/ El porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo ha aumentado a 25,3, cifra similar a la de algunos de los países latinoamericanos más urbanizados. Los esfuerzos para atraer mujeres hacia la fuerza de trabajo contrastan con las políticas de empleo del resto de América Latina, en donde no existen políticas coherentes sobre la materia y la sobreoferta de mano de obra ha restado importancia a este aspecto en los objetivos económicos. En Cuba, el aumento en el número de mujeres trabajadoras se ha alcanzado al costo de un alto grado de desperdicio; las desventajas especiales de éstas, quienes deben cuidar también de una familia han sido superadas sólo parcialmente. "Para lograr un incremento de 196 903 trabajadoras en el período 1969-1974, ha sido necesario incorporar 713 924 mujeres", (tesis sobre el pleno ejercicio de la igualdad de la mujer, en Tesis y resoluciones, p. 574). Las políticas también favorecen el ofrecimiento de oportunidades para retirar a pensionados, pero los resultados no son conocidos. (Plataforma programática, pág. 83.)

durante los años sesenta, junto con el empleo casual o la "población marginal" autoempleada o el "sector informal". Sin embargo, la productividad, aunque ha reflejado tendencias a mejorar en los últimos años, ha permanecido a niveles muy poco satisfactorios, al menos hasta muy recientemente y se han presentado problemas persistentes de escasa motivación y de ausentismo entre una parte de la fuerza de trabajo. Con el pleno empleo, Cuba ha tenido que buscar fuentes de disciplina laboral muy diferentes a las que prevalecen en las economías capitalistas periféricas.^{5/}

La utilización del trabajo voluntario como fuente suplementaria de mano de obra para la producción no tiene paralelo en el resto de América Latina, donde las iniciativas de esta clase se han limitado al desarrollo de la comunidad en zonas específicas y a proyectos de autoayuda para la construcción de caminos, abastecimientos de agua y vivienda. Hasta principios de la década de los setenta, Cuba experimentó una "fuga de cerebros" masiva. Se estima que esta situación ha sido superada ya con la capacitación de un número adecuado de mano de obra profesional y técnica comprometida con la Revolución, y que Cuba se encuentra ahora en la etapa de principiar a planificar "exportaciones de cerebros".

En la actualidad, la política cubana de pleno empleo se enfrenta a una situación más compleja que en el pasado, con una incidencia mayor del problema de la redistribución de la fuerza de trabajo entre distintas fuentes de ocupación. La mecanización de las empresas productivas y la racionalización de la administración permitirán prescindir de un gran número de trabajadores, incluyendo las oficinistas de nivel medio sin preparación técnica así como los obreros no calificados que deberán orientarse a nuevas actividades. ¿Cuál será la importancia del trabajo voluntario

5/ "Es necesario crear y fortalecer una disciplina de trabajo consciente, socialista, basada en la cooperación, la ayuda mutua, la transmisión de experiencias, en el desarrollo político, cultural y técnico de los trabajadores. En este sentido nuestra actividad se dirigirá a desarrollar, profundizar y perfeccionar la emulación socialista, el movimiento de innovadores y racionalizadores y el trabajo voluntario, exponentes de una nueva conciencia sobre la cual se sustenta la disciplina del trabajo en el socialismo." (Plataforma programática, op. cit., p. 82.)

fuera de su contribución a la solidaridad social, si ya no se necesita mano de obra estacional no calificada? ¿Si la modernización precisa de una fuerza de trabajo más reducida y más altamente calificada, qué pasará con los menos capacitados y los que tienen un menor grado de motivación? ¿Podrá la disminución del empleo burocrático y la estabilización del número de maestros de escuela afectar desproporcionadamente la demanda de mujeres en la fuerza de trabajo? Estos interrogantes han conducido a algunos observadores externos a predecir el resurgimiento del "desempleo educado" así como el desempleo de los no calificados. En el futuro inmediato la expansión de ciertos servicios a los que hasta ahora se había otorgado baja prioridad puede solucionar el primer problema, pero es difícil que en Cuba se acepte ya sea la proliferación de servicios promocionales y comerciales que absorben gran parte de la mano de obra educada en las sociedades consumistas, o bien el retorno de los servicios personales mal pagados que absorben a muchos de los no calificados, particularmente mujeres, en otros países. El desarrollo de los servicios culturales y recreativos, sin embargo, puede generar un monto significativo de empleos. El incremento en la construcción de viviendas y de instalaciones comunitarias para las cuales existe una enorme demanda insatisfecha, debería absorber grandes proporciones de los menos calificados y constituir también una fuente continua para el trabajo voluntario. Sin embargo, en virtud de haberse adoptado el sistema de prefabricación y haberse introducido métodos mecanizados de construcción, la capacidad de absorción de los trabajadores relativamente menos calificados en esta industria tendrá sus límites. El continuo énfasis que pone la política cubana en aumentar el nivel de educación formal de la fuerza de trabajo adulta, al menos hasta el sexto grado, responde a la necesidad futura de contar con mayor adaptabilidad y capacidad para incorporarse a nuevas tareas así como de disponer de una participación política más preparada. En el último discurso del Presidente del Consejo de Estado ante la Asamblea del Poder Popular se esboza al respecto la creación de un buen número de fábricas y la intensificación de los programas de construcción en 1978 que absorberán 120 000 nuevos puestos de trabajo.^{6/}

^{6/} Véase Granma, 10. de enero de 1978, La Habana.

En cuanto a la existencia de una posible plétora de cuadros técnicos capacitados derivada del intenso proceso de formación de los mismos, ha venido ampliándose significativamente la contratación y envío de misiones técnicas cubanas al Africa, países árabes y del Caribe, y es creciente la participación de Cuba en diversas propuestas internacionales de asesoría.

Segunda Parte

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN CUBA

I. INTRODUCCION

Tomando como telón de fondo las apreciaciones formuladas hasta aquí sobre el marco teórico y conceptual que confiere características propias al estilo de desarrollo cubano, se presenta en esta segunda parte el análisis de ciertas políticas de carácter socioeconómico en las que éste se sustenta, así como de los cambios que se les fueron haciendo para ajustarlas a las necesidades y prioridades del proceso global.

Inicia esta segunda parte un capítulo que contiene un breve análisis de las principales tendencias de la política económica entre 1959 y 1978, con algunas apreciaciones sobre los resultados obtenidos y las consecuencias de su aplicación. No se podría omitir referencia alguna a este respecto en vista de que desde el inicio del proceso revolucionario los líderes del mismo han insistido en su concepción integral del desarrollo.

De ninguna manera se pretende presentar un examen detallado de la evolución de la economía cubana ni de los resultados de la aplicación de las políticas económicas; sólo se pretende proporcionar al lector el trasfondo económico para su mejor comprensión de los capítulos subsiguientes. Téngase en cuenta, además, que no existe la intención de presentar un balance sobre los logros y los obstáculos al desarrollo cubano, por considerar, entre otros motivos, que sería prematuro hacerlo --ameritaría un estudio más amplio sobre la interpretación económica del proceso-- y especialmente porque rebasa los propósitos de este estudio.

Se pasa luego a la consideración de las políticas sociales que se abordan para determinadas áreas específicas, en el orden siguiente: educación, cultura, salud pública, seguridad social y vivienda. No se tratan exhaustivamente, por supuesto, todas y cada una de las políticas respectivas. Al restringirse el análisis a ciertas áreas de la política económica y social --consideradas, como ya se señaló, elementos inseparables de la estrategia de desarrollo integral-- y por mucho que se consideran descollantes, han quedado fuera otras que han jugado también un rol importante dentro de la problemática total que se pretende describir.

Una primera aproximación a los antecedentes presentados en esta segunda parte induce a pensar que, dentro del enfoque integral al desarrollo esbozado por los dirigentes cubanos, destacan ciertamente las actividades del área de la política social, tanto por la magnitud de los esfuerzos desplegados como por los resultados alcanzados. Ello no significa que se haya asignado a las mismas en el largo plazo una prioridad mayor que a las políticas del área económica; quiere decir más bien, como se señala más adelante, que las dificultades a las que el proceso debió hacer frente en los años sesenta tuvieron una incidencia mucho mayor en la esfera económica que en la social.

La acción en esta última ha favorecido en especial las áreas de la educación, la salud y, correlativamente, la de los deportes, todo ello en concordancia con el objetivo estratégico de preparar física y mentalmente al hombre para la sociedad que se desea construir. En otros términos, podría afirmarse que la formación de la juventud para la generación siguiente ha sido uno de los objetivos centrales, si no el principal, de la política.

Asimismo, salvo en los años iniciales y muy recientemente, se ha señalado escasa prioridad a la asignación de recursos para la vivienda, probablemente por haberse necesitado invertir con mayor urgencia en proyectos relacionados con el área más directamente productiva, o en los otros sectores sociales prioritarios señalados.

Entre las acciones sociales se han favorecido, en definitiva, las de mayor impacto para alcanzar uno de los objetivos esenciales de la Revolución Cubana: la igualdad de todos los ciudadanos, a través de una universalización en la provisión de servicios. Así, al contrario de lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, donde la educación media y universitaria han recibido una creciente participación de los recursos dedicados a la instrucción, en Cuba se ha insistido en la educación universal y masiva. Otra diferencia ha sido el énfasis puesto por la política educacional cubana en el mejoramiento de la productividad de la fuerza de trabajo.

También se aprecia el interés señalado a la universalización en el caso de la salud y del deporte, en que la atención a toda la población

/se ha puesto

se ha puesto por encima, por ejemplo, de la construcción de hospitales o de centros deportivos de grandes dimensiones.

Dicho de otro modo, si todos los países de la región han elevado ciertamente la asignación de recursos destinados a los servicios sociales, la mejoría de los mismos ha significado en ellos, por lo general, un cambio de estructura en favor de los grupos urbanos medios y altos que son los que, en definitiva, han obtenido los mayores beneficios de esa ampliación. El marcado acento puesto en la asignación de recursos para la educación en Cuba, sumado a la universalización de la educación primaria, se distingue, pues, entre los países de la región, incluso tomando en cuenta que los progresos se lograron a partir de los niveles relativamente mayores que tenía Cuba con respecto a otros países latinoamericanos en este campo, y también en el de la salud, al iniciarse el proceso.

Los importantes avances alcanzados en ambos sectores se explican en parte por la significativa movilización de recursos humanos --personas que disponían de un nivel medio de capacitación, como estudiantes-- del programa de alfabetización de los primeros años, pero también por el hecho ya mencionado de que en Cuba los planes de educación respondían a una estructura social diferente, y a que estuvieron dirigidos plenamente a la universalización de la enseñanza primaria en una primera etapa, para incorporar después los niveles medios y superiores, con un alto contenido técnico.

Otra de las características de la política educacional durante ese período, que se prolonga hasta finales de la década de los sesenta, ha sido la experimentación y búsqueda continua de fórmulas adecuadas a las necesidades cambiantes del proceso. Parece, sin embargo, que pasada esa primera etapa la educación ha entrado en cauces más convencionales aunque continúe predominando el criterio general de educación-trabajo, y en medida mucho menor la experimentación y la movilización.

Por otro lado, en los primeros años se emplearon personas sin calificación específica en materia educacional, pero a fines de los años sesenta la situación había cambiado radicalmente y se utilizaba personal con elevados niveles de calificación. Parece que tanto en el área social como en la económica, pasada la fase de experimentación y ajuste, se ha tendido a optar por el logro de los niveles técnicos y de capacitación más avanzados a que se ha tenido acceso.^{1/}

^{1/} Sería revelador el hecho de que en materia de salud pública, por ejemplo, no se haya optado por médicos de nivel medio. Algo similar se concluye si se observan las modernas tecnologías aplicadas en el área productiva (zafra, ganadería, prefabricación, etc.)

Un análisis somero de la estructura económica actual no muestra cambios demasiado importantes en sus bases de sustentación --estructura sectorial del producto-- ni en su grado de dependencia externa, en la que el azúcar juega incluso un papel más destacado que en el período anterior a la revolución. Ha cambiado, sin embargo, fundamentalmente la propiedad de los medios de producción y la organización de la misma. Un examen más detenido revela además que se ha logrado un incremento sostenido en la producción de bienes básicos de consumo, así como una alteración notable en la estructura de las importaciones en favor de las compras de bienes de capital.

De todas maneras, una de las interrogantes que más interés despiertan en relación con el proceso cubano es la forma en que pudieron lograrse los éxitos en el campo social de que da cuenta este informe sin ninguna modificación radical de la composición del producto. Pareciera que la base de la respuesta a esta interrogante se encontraría en los efectos que el cambio en la estructura social produjo sobre las presiones consumistas. Se logró por ese motivo un cambio enorme en las posibilidades de distribución y se pudo dedicar una cantidad mucho mayor de recursos a la satisfacción de las necesidades básicas de la población en atención al principio fundamental de igualitarismo perseguido. Bastará pensar, por ejemplo, en la cantidad de recursos que durante tantos años el país dejó de asignar a la importación de automóviles (o a su eventual producción) y en el consiguiente ahorro de los combustibles que hubieran requerido.

El estilo cubano estaría demostrando, en definitiva, que al no haber restricciones al proceso distributivo, una estructura productiva relativamente modesta como la que existía en el país, que agravaba una seria limitación de recursos físicos y financieros --compensada parcialmente por financiamiento externo--, no fue obstáculo para lograr el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de la población.

Otro de los aspectos más llamativos de la experiencia cubana es sin duda la aparente contradicción del paso abrupto de una situación que se distinguía por un elevado nivel de desempleo --abierto y disfrazado-- a otra en la que, según datos oficiales, se presentaba una escasez de mano de obra, y más si se toma en cuenta que un contingente mucho mayor de mujeres se incorporó a la fuerza de trabajo y se tendió a eliminar la vagancia.

/Esta aparente

Esta aparente contradicción no es tal si se considera que el pleno empleo se logró a través de la ocupación masiva en diversas actividades productivas y de servicios, sin que al hacerlo se tuviera como criterio principal el relativo a los niveles de productividad de la población que se incorporaba. El trabajo pasó a considerarse la forma de que el hombre y la mujer participaran en la sociedad que se estaba construyendo. Podría afirmarse inclusive que se desarrolló un enfoque de tipo moralista en lo que respecta al trabajo (no trabajar perjudicaba a la sociedad).

Son algunos de los aspectos salientes que se exploran en los capítulos subsiguientes.

II. PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA POLÍTICA ECONOMICA

Resulta difícil sistematizar un cuadro global macroeconómico que permita apreciar la evolución de las principales variables en forma continua durante los veinte años del proceso revolucionario cubano. Sin embargo, del material de que se ha dispuesto,^{1/} además de indicadores diversos y observaciones empíricas, se desprende que desde 1959 la economía cubana experimentó un crecimiento importante ese año y el siguiente (1959 y 1960), especialmente por el aprovechamiento de la capacidad ociosa, y que su ritmo decreció en los dos que les siguieron (1961 y 1962). Cambios importantes de la política determinaron que a partir de 1963 se tropezara con serias dificultades --aunque se mantuviera al parecer un lento crecimiento hasta 1966-- y se presentara un deterioro muy notorio (como señalan apreciaciones cualitativas y cuantificaciones parciales hacia finales del decenio de los sesenta) salvo en lo que respecta a la producción de azúcar y actividades conexas.

Una nueva organización y un cambio sustantivo en la política económica vinieron acompañados en los setenta de una mejora en el sistema de contabilidad social. Para el período de 1971 a 1975, se registró así un crecimiento sostenido^{2/} del producto material total (promedio anual de 9.4%), que posteriormente, al mismo tiempo que se deterioraba el precio internacional del azúcar en los últimos años, disminuyó a un promedio anual de 5.3% (1976 a 1978). (Véase el cuadro 1.)

Tan sólo con el fin de señalar el trasfondo económico para la mejor comprensión de los capítulos siguientes, se presentan a continuación algunos comentarios referentes a aspectos económicos en áreas selectivas, procurando ajustarlos a los subperíodos comentados: 1959-1963, 1964-1970, 1971-1975 y de 1976 en adelante. Cabe señalar que si esta calendariación se ha basado en ciertos cambios ocurridos en la política económica

1/ Señalan fuentes oficiales que la estadística macroeconómica comenzó a reorganizarse sistemáticamente en 1962, que de 1967 a 1969 se dificultaron las estimaciones por un deterioro de los registros, y que en 1970 y 1976 se adoptaron cambios metodológicos. Actualmente se está procurando sistematizar la información macroeconómica retrospectivamente, tanto por el sistema de balances empleados en los países de economía centralmente planificada como por el del sistema de cuentas nacionales de las Naciones Unidas.

2/ Véase, Cuba: Notas para el estudio económico de América Latina, 1978 (CEPAL/MEX/1017/Rev.1), octubre de 1979.

Cuadro 1

CUBA: PRODUCTO MATERIAL POR SECTORES ECONÓMICOS^{a/}
1970 A 1978

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977b/	1978b/
<u>Millones de pesos constantes^{c/}</u>									
Producto material total	5 666	5 904	6 478	7 328	7 900	8 868	9 210	9 555	10 356
Agropecuario	1 230	1 153	1 216	1 271	1 328	1 394	1 468	1 565	1 675
Industrial ^{d/}	4 000	4 177	4 458	4 988	5 393	6 067	6 250	6 337	6 914
Construcción	436	574	804	1 069	1 179	1 407	1 492	1 653	1 767
<u>Estructura (porcentaje)^{e/}</u>									
Producto material total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agropecuario	21.7	19.5	18.8	17.3	16.8	15.7	15.9	16.4	16.2
Industrial ^{d/}	70.6	70.8	68.8	68.1	68.3	68.4	67.9	66.3	66.8
Construcción	7.7	9.7	12.4	14.6	14.9	15.9	16.2	17.3	17.0
<u>Tasas de crecimiento^{e/}</u>									
Producto material total		4.2	9.7	13.1	7.8	12.3	3.9	3.7	8.4
Agropecuario		-6.3	5.5	4.5	4.5	5.0	5.3	6.3	7.0
Industrial ^{d/}		4.4	6.7	11.9	8.1	12.5	3.0	1.4	9.1
Construcción		31.7	40.1	33.0	10.3	19.3	6.0	10.8	6.9

Fuente: CEPAL, con base en datos de los Anuarios Estadísticos de Cuba y del Comité Estatal de Estadística.

- a/ El producto material equivale al valor de la producción bruta de los sectores agropecuario, pesca, minería, manufactura, construcción y energía eléctrica.
- b/ A partir de 1977 se adoptó una metodología diferente a la anterior. Sin embargo la variación 1976/1977 refleja la evolución estimada en cada uno de los sectores por el Comité Estatal de Estadística sobre bases consistentes.
- c/ Los Anuarios Estadísticos de Cuba califican toda esta información valorada a precios corrientes, en tanto que en Desarrollo y perspectivas de la economía cubana, del Banco Nacional de Cuba, pág. 23, se aclara que, con excepción de comercio y transporte, "los demás sectores" --los que integran el producto material más comunicaciones-- "se muestran en precios constantes de 1965". Por otra parte, en fuentes del Comité Estatal de Estadísticas se aclaró que a partir de 1965 se congelaron los precios de los insumos y de los bienes finales --agropecuarios, industriales y de la construcción--, y sólo se valoraron a precios diferentes al de ese ejercicio las nuevas producciones, pero a precios congelados desde el año de su incorporación al sistema económico cubano. En consecuencia, las expresiones "precios corrientes" y "precios constantes", en el caso del Producto Material (a precios de productor), son equivalentes, y teniendo en cuenta --según la aludida fuente oficial-- que es muy reducido el grupo de nuevas producciones, se estima que no se afecta la interpretación que emana de las tasas de crecimiento real resultantes.
- d/ Incluye minería, manufactura y energía eléctrica.
- e/ La estructura porcentual y las tasas de crecimiento corresponden a las cifras reales y no a las redondeadas.

/de ninguna

de ninguna manera debe considerarse que marca fases o etapas de total reorientación, puesto que en muchos aspectos, y sobre todo en la consecución de los objetivos más importantes del proceso, se ha mantenido en todo momento cierta permanencia y continuidad.

Durante los primeros años se produjeron profundos cambios estructurales, en una fase de transición hacia el socialismo en la que se enfatizó la nacionalización de los medios de producción, cuando en cierta medida se pusieron en marcha algunos de los principales postulados de la revolución cubana.^{3/} En aquellos días se instrumentaron esencialmente la primera reforma agraria (supresión de latifundios), la Ley de Alquileres y la reforma urbana, la nacionalización de las empresas extranjeras, la de los bancos, la estatización del comercio exterior y la nacionalización de la enseñanza. También se contempló una rápida diversificación de las actividades productivas, con metas ambiciosas,^{4/} al parecer, sin valorar lo suficiente las naturales disrupciones resultantes de las profundas transformaciones que se habían impulsado y los cambios relativamente lentos de las nuevas relaciones de producción.

Se había pensado en aquellos años iniciales que como consecuencia de los grandes cambios estructurales en la propiedad y en la distribución de los medios de producción, del aprovechamiento de la capacidad ociosa, la diversificación del sector agrícola y la consecuente disminución de la importancia relativa del azúcar en el comercio exterior, se habría de lograr dinamizar rápidamente el sistema económico y agilizar al mismo tiempo el proceso de sustitución de importaciones agropecuarias e industriales.

A la meta del pleno empleo se añadió una de rápida redistribución de los ingresos. El monto total de los salarios subió significativamente, y como consecuencia se elevó la presión de la demanda sobre la oferta de bienes de consumo, que comenzó a resultar insuficiente no obstante haber crecido modestamente.

^{3/} "El problema de la tierra, el problema de la industrialización, el problema de la vivienda, el problema del desempleo, el problema de la educación y el problema de la salud del pueblo; he ahí concretados los seis puntos a cuya solución se hubieran encaminado resueltamente nuestros esfuerzos". Fidel Castro, La historia me absolverá, La Habana, 1975, pág. 77.

^{4/} Véase, Fondo de Cultura Económica, "Conferencia de Juan Noyolá en la Universidad Autónoma de México", El Trimestre Económico, México, enero de 1961.

A pesar de los inevitables tropiezos, los progresos alcanzados en esos primeros años fueron significativos y se ajustaron a los postulados generales planteados desde un principio. La reforma agraria se aplicó ampliamente y se completó en 1963 con una segunda ley que afectó a los predios de menor dimensión, aunque siguiera respetándose un importante porcentaje de predios de los agricultores que se agrupaban en la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), que aún persiste aunque su participación relativa haya ido disminuyendo.

Entre los problemas más ingentes de los primeros años figuró la reorganización de los ingenios azucareros. En su mayoría habían pertenecido a capitales extranjeros, y su tecnología y administración no eran del dominio de los nuevos encargados de manejarlos; el éxodo de técnicos cubanos complicaba la situación. Se produjo por eso uno de los primeros estrangulamientos económicos al haber disminuido la producción de azúcar a cifras mínimas (véase el cuadro 2) y haberse reducido considerablemente, como consecuencia, el ingreso de divisas al país.

En el sector industrial se adoptó la política de impulsar un proceso de sustitución de importaciones. Las empresas extranjeras fueron pasando gradualmente a manos del Estado; sólo algunas contaban con una tecnología avanzada y buena parte del equipo industrial era obsoleto. Desde entonces se empezó a obtener, sin embargo, un crecimiento prometedor que muy pronto tropezó con el problema del deterioro de las relaciones con los Estados Unidos y con la iniciación del bloqueo económico que ha persistido, y sin duda ha representado un serio obstáculo para el desarrollo económico de Cuba. Como consecuencia, los inventarios de materias primas y de refacciones de las fuentes tradicionales de suministro fueron disminuyendo gradualmente, y dificultando el funcionamiento normal del parque industrial existente.

Debe recordarse, por otro lado, que Cuba no es un país particularmente dotado de recursos naturales. Sus tierras son excelentes para cierta explotación agrícola --especialmente caña de azúcar y tabaco-- y menos adecuados para otra --café y algunos granos básicos--, y desde luego cuenta con la importante posibilidad de amplísimos recursos del mar. Sin embargo, dispone de pocos recursos energéticos, y, a excepción del níquel, no se han detectado otras riquezas minerales de importancia. Al iniciarse el

Cuadro 2

CUBA: INDICADORES BASICOS DE LA INDUSTRIA AZUCARERA,
1951 A 1978

	Producción (miles de toneladas)		Rendimiento Industrial base 96° (%)	Días		Caña molida por día (toneladas)	
	Caña mo- lida	Azúcar cru- do base 96°		De zafra	Efectivos	De zafra	Efectivos
1951	44 938	5 821	12.95	109	96	415 567	568 305
1952	59 538	7 298	12.26	136	120	441 894	495 907
1953	40 812	5 224	12.80	94	84	438 881	488 967
1954	39 295	4 959	12.62	88	79	446 722	494 872
1955	34 819	4 598	13.20	76	69	460 802	504 739
1956	37 039	4 807	12.98	80	72	460 331	512 459
1957	44 714	5 742	12.84	98	87	454 757	514 837
1958	45 716	5 863	12.82	98	84	466 183	545 024
1959	48 051	6 039	12.57	103	89	467 629	541 476
1960	47 492	5 943	12.51	103	88	466 289	542 344
1961	54 325	6 876	12.66	133	104	403 731	522 186
1962	36 686	4 882	13.31	104	76	354 144	483 422
1963	31 413	3 833	12.36	94	68	333 110	461 013
1964	37 196	4 475	12.03	118	82	316 065	454 099
1965	50 687	6 156	12.15	130	105	388 448	482 050
1966	36 840	4 537	12.32	102	76	359 453	481 816
1967	50 880	6 236	12.25	133	101	382 985	502 638
1968	42 368	5 165	12.19	113	87	375 582	486 470
1969	40 476	4 459	11.02	135	86	299 077	471 018
1970	79 678	8 538	10.71	217	143	367 442	557 818
1971	51 548	5 925	11.49	166	101	309 610	509 974
1972	43 545	4 325	9.93	153	91	284 750	476 579
1973	47 459	5 253	11.07	135	92	352 770	514 824
1974	49 562	5 930	11.95	128	95	386 986	519 823
1975	50 769	6 315	12.44	123	99	413 700	513 511
1976	51 999	6 151	11.84	130	99	399 100	526 900
1977	56 149	6 485	11.55	141	104	399 600	542 500
1978	67 043	7 328	10.96	168	119	400 100	562 700

Fuentes: De 1951 a 1970: Junta Central de Planificación, Dirección General de Estadística, Boletín Estadístico, 1970; de 1971 a 1975: Comité Estatal de Estadística, Anuario Estadístico de Cuba, 1975; de 1976 a 1978: Comité Estatal de Estadística.

/período

período que se estudia, los recursos humanos calificados y la capacidad de ahorro eran también limitados.

El propósito del pleno empleo, difícil de alcanzar al principio como es lógico por la imposibilidad de extender rápidamente las oportunidades de trabajo en las actividades productivas, se facilitó a base de la absorción ocupacional en la construcción de presas y obras públicas, en las campañas de alfabetización y salud, el aumento de las plantillas de algunas fábricas, y también para el ejército. Una proporción importante de desempleados o de ocupados estacionales fue absorbida asimismo por los sectores de servicios, aunque sus niveles de productividad tuvieron que ser relativamente bajos. Otras personas se dedicaron a la construcción (caminos, vivienda, escuelas y hospitales) que se emprendía por todo el país. En un comienzo hubo que destinar locales, viviendas abandonadas y cuarteles, a escuelas, hospitales y albergues.

Los cambios estructurales que se introdujeron en los sectores agropecuario e industrial no dieron los resultados que se habían esperado al definir las políticas, en parte por la disrupción a que se aludió anteriormente porque la inversión se había ido encauzando cada vez en mayor medida a los sectores sociales, y porque los esfuerzos masivos se orientaban a la campaña de alfabetización y a los programas de erradicación de enfermedades transmisibles a los que se alude más adelante.

Durante la segunda fase, cuyo comienzo podría fijarse entre los años 1962 y 1963, se fue consolidando gradualmente el sistema de planificación, y desde sus inicios se comprendió la necesidad de programar las grandes metas económicas, esencialmente la producción de azúcar, que nuevamente se consideró que tendría que seguir siendo la fuente principal de divisas, así como que el desarrollo económico y social del país, lo mismo que la importación de equipos e insumos ineludibles, habrían de depender en alto grado de los rendimientos de ese producto. De ahí que se programara la producción exportable a la Unión Soviética y a otros países socialistas, se establecieran los precios de venta y se decidiera, en las postrimerías de 1963, tratar de incrementar la producción de azúcar hasta alcanzar en 1970 una zafra de 10 millones de toneladas, meta que tipifica la estrategia económica de esos años.

Al mismo período corresponde la adopción de la política dirigida a la sustitución de importaciones de alimentos y a la proyección de un desarrollo agropecuario razonablemente diversificado. A partir de entonces, se ha estimulado el avance tecnológico y el desarrollo especializado en ese sector, aunque los frutos apenas empezaron a obtenerse en los años setenta. Se intensificaron programas de inseminación artificial y de genética del ganado vacuno; se inició un programa avícola intensivo y se impulsó la reproducción del ganado porcino. Todo este desarrollo agropecuario requirió inversiones para la construcción de embalses para riego, silos y almacenes. Simultáneamente se comenzó a impulsar la industria procesadora de productos agropecuarios y de insumos imprescindibles, como ciertos repuestos y otros implementos de uso agrícola, fertilizantes, pesticidas, etc. Ello no impidió, sin embargo, que tuvieran que seguir importándose cantidades crecientes de esos mismos insumos y productos por el notable incremento de su demanda. Se realizaron esfuerzos para estimular la pesca, la forestación, la construcción de naves, la producción de níquel, cemento y otros insumos básicos, y el desarrollo energético fundado en nuevos proyectos y plantas.^{5/}

Se observa pues, durante este período, una clara vinculación entre las metas económicas y las de carácter social (dieta alimenticia, vestuario y calzado, infraestructura para la educación, la salud, el deporte, etc.), como producto de la visión integrada del desarrollo a que se ha hecho alusión en páginas anteriores.

Al concluir el decenio anterior, la meta principal era, en definitiva, los 10 millones de toneladas de azúcar, pero por la determinación de alcanzarla se descuidaron otras actividades importantes, que condujo a una desorganización generalizada que llegó a influir negativamente en algunas inversiones.^{6/} Los recursos humanos, financieros y de administración se

^{5/} La producción de energía eléctrica pasó de 3 413 GWh en 1967, a 4 888 GWh en 1970, 5 703 GWh en 1973 y 7 198 GWh en 1976.

^{6/} Véase, Osvaldo Dorticós, "Control económico y normación: tareas de primer orden", en Economía y desarrollo, No. 11, marzo-junio de 1972, pág. 10: "En 1968, año en que madura un lamentable proceso de deterioro de los controles económicos, de la fluidez y disciplina estadística, desaparece la posibilidad de construir los macroindicadores. Eran las vísperas de 1970, el gran esfuerzo de la zafra gigante, que generó como réplica negativa algunos deterioros fundamentales en nuestra disciplina económica, en nuestra disciplina financiera, en nuestros controles económicos y estadísticos..." "A partir de 1968, y en 1970 principalmente, a excepción, repito, del sector industrial azucarero, constatamos que el resto de las actividades económicas fundamentales de la nación sufrió una lamentable depresión".

habían destinado esencialmente a la meta "gigante" de la zafra. No se llegó a alcanzar la cantidad fijada aunque se estableció una marca de producción (8 500 000 toneladas) que no ha vuelto a lograrse.^{7/}

Los indicadores correspondientes a esos años señalan también cierto descenso en diversas producciones (véanse los cuadros 3, 4 y 5), así como una mayor rigidez en la oferta de alimentos y artículos esenciales, y a ello se debió que un número mayor de productos tuvieran que racionarse.

Al iniciarse este decenio pudo percibirse a través de los discursos del entonces Primer Ministro una profunda autocrítica y una reorientación de los objetivos y las políticas que se tradujo en una revisión del proceso anterior. Durante esta nueva etapa (1970-1975) se comenzaron los trabajos tendientes a la elaboración de un plan de mediano plazo, y se acentuó el esfuerzo para mejorar la dirección económica en general, efectuándose cambios institucionales y de organización.^{8/} Empezaron a madurar algunos proyectos de la etapa anterior, es decir, se inició una fase de industrialización algo más generalizada, pero sobre todo se procuró incrementar la eficiencia del sector no azucarero para tratar de elevar los niveles alimenticios de la población; también se intensificó considerablemente la mecanización del sector agrícola y prosiguieron a ritmo ascendente las obras de infraestructura agropecuaria. La pesca se fomentó a través de las cooperativas pesqueras, dando la aplicación de nuevas técnicas resultados satisfactorios (véase el cuadro 6); también se progresó en la producción de ganado lechero y en la industrialización de lácteos tras cierto deterioro ocurrido en años anteriores.

^{7/} La cifra más cercana fue la de 1978, 7 300 000 toneladas.

^{8/} Véase, JUCEPLAN, Notas sobre el sistema de planificación y el sistema de dirección de la economía en Cuba, Reunión de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe, Venezuela, abril de 1977:

"Debe señalarse, sin embargo, que durante el período, principalmente entre 1967 y 1970, el énfasis fundamental de la planificación se dirigió a la administración directa de los recursos, descuidándose los aspectos financieros y de costos. Es precisamente a partir de 1970, derivado del análisis realizado por el Comandante en Jefe, Fidel Castro, de los errores en el proceso de dirección económica del país, que se inicia una etapa de fortalecimiento de la planificación, la cual tiene su expresión en los avances que se logran en este campo en el período 1971-1975".

Cuadro 3

CUDA: ACOPIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS SELECCIONADOS^{a/ b/}
1962 A 1978

(Miles de toneladas)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 ^{c/}
Productos agrícolas																	
Rafces y tubérculos	240	312	289	261	434	290	309	216	136	150	235	238	273	332	363	349	436
Granos ^{d/}	340	320	175	82	111	133	136	203	312	319	268	261	337	362	353	349	...
Arroz	207	204	123	50	68	94	95	177	291	295	239	236	309	330	335	...	450
Hortalizas ^{e/}	...	...	267	274	271	328	244	141	157	210	181	260	393	449	423	311	312
Frutas	...	437	371	393	393	377	460	391	330	342	490	545	563	577	645	585	592
Café	52	35	32	24	33	34	29	32	20	26	25	21	29	17	19	16	...
Tabaco	51	48	44	35	52	45	46	36	32	25	39	43	45	41	51	...	...
Productos pecuarios																	
Huevos ^{f/}	175	191	297	920	1 020	1 178	1 205	1 209	1 403	1 472	1 509	1 566	1 684	1 749	1 898	1 679	1 735
Leche fresca	219	217	226	231	330	324	302	251	214	228	344	379	421	454	528	562	596
Aves	25	35	40	34	25	24	26	20	20	24	30	36	45	56	62	63	...
Ganado vacuno	196	222	269	307	328	316	361	343	341	325	315	270	228	219	262	269	...
Ganado porcino	...	12	16	18	13	11	10	4	12	16	17	21	30	38	46	52	42 ^{g/}

Fuente: CEPAL, con base en datos del Comité Estatal de Estadística y de los Anuarios estadísticos de Cuba.

a/ Véase, Anuario estadístico de Cuba, 1975, pág. 50: "Acopio es la suma de todas las compras y recepciones de productos agropecuarios, efectuadas directamente de la unidad agropecuaria por empresas distribuidoras, mayoristas y empresas industriales (tanto para beneficio como para procesamiento). La unidad agropecuaria productora que vende al Estado (acopio) puede ser: una granja estatal, otras entidades estatales, cooperativas privadas y otros privados", y pág. 87: Excluye las compras realizadas por concepto de importación".

b/ Excluye autoconsumo estatal y privado.

c/ Preliminar.

d/ Incluye arroz, maíz, mijo y frijol.

e/ Incluye tomate, pepino, calabaza, cebolla, ají, ajo, melón, berenjena, etc.

f/ Millones de unidades.

g/ Hasta octubre.

Cuadro 4

CUBA: PLANTACIONES Y PRODUCCION FORESTAL, 1960 A 1976

	Plantaciones forestales (miles)			Producción forestal		
	Total	Coníferas	No coníferas	Miles de m ³		Carbon vegetal (miles de t)
				Bolos o trozos	Uso directo	
1960	30 452	400	30 052	187	...	189
1961	59 565	2 065	57 500	180	3 610	133
1962	70 040	3 729	66 311	157	...	173
1963	53 926	14 100	39 826	148	3 404	183
1964	37 143	8 622	28 521	87	3 176	164
1965	41 479	7 012	34 467	65	3 488	166
1966	55 204	31 905	23 299	59	2 889	124
1967	72 529	34 364	38 165	53	2 779	112
1968	63 164	10 887	52 277	45	2 843	98
1969	23 391	5 293	18 098	36	2 750	65
1970	13 131	5 631	7 500	26	2 113	47
1971	34 371	12 936	21 435	38	2 521	65
1972	43 726	18 908	24 818	40	2 748	77
1973	65 897	36 101	29 796	45	2 921	77
1974	84 227	43 768	40 459	50	2 885	80
1975	52 481	24 684	27 797	54	2 915	86
1976	55 860	26 875	28 985	51	2 726	77

Fuente: JUCEPLAN y Comité Estatal de Estadística, Anuarios estadísticos de Cuba.

Cuadro 5

CUBA: PRODUCCION INDUSTRIAL DE ARTICULOS SELECCIONADOS, 1963 A 1976

	Unidad	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Alimentos, bebidas y tabaco															
Pescados frescos y congelados	Toneladas	...	7 860	4 493	3 977	5 344	2 660	861	428	338	404	373	554	702	955
Mariscos frescos y congelados	Toneladas	...	2 454	2 227	2 408	2 615	3 173	5 170	5 397	7 829	8 695	9 346	12 356	10 671	19 456
Arroz	Miles de toneladas	...	83	46	43	46	51	88	183	134	185	140	207	223	212
Café tostado	Miles de toneladas	34	24	27	22	24	24	26	27	27	27	27	28	28	25
Conservas de frutas y vegetales	Miles de toneladas	65	64	60	84	72	73	52	39	56	57	71	85	98	104
Harina de trigo	Miles de toneladas	133	127	137	132	131	138	148	160	175	178	178	184	176	166
Leche condensada	Toneladas	44 011	41 505	43 965	46 826	51 630	53 556	56 132	55 240	63 371	35 710	42 856	42 688	46 206	46 521
Leche pasteurizada y cruda	Miles de toneladas	147 ²	168	229	325	354	362	437	475	505	529	569	594	612	630
Queso	Miles de toneladas	4	4	1	1	1	1	-	1	2	1	4	4	7	7
Mantequilla	Miles de toneladas	2	3	3	3	3	1	-	-	-	3	6	7	8	7
Carnes en conserva	Toneladas	18 676	23 527	20 218	17 411	14 171	17 242	15 525	14 624	11 697	13 462	14 648	19 163	26 278	31 176
Carne deshuesada de res	Miles de toneladas	73	86	98	104	100	111	105	105	101	99	85	70	68	80
Carne fresca de cerdo en bandas	Miles de toneladas	8	9	10	6	6	5	3	8	10	11	13	19	24	29
Pan y otros productos de trigo	Miles de toneladas	121	222	263	352	411	438	460	474	488	503	513	522	354	541
Bebidas alcohólicas	Miles de hectolitros	154	169	170	169	153	169	127	171	205	287	263	198	295	277
Vinos	Miles de hectolitros	90	104	122	126	123	123	105	107	114	151	136	141	78	125
Cervezas	Miles de cajas	...	12 333	11 817	12 958	16 186	9 335	7 843	11 923	15 579	19 827	22 039	21 527	...	...
Aguas minerales	Miles de hectolitros	1 460	1 390	1 276	1 306	1 460	1 512	1 445	1 523	1 579	1 389	1 242	551	392	525
Refrescos	Miles de hectolitros	2 372	2 463	2 406	2 208	2 126	2 031	1 532	871	937	1 573	1 796	1 710	1 570	1 502
Tabaco torcido	Millones de unidades	369	616	657	623	727	724	422	364	277	327	353	379	383	359
Cigarillos	Millones de unidades	15 347	16 015	16 462	18 455	19 628	21 752	25 146	19 806	10 247	11 218	14 971	14 532	15 366	12 214

Cuadro 5 (Continuación)

	Unidad	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>Textiles, vestuario y calzado</u>															
Tejidos de algodón	Millones de metros	90	101	96	108	113	105	91	76	87	98	117	128	138	134
Tejidos de rayón	Millones de metros	22	22	21	6	6	5	4	2	8	7	7	4	6	5
Ropa interior	Millones de unidades	46	60	50	47	53	47	40	39	48	52	55	63	68	61
Ropa exterior	Millones de unidades	26	29	29	26	29	31	30	26	31	36	39	43	39	48
Calzado de cuero	Millones de pares	11	13	11	13	14	14	13	12	14	14	15	14	16	15
Calzado de plástico	Millones de pares	-	-	-	-	-	-	1	6	11	12	9	6	7	6
<u>Madera y muebles</u>															
Madera aserrada	Miles de m ³	146	104	74	60	59	46	39	28	37	38	53	51	...	...
Muebles	Millones de piezas	10	5	5	9	9	9	10	8	13	18	31	34	...	...
<u>Papel e imprenta</u>															
Papel de imprenta y escribir	Miles de toneladas	17	23	19	16	...	21	20	19	22	25	27	29	32	32
Libros	Millones de unidades	...	...	...	...	...	13	16	16	13	21	29	30	35	25
Libretas escolares	Millones de unidades	...	30	53	38	55	53	38	46	56	53	76	85	92	87
<u>Productos de caucho</u>															
Neumáticos	Miles de unidades	364	451	197	306	414	148	356	202	251	381	372	391	368	166
Cámaras para neumáticos	Miles de unidades	195	219	107	111	173	67	125	181	192	207	216	246	256	190

Cuadro 5. (Continuación)

	Unidad	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Productos químicos															
Amoníaco anhidro	Miles de toneladas	...	...	...	...	-	2	9	20	14	6	25	69	118	97
Acido sulfúrico	Miles de toneladas	138	190	202	230	270	323	326	322	368	400	385	384	416	390
Fertilizantes completos	Miles de toneladas	439	430	473	514	783	860	695	578	565	620	689	734	749	803
Superfosfato simple	Miles de toneladas	52	47	48	41	30	11	15	-	9	39	45	16	43	...
Herbicidas	Toneladas	1 412	9	847	255	1 532	768	1 048	2 203	2 594	2 738	2 715	2 766	3 102	...
Minerales no metálicos															
Ladrillos de barro	Millones de unidades	68	67	64	53	74	48	27	31	46	71	65	67	77	85
Material refractario	Miles de toneladas	11	11	14	13	14	13	10	7	12	13	15	14	11	13
Azulejos	Millones de unidades	27	26	29	26	33	17	19	20	25	28	32	33	33	36
Cemento gris	Miles de toneladas	812	806	801	750	835	780	680	742	1 088	1 474	1 757	1 814	2 083	2 501
Vidrio plano	Miles de m ²	...	...	...	...	...	100	108	-	-	-	111	403	456	351
Metalmeccánica en general															
Acero común	Miles de toneladas	63	52	36	67	102	120	119	140	111	187	221	250	298	250
Barras de acero	Miles de toneladas	83	50	26	75	89	104	87	85	95	145	184	205	238	255
Palanquillas de acero	Miles de toneladas	41	53	-	63	99	110	100	106	111	163	194	215	261	235
Estructuras de acero	Miles de toneladas	...	...	...	...	-	3	1	1	2	2	1	4	...	...
Puntillas	Miles de toneladas	...	...	...	...	5	6	5	4	7	8	7	9	...	...
Envases de aluminio	Millones de unidades	...	...	...	...	36	34	39	32	44	52	52	55	52	39
Alambres y cables eléctricos aislados	Miles de kilómetros	26	17	24	17	15	15	13	13	20	19	32	29	27	30
Tubos de hierro fundido para acueductos	Miles de toneladas	9	10	6	9	10	8	4	4	8	10	12	14	13	16

Cuadro 5 (Conclusión)

	Unidad	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Metalmecánica en general (Conclusión)															
Bombas para agua uso general	Miles de unidades	...	...	...	...	7	2	2	2	5	6	9	13	13	13
Partes y piezas para centros de acopio	Miles de piezas	...	...	...	...	702	46	658	2 635	5 823	1 043	646	259	...	...
Maquinaria y accesorios para industria azucarera	Miles de piezas	...	...	...	...	244	791	1 022	728	1 562	1 781	1 042	1 894	2 500	2 096
Cocinas de gas	Miles de unidades	...	...	...	...	"	6	4	6	30	30	40	45	5	50
Omnibus	Unidades	...	...	...	...	...	"	"	300	800	575	1 137	1 249	1 718	1 267
Productos eléctricos															
Lámparas para el hogar	Miles de unidades	73	122	45	62	60	59	42	40	64	74	174	97	69	...
Lámparas industriales	Miles de unidades	86	81	93	65	50	23	26	10	14	17	54	85	121	...
Acumuladores	Miles de unidades	114	126	102	62	89	97	91	95	90	108	112	126	140	94
Radios	Miles de unidades	39	42	82	43	7	21	"	19	13	31	24	42	113	94
Refrigeradores	Miles de unidades	"	1	12	2	1	"	2	6	20	30	40	42	50	44
Diversos															
Envases plegables	Millones de unidades	...	107	54	166	179	130	148	113	177	160	152	176	169	195
Envases parafinados	Millones de unidades	"	111	111	76	97	39	38	44	57	68	71	72	80	117
Envases de madera	Millones de unidades	...	10	9	10	11	9	8	8	9	8	9	10	13	10

Fuente: JUCEPLAN, Anuarios estadísticos de Cuba.
 a/ Incluye sólo leche pasteurizada.

Cuadro 6

CUBA: PESCA CAPTURADA, POR ESPECIES, 1960 A 1978

(Toneladas)

	Total	Pescado	Crustáceo	Moluscos y ocros a/
1960	30 537	19 185	9 545	1 836
1961	30 430	18 578	10 134	1 718
1962	35 456	23 359	9 356	2 741
1963	35 506	23 966	9 599	1 940
1964	36 347	22 923	10 687	2 736
1965	40 264	25 913	11 358	2 992
1966	43 225	28 133	11 986	3 106
1967	63 088	48 117	11 177	3 794
1968	65 220	49 210	12 143	3 867
1969	79 713	58 535	15 662	5 516
1970	105 996	83 647	13 911	8 438
1971	125 832	94 866	16 323	14 643
1972	139 751	105 319	18 587	15 845
1973	150 253	115 049	18 225	16 979
1974	165 249	123 234	21 668	20 347
1975	143 483	117 460	19 990	6 033 ^{b/}
1976	194 059	145 091	21 744	27 224
1977	185 004	139 129	17 972	31 903
1978	213 085	162 416	20 640	30 029

Fuente: JUCEPLAN y Comité Estatal de Estadística, Anuarios estadísticos de Cuba.

a/ Incluye moluscos, quelonios, espongiarios, morralla y batracios.

b/ Excluye morralla.

El sector azucarero, a pesar de su notable mecanización y de haberse elevado las cotizaciones en el mercado internacional hacia 1974 y 1975 (véase el cuadro 7), no logró generar las divisas que se esperaban al haber disminuido la producción, como consecuencia, en parte, de sequías.

En otro sentido, desde el punto de vista del comercio exterior, se fue consolidando paulatinamente una mejor coordinación con los países socialistas, formalmente dentro del marco del CAEIL.

Correspondió a esta etapa un intenso esfuerzo para ampliar la base industrial y desarrollar algunos aspectos de la metalmecánica, las industrias de materiales de construcción, los textiles, el cuero, y parte de la química (fertilizantes, pesticidas y, fundamentalmente, medicamentos). (Véase nuevamente el cuadro 6.) También recibieron un importante impulso los talleres de reconstrucción y de reparación de maquinaria agrícola y de otro tipo. Con la entrada en operación de nuevas plantas de cemento, el sector de la construcción se convirtió en el más dinámico de la economía. Y se continuó asignando alta prioridad a la edificación de establecimientos educativos, y en especial de las llamadas escuelas "secundarias en el campo". Paulatinamente fue adquiriendo mayor importancia la construcción de viviendas en bloques a base de materiales prefabricados aunque el número anual de unidades de viviendas haya sido y sea todavía insuficiente para atenuar el déficit que persiste.

La estrategia global parece haberse condicionado, fundamentalmente, a algunas metas sociales; los recursos se han ido asignando por esa causa en función de las prioridades vinculadas a esas metas. Para satisfacer el consumo esencial de la población, se procuró el desarrollo del sector agropecuario, de la pesca, la agroindustria, los textiles, del vestuario y del calzado, y para responder a los requerimientos sociales de predios escolares y de vivienda, se ha expandido la producción de materiales de construcción y de actividades conexas. Otras prioridades señaladas por el gobierno se han asignado a propósitos más directamente económicos: la necesidad de obtener divisas ha exigido más atención para el desarrollo azucarero que para otras actividades, como las industrias metalmecánicas, de bienes de capital y de consumo duraderos.

Cuadro 7

CUBA: PRODUCCION, EXPORTACION Y PRECIOS DE EXPORTACION DE AZUCAR,
1959 A 1978

	Miles de toneladas		Centavos de dólar por libra	
	Producción de azúcar	Exportaciones de azúcar	Precio pagado por la Unión Soviética	Precio del mercado mundial ^{a/}
1959	6 039	4 951	...	2.97
1960	5 943	5 634	...	3.14
1961	6 876	6 413	4.09	2.75
1962	4 882	5 132	4.09	2.83
1963	3 883	3 520	6.11	8.34
1964	4 475	4 176	6.11	5.77
1965	6 156	5 316	6.11	2.08
1966	4 537	4 435	6.11	1.81
1967	6 236	5 683	6.11	1.92
1968	5 165	4 612	6.11	1.90
1969	4 459	4 799	6.11	3.20
1970	8 538	6 906	6.11	3.68
1971	5 925	5 511	6.11	4.50
1972	4 325	4 140	6.11	7.27
1973	5 253	4 797	12.02	9.45
1974	5 925	5 491	19.64	29.66
1975	6 314	5 744	30.40	20.37
1976	6 156	5 764	30.95	11.51
1977	6 485	6 238	35.73	8.14
1978	7 350 ^{b/}	7 231 ^{b/}	40.78 ^{b/}	7.80 ^{b/}

Fuentes: CEPAL, con base en datos de los Anuarios Estadísticos de Cuba; Banco Nacional de Cuba, Desarrollo y perspectivas de la economía cubana; International Sugar Organization, Statistical Bulletin y de otras estadísticas de las Naciones Unidas.

a/ Precio del International Sugar Agreement.

b/ Preliminar.

/Finalmente

Finalmente, a partir de 1976 se abordó una reorganización política y administrativa profunda que se basa en una participación popular institucionalizada a través de la cual se pretenden obtener rápidos resultados de las fuerzas productivas. En las conclusiones aprobadas por el Congreso del Partido de diciembre de 1975 sobre las directivas para el desarrollo económico y social para el quinquenio 1976-1980, se especificaban tres objetivos principales: 1) desarrollo de un ambicioso programa de inversiones industriales; 2) consolidación y ampliación de la infraestructura económica, y 3) garantía de la base alimenticia nacional, previéndose para alcanzarlos un crecimiento promedio anual del producto social global de 6%, un aumento de la eficiencia en la gestión económica, y la adopción de un nuevo sistema de dirección de la economía. En esta nueva etapa, el mayor interés parece haberse puesto, de hecho, en la política económica, dados los adelantos logrados por la política social de los años anteriores; la novedad principal se refiere tal vez a la participación popular.

Los avances en materia de política social que Cuba ha ido logrando, sobre todo en educación y salud, ha permitido ir disponiendo de recursos humanos calificados que deberán influir positivamente en la economía, aunque deba señalarse también que si los proyectos de transformación de la estructura productiva no se pueden madurar al ritmo que progresen los recursos humanos, es de temer que en el futuro se produzcan desajustes debidos a excedentes de fuerza de trabajo calificada en algunos sectores.^{9/}

^{9/} Cuba ha comenzado a proporcionar asistencia técnica en algunas especialidades a otros países en desarrollo, especialmente en la rama de la medicina y de las construcciones.

Las metas programadas hacia finales de 1975, no se han podido alcanzar plenamente, en parte porque cuando se extinguió la coyuntura favorable del precio internacional del azúcar --1974 y 1975-- el producto comenzó a venderse a precios que llegaron a niveles sumamente bajos.^{10/} A pesar de que el azúcar vendida a la Unión Soviética fue cotizada a niveles muy superiores,^{11/} el deterioro general de los precios limitó los ingresos de divisas del país.^{12/} Ante la imposibilidad de comprimir los niveles de consumo más allá de determinado nivel --para ser consecuentes con la política sustentada desde los inicios del proceso revolucionario--, hubo que conformarse con una acumulación de capital más lenta poniéndose asimismo mayor énfasis en la racionalización de la actividad económica. Se instauró el Sistema de Dirección de la Economía que implicó el establecimiento del criterio de rentabilidad que permite medir la eficiencia de las distintas empresas. Por último, se ha pretendido elevar el ritmo de crecimiento de la fuerza laboral con una incorporación más rápida del contingente femenino.

Dentro de la reorganización económica se ha señalado la mayor importancia en los últimos años a la reestructuración del sistema de precios, que si no influía ya en la asignación de recursos era indispensable para la reanudación de las relaciones de compraventa entre las empresas, la valoración de los costos y la evaluación de la eficiencia. Adicionalmente, y como se venía sustentando desde años anteriores, se formuló una política de precios más congruente con los costos. En el

^{10/} 7.80 centavos de dólar la libra de azúcar en el mercado mundial en 1978.

^{11/} 40.78 centavos de dólar la libra en 1978.

^{12/} La exportación de Cuba a los países capitalistas descendió del 32% del total en 1975 al 22% en 1976 y al 16% en 1977, mientras en los mismos años la importación de esos países fue de 48%, 41% y 32% del total, respectivamente.

renglón de bienes esenciales de consumo, el principio de los precios se mantuvo inalterable para la canasta básica que, en una situación de incremento de los precios (internos y externos), representa un subsidio al consumidor. Ello se combinó con la ampliación de la disponibilidad de productos en el mercado libre, de precios más altos, que significa una mayor flexibilidad para equilibrar la demanda potencial --representada por el circulante-- con la oferta disponible de bienes y servicios.

El último trienio se inició con un moderado ritmo de crecimiento de las actividades en 1976, resaltando, como en años anteriores, el sector de las construcciones, el de la pesca, y cierto deterioro en comparación con lo anterior, del sector agropecuario, sobre todo por la evolución desfavorable de la producción cañera. Ello repercutió en la actividad industrial, dado el retroceso en la refinación de azúcar, aunque también se pudo comprobar un ritmo pausado en la producción de materiales de construcción, cierto estancamiento en la industria química y alguna disminución en la refinación de petróleo.

Durante 1977, el ritmo de crecimiento global fue similar al anterior, pero con una gran dinamización de la construcción, en parte también del sector agropecuario, y con un sector industrial que se desarrolló lentamente.

Finalmente, la actividad económica se agilizó en 1978 gracias a un crecimiento apreciable del sector industrial, que logró salir de su relativo estancamiento del bienio anterior, y a la evolución favorable, por encima de los niveles del año anterior,^{13/} del sector agropecuario.

En resumen, la evolución económica del proceso revolucionario cubano, a pesar de haber presentado oscilaciones desde el punto de vista del crecimiento --especialmente si se tiene en cuenta el deterioro de fines de la década de los sesenta--, y de haberse visto sometida a desequilibrios externos (cuya intensidad se vio atenuada por los convenios efectuados con el resto de los países del CAME), así como de haberse adoptado reorientaciones de política económica aconsejadas por las circunstancias --años 1962-1963, 1970 y 1975 especialmente--, ha mantenido el común denominador de la progresión a lo largo de veinte años, al haberse ido procurando

13/ Véase nuevamente Cuba: Notas para el Estudio Económico de América Latina, 1978 (CEPAL/IEZ/1017/Rev.1, octubre de 1979).

optimizar sobre todo el proceso redistributivo, que ya en los primeros años fue muy intenso, y haberse llevado a su punto más alto los aspectos relativos a la aplicación del principio del igualitarismo y de la participación popular. Para ello se han ido aplicando instrumentos de política económica diversos que han afectado a varias áreas. Entre otros elementos podrían señalarse específicamente los siguientes:

Primero, la elevación del nivel de bienestar de la población, a cuyo respecto debe destacarse la meta del pleno empleo, complementada más recientemente con un aumento de la participación de la fuerza de trabajo femenina; la política de precios, que ha sufrido algunos cambios pero que no han sido de fondo a lo largo del proceso, sin alteración alguna de los relativos a la canasta básica imprescindible para dar satisfacción a las necesidades esenciales; unida a la política de racionamiento y distribución equitativa de los bienes más esenciales, y dentro de esta área, obviamente, el alto nivel alcanzado en los servicios de carácter social --salud, educación, deporte, cultura, etc.-- que han coadyuvado a los fines señalados.

Segundo, y muy vinculado con lo anterior, las políticas de consumo y de inversión han tenido continuidad y consistencia con los objetivos generales planteados desde el principio. El país sacrificó durante un período considerable la demanda de bienes de consumo duraderos que generalmente absorben en América Latina gran parte de los recursos externos, mientras concedía importancia a la inversión destinada a crear y ampliar la base de infraestructura de los sectores sociales, precisamente de la salud y la educación, así como la infraestructura vial, de riego, etc., necesaria para el desarrollo de la agricultura cañera, y otras actividades económicas consideradas vitales, aparte de la necesaria para la plena integración del territorio nacional.

Tercero, la evolución de las relaciones externas, abruptamente trastocadas los primeros años por el bloqueo de los Estados Unidos que persiste, se ha traducido en una estrecha vinculación con el campo socialista, en especial con la Unión Soviética. Esas vinculaciones se han ido fortaleciendo paulatinamente, en especial en este decenio, armonizándose con los países miembros del CAEM una programación conjunta /dentro de

dentro de un esquema de planificación a mediano plazo (planes quinquenales). Sin embargo, a pesar del tratamiento preferencial de los países socialistas, lo mismo en el abastecimiento de insumos, equipos y productos esenciales que en lo relativo a un régimen de precios de compra y venta de productos muy ventajoso --casos del petróleo y el azúcar-- (véase el cuadro 8 y nuevamente el cuadro 7), Cuba ha seguido manteniendo sus tradicionales vinculaciones comerciales con países capitalistas (europeos, Canadá, el Japón, entre otros), con los cuales ha ido aumentando su déficit comercial en los últimos años. Ello se ha debido en parte a la desfavorable derivación de los términos del intercambio desde que empezaron a decrecer los precios internacionales del azúcar en 1975, pero en parte también, a la necesidad de determinados abastecimientos que el mundo socialista no le ha podido suministrar.

Cuarto, la asignación de prioridades en los sectores productivos es el área donde se han observado quizá las variaciones más sustantivas en la evolución de la política. Transcurridos los primeros años, cuando se planteó la expectativa optimista de una posible diversificación y sustitución incluso del principal producto como fuente generadora de divisas, antes de mediados de los años sesenta se volvieron a concentrar los esfuerzos productivos y la asignación de prioridades en torno a la "meta gigante" de los 19 millones de toneladas de azúcar para 1970. En el decenio actual, tras una profunda autocrítica, se ha preferido seguir aplicando una política selectivamente diversificada, consolidando al mismo tiempo el proceso de tecnificación y mecanización de la producción de la caña, acompañada por una mayor modernización de otras áreas de la agricultura, junto a esfuerzos importantes en actividades como la pesca y ciertas ramas industriales.

Finalmente, desde el punto de vista de la organización general y del sistema de dirección de la economía, las pautas han ido cambiando, siempre dentro de un esfuerzo continuo de planificación central, que ha culminado los últimos años, desde principios de 1976 al presente, con un nuevo concepto y organización institucional del país, una participación popular mucho más amplia que antes, y con la adopción del criterio de autogestión en las diversas unidades productivas del país. En esta última etapa, la contabilidad tanto al nivel de empresas como al de la economía en conjunto, ha influido decisivamente en el establecimiento de criterios de racionalización y de decisiones de política económica.

Cuadro 8.

CUBA: INDICADORES DE LA IMPORTACION DE PETRÓLEO Y DERIVADOS,
1970 A 1978

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>Importación de petróleo y derivados</u>									
Valor total (millones de pesos)	110.1	122.9	144.4	159.2	196.2	307.3	342.0	...	...
Indices (base 1970 = 100.0)									
Valor total	100.0	111.6	131.2	144.6	178.2	279.1	310.6	...	...
Quántum	100.0	112.5	108.3	122.8	134.5	127.4	...	...	...
Precios	100.0	99.2	121.0	117.6	132.5	218.9	...	...	...
Porcentaje con respecto al valor de las importaciones totales	8.4	8.9	12.1	10.7	8.8	9.9	10.8	...	...
<u>Importación de petróleo crudo</u>									
Valor total (millones de pesos)	69.8	77.9	86.8	113.0	134.0	223.4	232.3	313.2	323.2
Indices (base 1970 = 100.0)									
Valor total	100.0	111.6	124.4	161.9	192.0	320.1	332.8	448.7	463.0
Quántum	100.0	111.6	111.5	123.0	137.9	136.0	136.0	145.3	150.0
Precios	100.0	100.0	111.6	131.6	139.2	235.4	244.8	308.8	308.7
Porcentaje con respecto al valor de las importaciones totales de petróleo y derivados	63.4	63.4	60.1	71.0	68.3	72.7	67.9	...	...

Fuente: CEPAL, con base en datos del Anuario Estadístico de Cuba, 1975, y del Comité Estatal de Estadística.

/se llevaron

XXI. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ÁREAS ESPECÍFICAS

1. Educación

Principales orientaciones

i) Aspectos generales. La política educativa es un fiel reflejo de los esfuerzos realizados desde 1959 para llevar a cabo los cambios socioeconómicos del nuevo estilo de desarrollo perseguido.

Históricamente, dos factores parecen haber jugado una influencia capital en la política educativa: durante los primeros años destaca el principio de la relación estudio-trabajo inspirada en el pensamiento de Martí,^{1/} y plenamente vigente en la actualidad en el sistema educacional cubano. La otra influencia, más reciente y que cobra cada vez mayor intensidad, sobre todo en la etapa actual de reestructuración del sistema educativo, es la doctrina marxista-leninista.^{2/}

La educación se encontraba ya en Cuba a finales de los años 1950 en un nivel superior al promedio latinoamericano. No obstante, durante los últimos 18 años se le ha asignado una alta prioridad que la ha colocado ahora en una situación privilegiada, si se compara con la de la mayoría de los países de la región. En la primera etapa de las grandes transformaciones,

^{1/} "El concepto de la vinculación del estudio al trabajo y del papel formador de éste en la conciencia y personalidad integral del ser humano, la función socialmente crucial en nuestros pueblos de la enseñanza tecnológica y de la educación vinculada a las necesidades más apremiantes de nuestras sociedades subdesarrolladas, la importancia de la superación de la mujer como miembro pleno de la sociedad, los métodos antiescolásticos de enseñanza, el papel creador del maestro, son elementos fundamentales del ideario pedagógico martiano y fundamentos esenciales de la política de nuestra revolución en el campo educacional. De ahí la vigencia del pensamiento pedagógico de Martí..." Nota del editor, en José Martí, Escritos sobre educación, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1976, pp. 5 y 6.

^{2/} "La política educacional del Partido tiene como fin tomar las nuevas generaciones y a todo el pueblo en la concepción científica del mundo, es decir, la del materialismo dialéctico e histórico; desarrollar en toda su plenitud humana las capacidades intelectuales, físicas y espirituales del individuo y fomentar, en él, elevados sentimientos y gustos estéticos; convertir los principios ideopolíticos y morales comunistas en convicciones personales y hábitos de conducta diaria." Tesis y resoluciones, op. cit., pág. 269.

/se llevaron

se llevaron a cabo profundos y rápidos cambios que imprimieron una característica muy peculiar al sistema educativo cubano, coherente con las políticas redistributivas que se instrumentaron desde el principio; se solucionó de inmediato el problema más serio para todo proceso de formación cultural de la población, el del analfabetismo, y al mismo tiempo que se erradicaba se trató de universalizar el sistema de enseñanza procurando incrementar la matrícula en todos los niveles.

Destaca en particular la campaña denominada "batalla del sexto grado" cuyo objetivo es que toda la población llegue a ese nivel. A medida que se alcanzaba esta meta se dio impulso a las escuelas secundarias y, paralelamente, hubo necesidad de preparar aceleradamente a maestros profesores para los diversos niveles de la enseñanza.

En otros términos, el proceso educativo cubano ha pasado por múltiples transformaciones hasta culminar hacia los años setenta en un sistema consolidado que pudiera parecer ambicioso aún para un país en desarrollo, pero que está demostrando su viabilidad y que ha ido ampliando gradualmente su cobertura. Cuantitativamente, ha cubierto en la enseñanza primaria los porcentajes más altos de matrículas que se pueden obtener (prácticamente el 100%), y alcanzado niveles muy elevados en la secundaria y demás ramas de la enseñanza. Paralelamente, es de suponer que, después de un período inicial de ajustes, se ha mejorado la calidad, al ir abarcando mayores necesidades en la formación de los recursos humanos que el país requiere para su desarrollo. Prueba de ello son los diversos subsistemas, entre los que se pueda destacar aquí, sólo a título de ejemplo, la enseñanza de adultos y la enseñanza superior.

El sistema educativo cubano ha introducido en la enseñanza importantes innovaciones, como "la escuela en el campo", la "escuela vocacional" y "los círculos infantiles". Los métodos de enseñanza se revisan periódicamente y se realizan experimentos pedagógicos desde el nivel de los círculos infantiles hasta la universidad. Sin embargo, no se ha encontrado en la literatura educativa cubana ninguna señal de análisis crítico contemporáneo que ponga en tela de juicio la eficacia de la escuela como institución. Cifrar demasiadas esperanzas en la escuela podría conllevar de hecho el riesgo de concederle una eficacia automática. De todas formas, se puede

/comprobar

comprobar que en los últimos años se ha asignado en Cuba mayor importancia a los aspectos cualitativos de la educación que a su simple desarrollo cuantitativo, hecho que lleva implícita una revisión crítica del sistema escolar.^{3/}

ii) Participación masiva y gratuidad. Al concepto de igualdad de derechos y oportunidades para dar acceso al sistema educacional a toda la población en forma gratuita, se agregaron algunas transformaciones rápidas y radicales. Así, la educación pasó a ser una función exclusiva del estado a través de un sistema nacional único de enseñanza, con el apoyo de las instituciones de organización y participación popular. Por ejemplo, los Comités de Defensa de la Revolución contaron siempre con un encargado de la educación. Con la nueva constitución y con la reciente instauración del sistema de participación popular, las políticas educativas se instrumentaron a nivel de municipio.

iii) La relación estudio-trabajo. Observando el postulado de una sociedad socialista, "integrada por trabajadores", se considera un principio básico que toda la población participe del proceso productivo. En Cuba, desde los círculos infantiles empiezan los niños a dedicar tiempo a las actividades productivas y de servicios. Los estudiantes destinan un número determinado de horas a la semana al trabajo en los huertos escolares, en las fábricas y en los servicios de mantenimiento de los edificios escolares. Las nuevas escuelas secundarias en el campo incluyen labores agrícolas permanentes (por ejemplo, el cultivo de cítricos), y las vocacionales disponen de talleres de producción industrial. En la presente fase, cuando no ha sido posible trasladar todavía toda la enseñanza secundaria al campo, las escuelas secundarias urbanas desplazan a sus estudiantes siete semanas al año a las zonas rurales para realizar actividades agrícolas, a base de las cuales se han alcanzado en diversas ocasiones niveles de productividad comparables al de los obreros permanentes.

^{3/} En el diagnóstico que se realizó a principios de los setenta "se comprobó que persistía en la práctica el criterio tradicional de que la función principal de la escuela de educación general era la de preparar contingentes para los estudios universitarios". Véase, El plan de perfeccionamiento, op. cit., y también Jornadas Pedagógicas: Conferencias sobre pedagogía socialista, primera parte, 1974.

Con el sistema estudio-trabajo se persiguen dos objetivos: uno formativo para alentar a los jóvenes a descubrir la importancia del trabajo como el centro de la actividad social,^{4/} y otro productivo para reducir el costo de la educación mediante el aporte de los estudiantes a la producción.^{5/} De esta manera se pretenden crear nuevos hábitos sociales, aumentar los niveles de productividad y distribuir las tareas laborales entre toda la población.

El trabajo productivo de los estudiantes significa ya una fuente importante de financiamiento de los programas educativos. El año escolar de 1975-1976 se calcula que contribuyó con 194 000 años-hombre,^{6/} lo que representa el 6.7% de la fuerza total de trabajo del país. Si a manera de ilustración se computara a los estudiantes por este trabajo el salario mínimo, se habría alcanzado una cifra que posiblemente correspondería a las inversiones totales del Ministerio de Educación, según el presupuesto de 1976.^{7/}

- 4/ Fidel Castro, "La educación debe ser la combinación del centro de trabajo y del centro de estudio", discurso del 12 de noviembre de 1971. "Ha de ser el trabajo el gran pedagogo de la juventud", 2 de diciembre de 1964. Véase, Educación en revolución, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1974.
- 5/ Fidel Castro, "Esto refleja la importancia del estudio y el trabajo, de la necesidad de seguir desarrollando esas líneas para introducir a los estudiantes en la producción. De modo que nuestro sistema de enseñanza pueda llegar un día a ser costado prácticamente por el trabajo de los estudiantes... Es de esperar que en la próxima década, después de 1980, ya los gastos educacionales y todos los gastos de la educación estén compensados por el trabajo productivo de los estudiantes. No habrá otra fórmula para un país como el nuestro, que tiene que desarrollar su economía en condiciones de trabajo duro, puesto que no tenemos riquezas fáciles entre nuestros recursos naturales para poder sostener un programa de educación universal." Discurso pronunciado el 22 de octubre de 1973 durante la inauguración de 102 centros de enseñanza media.
- 6/ Se utilizó la matrícula en los diferentes ciclos y modalidades y se les aplicó un coeficiente (proporción del tiempo dedicado a trabajo), que corresponde a cada uno de ellos. Se descontaron 21 831 trabajadores que estudian a tiempo completo.
- 7/ Apoyándose en las cifras oficiales sobre el número de becados por nivel de estudio, clasificados en internos y semiinternos, y los costos (diferencia entre internos o semiinternos y externos) por alumno, mencionados por Fidel Castro en el discurso del 22 de octubre de 1973 en la inauguración de 102 centros de enseñanza media. La educación en Cuba, La Habana, 1973.

iv) La adaptación del sistema educacional a las necesidades del desarrollo socioeconómico. En los últimos años se ha insistido cada vez más en que los planes educativos deben armonizarse con las necesidades del desarrollo económico y social del país, principio que se encuentra particularmente presente en la reforma universitaria que se está llevando a la práctica, la cual, apartándose del sistema tradicional de carreras académicas, organiza las especialidades de acuerdo con la estructura económica y social del país y programa la formación de profesionales por ramas de actividad según las metas del plan quinquenal de 1976-1980. Hasta el momento se han definido más de 60 especializaciones, reunidas en 15 grupos de especialidades, clasificación que se revisa periódicamente, en colaboración estrecha entre el Ministerio de Educación Superior, de reciente creación, y la Junta Central de Planificación.

v) El marxismo-leninismo en la educación. El actual sistema educativo cubano ha aprovechado la experiencia en este campo de los otros países socialistas. Los diversos estudios que se han publicado en Cuba sobre métodos y teoría educativos insisten en que la educación del país se basa en la pedagogía marxista-leninista,^{8/} que se sustenta en los siguientes elementos:^{9/}

a) Investigación sociológica sobre la situación de la enseñanza;

b) Crítica filosófica sobre las necesidades del hombre, sobre la naturaleza de la cultura, el papel del medio ambiente, la influencia del trabajo educativo sobre la conciencia, la realización de la personalidad humana y el proceso de desalienación,

c) Definición específica del contenido, métodos y fines de la educación analizada en sus diferentes aspectos político-ideológicos, intelectuales, morales, etc.^{10/}

8/ Véase la colección de la revista Educación, publicada desde 1971 por el Ministerio de Educación. Un número significativo de artículos proviene de educadores soviéticos.

9/ García G. Gaspar, La concepción marxista sobre la escuela y la educación. Editorial Grijalva, Colección 70, No. 138, 1974.

10/ Véase, Ministerio de Educación, Plan de perfeccionamiento y desarrollo del sistema nacional de educación de Cuba, La Habana, 1976.

Mediante la educación político-ideológica, el estudiante se familiariza con el papel en la sociedad del Partido, el Estado y las organizaciones de masas; la intelectual se orienta a preparar al estudiante para que estudie por cuenta propia; la moral se dirige a la formación de una conciencia social, a través de la formación de hábitos y con la práctica en la disciplina escolar.

La enseñanza del marxismo, por otra parte, se comenzó a implantar de manera sistemática en los programas de estudio y en la preparación de los maestros y se introdujo más tarde como disciplina obligatoria en los planes de la última reforma educativa. Los nuevos libros de texto parten de los postulados marxistas-leninistas, y la enseñanza de la historia, de la geografía o de las ciencias sociales tiene como fundamento las principales categorías del materialismo histórico y del materialismo dialéctico.

b) La educación hasta 1959

El sistema educativo cubano se reducía durante la colonia a algunas escuelas para los estratos altos de la población; a partir de la independencia experimentó rápidos adelantos. A finales de siglo, un tercio de la población era alfabeta y 30 000 alumnos estudiaban en 80 escuelas secundarias, orientadas hacia la universidad. El pensamiento martiano inspiró varias transformaciones educativas en esos años. Martí insistía en que la educación debía alcanzar a todos los cubanos y aproximaba los conceptos de conocimiento y educación a los de libertad, fortaleza y felicidad.^{11/} También tuvo cierta influencia, aunque en otra dirección, la escuela pública norteamericana.^{12/} Leyes educativas del estado de Ohio orientaron la creación de juntas locales de enseñanza, escuelas para preparar maestros y normas de asistencia obligatoria. Existía una gran correlación entre el contenido de la educación y los valores y expectativas de los sectores económicos y políticos dominantes. Los grupos de mayores ingresos deseaban una educación exclusiva para sus hijos y buena parte de ellos los enviaban a estudiar

^{11/} José Martí, Escritos sobre educación, op. cit., pp. 9, 10 y 18.

^{12/} Paulston Rolland, "Cambios en la educación cubana", Aportes, No. 21, julio de 1971.

al extranjero. Los profesionales y técnicos, comerciantes y miembros de la burocracia, procuraban mantener a sus hijos en las escuelas privadas (15% de la matrícula total en primaria, 25% en secundaria y 20% en la universidad), cuyo nivel de instrucción era superior al de la educación pública y estaba regido por los valores de las clases altas.

Otros sectores de la población enviaban a sus hijos a escuelas de enseñanza pública como medio de movilidad social ascendente.^{13/}

En las dos primeras décadas del presente siglo se mantuvo la educación generalizada y obligatoria, y en 1926 Cuba llegó a alcanzar el primer lugar en nivel educativo entre los países de habla hispana. La tasa de escolaridad de los niños entre 5 y 14 años en el período 1901-1920 fue del 46% y había ascendido al 63% en 1926.

Después de los años treinta, sin embargo, el sistema de enseñanza sufrió fuerte deterioro. En 1942-1943 la tasa de escolaridad para el grupo de edad arriba mencionado descendió al 31%. Como se mencionó en la primera parte de este documento, en la década de los cincuenta las matrículas en el nivel primario eran inferiores a los promedios regionales.

c) La evolución de las políticas educativas

i) Principales resultados en la educación. Al analizar la acción educativa cubana destaca el vigor con que se han llevado a cabo los diferentes programas y sobre todo en los primeros años del período posrevolucionario, durante los cuales los logros fueron impresionantes por el interés que se logró despertar entre la población. El avance más significativo lo constituyó el incremento de la matrícula escolar que aumentó de cerca de 811 300 en el año escolar 1958/1959^{14/} a 1.3 millones en 1959/1960, el más alto que se ha registrado en el país (aumento de 39%). Ello se explica en gran medida por la expansión en la enseñanza primaria, que de 780 000 alumnos pasó a poco más de un millón. (Véase el cuadro 9.)

^{13/} Véase "Cambios en la educación cubana", Aportes No. 21, op. cit.

^{14/} Para simplificar la lectura, aunque el año escolar cubre dos años calendario se indicará en el texto de aquí en adelante solamente el año en que se inicie.

Para atender este crecimiento, los estudiantes de las escuelas secundarias fueron convocados en 1960 para formar contingentes de maestros voluntarios (método que vuelve a ser utilizado en 1972). Se solicitaron 1 000 y respondieron 3 000, y a este número se incorporan otros 2 000 en los años siguientes. Todos ellos integraron la llamada Brigada de Maestros de Vanguardia "Frank País"; se les empezó a entrenar en la Sierra Maestra intensivamente y durante un período corto con la finalidad de sensibilizarlos a las nuevas tareas del proceso que se estaba viviendo. La formación de maestros ha sido uno de los problemas más serios, especialmente en el nivel primario y en las áreas rurales. Así, para alentar a los que vivían en las ciudades a ocupar puestos en el campo se elevaron los salarios proporcionalmente a la distancia entre la escuela y el centro urbano más próximo.

Por otro lado, fue notable la respuesta^{15/} de los maestros rurales que se incorporaron al sistema en el año 1959 cuando aceptaron ganar la mitad de su salario para que se duplicara el número de aulas, con lo cual el número de estudiantes atendido se incrementó en 10 000 en el área rural.

Toda esta actividad creó las condiciones para la gran Campaña de Alfabetización que se llevó a cabo dos años después durante las vacaciones escolares de verano y el trimestre escolar siguiente. Se movilizaron por todo el país, y básicamente en las zonas rurales, 100 000 estudiantes (casi la quinta parte de los alumnos postprimarios), 13 000 obreros y 120 000 ciudadanos, así como 34 800 maestros y profesoras que fungieron como organizadores del trabajo y proporcionaron asesoría técnica.

El esfuerzo masivo produjo resultados inmediatos. En pocos meses el analfabetismo de la población mayor de 10 años de edad se había reducido del 23.8% a poco menos del 3.9%. La enseñanza básica impartida llegó prácticamente al millón de personas, quienes además de leer y escribir recibieron nociones elementales de salud e higiene y entraron en contacto con los cambios políticos que estaban ocurriendo.

Aprovechando el impulso y la experiencia obtenida por esta campaña, se prosiguió con un plan de trabajo que se refiere a los aspectos llamados de

^{15/} Eso se dio después de un discurso de Fidel Castro el 27 de agosto de 1959 en el Congreso Nacional de Maestros Rurales.

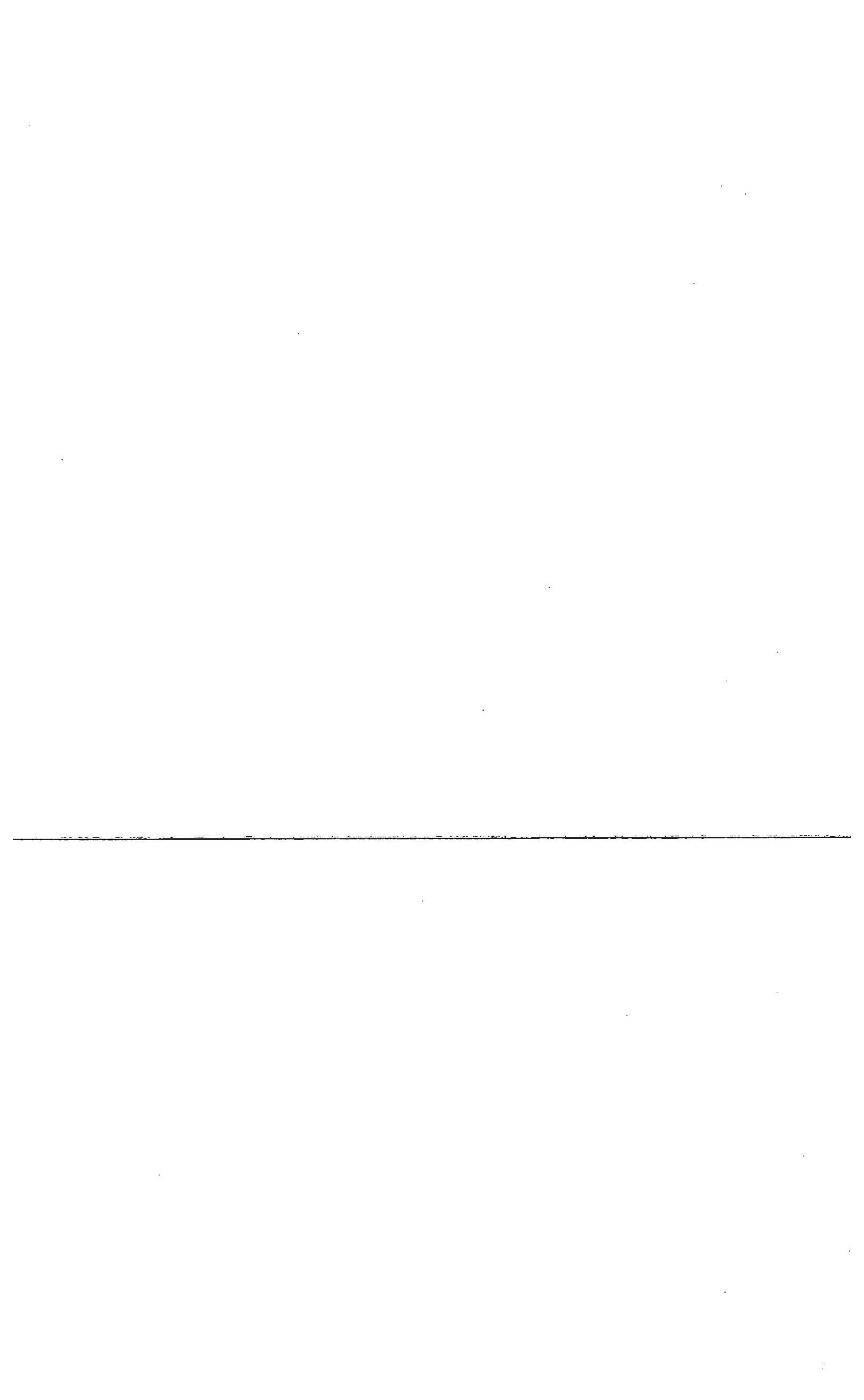
Cuadro 9

CUBA: MATRICULA POR NIVELES DE ENSEÑANZA EN LOS CENTROS A CARGO DEL MINISTERIO DE EDUCACION, 1950-1959 A 1976-1977

(Miles)

	1958-1959	1960-1961	1962-1963	1963-1964	1964-1965	1965-1966	1966-1967	1967-1968	1968-1969	1969-1970	1970-1971	1971-1972	1972-1973	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977		
Total	811.3	1 240.9	1 348.5	1 773.0	1 915.0	2 039.9	2 459.3	2 189.3	2 107.4	2 222.6	2 200.5	2 238.1	2 345.5	2 440.1	2 663.7	2 677.3	2 944.7	3 580.2	
Educación primaria	717.4	1 050.1	1 136.3	1 166.9	1 217.0	1 316.0	1 370.7	1 332.3	1 367.3	1 397.7	1 466.3	1 558.2	1 664.6	1 759.2	1 852.7	1 899.3	1 923.3	1 922.3	1 899.0
Educación media	88.1	90.6	122.9	151.8	166.8	192.7	199.9	214.7	244.6	262.2	273.3	282.4	289.2	256.7	291.0	354.3	456.0	559.2	781.8
Media general	63.5	59.5	89.8	109.3	123.1	137.9	136.7	148.4	171.4	178.5	187.6	177.9	186.7	201.8	222.5	265.6	337.5	420.3	535.1
Secundaria básica	26.3	35.1	71.1	91.5	107.5	121.1	118.1	125.3	143.9	161.7	170.5	161.3	171.2	186.1	200.4	239.4	307.2	382.5	485.9
Inst. preuniversitarios	37.2	24.5	18.7	17.8	15.5	16.8	12.6	24.1	27.5	16.0	17.1	16.6	15.5	15.7	22.0	26.2	36.3	37.6	49.2
Técnica y profesional	15.6	21.0	25.6	34.1	35.9	48.9	48.5	44.5	51.5	83.1	55.8	44.9	27.9	30.0	42.6	58.3	62.0	192.7	145.2
Formación personal docente	9.0	10.1	7.5	8.4	7.8	12.9	14.7	19.8	21.9	20.6	28.9	23.6	24.6	24.1	25.9	30.4	35.5	36.2	101.5
Regular	9.0	10.1	7.5	8.4	7.8	12.9	14.7	19.8	21.9	20.6	22.2	19.1	21.0	20.6	20.9	26.1	31.3	34.1	-
Acelerado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.6	10.5	3.6	3.6	5.1	4.3	3.1	1.5	-
Inst. defectología	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.1	0.6	-
Educación superior	2.1	25.3	19.2	17.9	17.3	20.4	26.3	26.2	28.2	29.2	32.3	34.5	35.1	36.9	48.7	55.4	68.4	84.7	105.7
Educación especial	-	0.1	1.0	0.9	1.3	1.8	3.1	4.4	5.2	6.9	7.9	8.6	7.9	8.4	8.9	10.4	11.6	12.4	13.5
Educación de adultos	-	73.0	66.6	436.4	496.5	483.6	842.0	574.7	451.5	500.0	373.2	306.9	316.9	290.7	358.9	325.8	361.7	541.1	701.3
Movimiento juvenil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44.5	53.7	33.4	60.1	69.9	...	97.1	102.1	38.9
Otros	3.7	1.8	2.5	-	16.1	17.4	17.3	17.3	10.4	6.8	3.0	23.8	48.4	28.1	32.6	32.1	27.6	22.9	20.0

Fuente: CEPAL con base en datos suministrados por el Ministerio de Educación.



"seguimiento", de "superación obrera y campesina" y de "mínimo técnico", cuyo propósito era: a) elevar el nivel de los alfabetizados a los grados medios de la primaria y b) permitir que medio millón de obreros, que sólo tenían la preparación de los primeros grados, acabaran la primaria, y 40 000 que la habían completado terminaran su educación secundaria básica. Asimismo se empezaron cursos de superación de la mujer para integrarla al proceso de desarrollo en marcha.

Gran parte de los incrementos en la matrícula fueron posibles gracias a un amplio programa de becas que alcanzó su máximo durante 1968, (265 000) y continuó incrementándose en los últimos años. En el año escolar 1976 el 12,5% de los estudiantes disfrutaban de becas en internados y el 9,6% en semiinternados; entre todos representaron más del 7% de la población del país. Debe subrayarse que durante los últimos años del decenio pasado, cuando se observaba un deterioro en los sectores productivos y en la economía en general, ocurrieron los mayores incrementos en materia de becas, comprobándose así la alta prioridad que se concede en Cuba a la educación y confirmando la hipótesis de que no se sacrificaría el presupuesto de este sector frente a contingencias en la disponibilidad de recursos.

Los 70 000 becarios que había en 1961 en el nivel secundario y en los grados superiores de la enseñanza tecnológica eran en su mayoría hijos de campesinos y obreros que residían en lugares apartados de las escuelas, reflejándose así el cambio ocurrido en la procedencia socioeconómica de los estudiantes. Antes de 1959 solamente el 2% de los que seguían la carrera magisterial procedía de padres campesinos; en 1962 ya el 35% eran hijos de obreros y campesinos.^{16/} En la escuela de medicina, cuyos egresados pertenecían por lo general a las clases de mayores ingresos la situación cambió radicalmente y en el presente (1977) cerca del 50% de los padres de los estudiantes de esta carrera trabajan como obreros industriales y en el sector servicios (54% en 1972 y 49% en 1975).^{17/}

16/ Comisión Nacional Cubana de la UNESCO, Cuba y la Conferencia de Educación y Desarrollo Económico y Social, La Habana, 1962.

17/ Resultados de la encuesta levantada en la Facultad de Medicina de la Universidad de La Habana.

El ritmo de crecimiento de la matrícula de todo el sistema educativo fue notable en los primeros años. Según cifras oficiales en 1960 el total ascendía a 1.4 millones; llegó a 2.4 en 1964, después de 1959, año en el que se registró el mayor crecimiento (22.1% en relación con el anterior). Los años siguientes se redujo la matrícula, pero a partir de 1969 se recuperó la tendencia ascendente para llegar a los 3.3 millones en 1976 y se calcula alcanzará los 3.5 millones en 1980.

Para apreciar la magnitud del número total de estudiantes en el país basta señalar que en 1976 la población se estimaba en 9.6 millones, lo cual significa que la tercera parte de la misma concurría a la escuela. Ese año estaban matriculados 1.8 millones de estudiantes en la escuela primaria (prácticamente toda la población en edad de 6 a 12 años), 660 000 en la escuela media, 127 000 en la técnica y profesional, y 100 000 en la educación superior. (Véase de nuevo el cuadro 9.) Al problema de la insuficiencia de maestros para poder atender la demanda creciente se sumó el de conseguir un mejor nivel de rendimiento para un número tan grande de estudiantes. En la escuela primaria se observó una mejora gradual en la tasa de aprobados; en 1962 el 54%, en 1968 el 72% y en 1973 el 89%, tendencia que se asemeja mucho a la de la escuela secundaria básica, pero se eleva en las "secundarias en el campo". Si se compara el porcentaje de aprobados en la enseñanza primaria entre las áreas urbanas y las rurales, la diferencia disminuye. Así, en 1962 la relación era de 62% y 44% respectivamente, pero en 1973 se aproximaron entre sí (90% y 86% respectivamente.)

La eficiencia del sistema educativo, medida por la tasa de retención anual --relación entre la matrícula final y la inicial en un año escolar-- ha sido muy alta. Llegaba al 95% en 1963, y prácticamente alcanzaba los mismos niveles en las zonas urbanas y rurales; al año siguiente la tasa rural llegó incluso a ser más elevada (97.4%).

La "retención a graduados" --proporción de los que llegan al sexto grado con respecto a los que ingresaron en el primero-- en las escuelas primarias representó el 16.4% en la cohorte 1960-1965, y se mantuvo constante en las cuatro siguientes; después empezó a subir significativamente pasando de 21.2% en 1965-1970 a 50.8% en 1970-1975. En la generación

1965-1970 se observa una diferencia entre la ciudad y el campo, con 34% y 12%, respectivamente. Las diferencias se mantienen también por provincias e incluso en algunos casos se han acentuado. Entre las generaciones 1967-1971 y 1969-1974 la retención aumentó en la provincia de La Habana de 57% a 70% y se mantuvo prácticamente constante en Pinar del Río (de 44,0% a 44,5%).

ii) La reforma del sistema educativo. Durante 1959 se concretaron los primeros cambios en el Sistema Nacional de Educación y se tomaron además medidas para descentralizarlo y desarrollarlo cuantitativamente. La ley que los sustentó expresaba que "la reforma de la educación es un proceso permanente, una actitud dinámica y readaptadora que ha de seguir el paso a la marcha progresiva de la civilización" e indicaba que "la educación se propondrá el desarrollo pleno e íntegro de la personalidad humana, es decir, el desarrollo de la naturaleza potencial o virtual del hombre a toda plenitud de su ser y su valor".^{18/} En general, las bases de la ley mencionada tenían cierta similitud con las de otros países de la región en esos mismos años.

A principios de 1962 se dictaron las primeras bases de la reforma universitaria que modificaban el régimen de gobierno, establecían un amplio sistema de becarios y cambiaban la estructura orgánica al sustituir la cátedra vitalicia por el departamento de profesores.

En 1968 se aprobaron nuevos planes de estudio y se siguieron revisando normas y dictaminando medidas que contribuyeran a mejorar y controlar los sistemas escolares existentes bajo la consigna de "más revolución en la educación"; en este contexto destaca, como ya se mencionó, la vinculación del estudio al trabajo. Los nuevos planes permitieron preparar mejor a los estudiantes a base de cambios en las asignaturas impartidas y de disponer de más tiempo para prácticas de observación y de experimentación y para poner más énfasis en la cultura y en la educación física. Sin embargo, en esos años siguió siendo un problema el rendimiento escolar relativamente bajo, posiblemente por las mayores exigencias inherentes a las nuevas normas.

18/ La educación en Cuba, op. cit., pp. 18 y 19.

En 1971, durante el Primer Congreso Nacional de Educación y Cultura, se formularon recomendaciones sobre la formación de los estudiantes, el papel del personal docente, los objetivos y contenido de la educación, nuevas normas educativas, administrativas y de organización, y se reconoció la influencia del medio y de los organismos populares sobre la educación. En la clausura del II Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas, el Primer Ministro planteó la necesidad de una revolución educativa, y fijó 1980 como meta para elevar la calidad de la enseñanza.

Durante 1972 y 1973 se preparó un amplio diagnóstico de la educación, que abarcó los objetivos, la función social, la estructura del subsistema de la educación general, la legislación escolar, los contenidos de los planes de estudio, los programas por materia, guías metodológicas, y los textos y medios de enseñanza. A partir de ese estudio, en 1975 se realizó la segunda reforma educativa con el Plan de Perfeccionamiento y Desarrollo del Sistema Nacional de Educación de Cuba, ^{19/} que recoge las principales orientaciones de la tesis sobre política educacional en el Primer Congreso del Partido; su objetivo principal es la adaptación de la enseñanza a las exigencias de la nueva etapa de la construcción del socialismo.

Por resolución ministerial, en el ciclo escolar 1975, se puso en vigor un nuevo plan de estudios, iniciado por una etapa de tránsito que terminará en 1980.

19/ "...plan de perfeccionamiento del sistema educacional que tiene por objeto adecuar la educación a la sociedad que estamos construyendo. Ello significa proporcionar a nuevas generaciones la adecuada formación en los aspectos político, intelectual, científico, técnico, físico, moral, estético, politécnico, laboral y patriótico-militar, a la par de una preparación profesional en la especialidad correspondiente, de modo que la sociedad puede contar, en las cantidades necesarias y con la calidad requerida, con los obreros técnicos de nivel medio, maestros y cuadros especialistas de nivel superior... El plan sienta las bases para el continuo e ininterrumpido perfeccionamiento del sistema, ya que los principios metodológicos y organizativos marxista-leninistas en que sustenta su fundamentación conllevan a estudios e investigaciones sobre el pronóstico científico del desarrollo de la educación, que le sirven para proyectarse prospectivamente". Informe Central, op. cit.

En la educación superior empezó a implantarse una honda transformación a partir de 1971 al establecerse el sistema estudio-trabajo.^{20/} A su vez, los trabajadores se estaban incorporando en esa época en forma masiva a la universidad. En el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (diciembre de 1975) se acordó crear el Ministerio de Educación Superior que empezó a funcionar como tal en 1977. Se reestructuró totalmente la educación en ese nivel, desapareciendo las carreras universitarias tradicionales y formándose especialistas destinados a las líneas principales de desarrollo económico, científico, cultural y social del país (con 15 grupos de especialidades). Los institutos superiores pedagógicos quedaron adscritos al Ministerio de Educación; las universidades y los institutos superiores politécnicos quedaron adscritos al Ministerio de Educación Superior; los institutos superiores de ciencias médicas, al Ministerio de Salud Pública; el Instituto Superior de Arte, al Ministerio de Cultura; el Instituto Superior del Servicio Exterior, al Ministerio de Relaciones Exteriores; el Instituto Superior de Educación Física, al INDER, y el Instituto Superior Técnico Militar, al Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias.

Para esas fechas se habían creado sedes universitarias en las provincias de Matanzas, Pinar del Río y en la región de Isla de Pinos, incorporadas a la Universidad de La Habana, así como filiales universitarias en diferentes centros de producción, servicios o investigación.

d) Evolución de los subsistemas

El sector educativo se encuentra dividido en subsistemas por las diferentes áreas de la enseñanza. A continuación se analizan las características principales de algunos de ellos.

i) Subsistema de educación general

1) Educación preescolar. Se imparte en las escuelas nacionales a partir de los 5 años de edad, en los círculos infantiles (niños de 45 días a 6 años) y en los jardines de la infancia. En 1958 se registró en todo este nivel una matrícula del orden de 58 000 alumnos, que en un par de años se duplicó prácticamente para alcanzar un máximo de 127 000 en 1975.

^{20/} Trabajan 20 horas a la semana los dos primeros años en labores no calificadas, y a partir del tercer grado, dentro de su especialización. En 1973 se incorpora el servicio social de posgrado.

La Federación de Mujeres Cubanas estableció en 1961 los círculos infantiles con el propósito de prestar una atención integral en lo que se refiere a nutrición, salud física y mental, recreación, deportes y cultura. En un principio se capacitó para esta tarea a mujeres hasta entonces empleadas domésticas, pero rápidamente se empezó a formar personal especializado. Actualmente se realiza en estas instituciones uno de los experimentos más creadoras para desarrollar un individuo con nuevos hábitos de convivencia y de trabajo colectivo, y se mantiene además el concepto de mejorar la atención aun a costa de un ritmo de crecimiento más lento, política que difiere de la orientación masiva que se da a la enseñanza en otras áreas.

Los círculos se encuentran concentrados en las áreas urbanas y especialmente en La Habana. En 1976 se matricularon en ellos 65 000 niños; y al presente absorbe cerca del 10% de la población infantil en las edades que atienden. Como la demanda de matrícula es muy elevada y no existe capacidad para satisfacerla plenamente, se da preferencia a los niños cuyas madres trabajan y entre ellos a los hijos de profesionales; la segunda preferencia la tienen hijos de padres separados o los niños con algún problema de comportamiento. En un principio se cobraba una cuota que fluctuaba entre 5 y 45 pesos, en función del ingreso familiar, pero a partir de 1967, y hasta fecha reciente, la atención fue gratuita. En 1977, en efecto, se reimplantó el cobro por este servicio. El costo por niño, según cálculos de los primeros años, llegaba a 40 pesos mensuales.

Los jardines de la infancia comenzaron a operar en 1967 y han mantenido un volumen de matrícula, reducido pero constante.^{21/}

2) Educación primaria. La expansión de la enseñanza primaria ha sido muy acelerada (véase de nuevo el cuadro ²²), superior al ritmo de crecimiento de la población hasta 1973 y tendiendo a igualarse ambas hacia 1976.

En 1958, 600 000 niños de entre 6 y 14 años no asistían a la escuela, y de los 717 400 matriculados en escuelas públicas el 64% se concentraba

^{21/} Aproximadamente 5 000 alumnos.

en las ciudades. Dos años más tarde se impartía enseñanza a poco más de 1 100 000 estudiantes en ese grupo de edad, y el rezago fue disminuyendo en una alta proporción hasta llegar en 1976 a una matrícula de 99% sobre la población de 6 a 12 años.^{22/}

En 1959 la matrícula rural alcanzaba el 48% de la total, llegando incluso al año siguiente al 52%. Con la nacionalización de las escuelas privadas -- eminentemente urbanas --^{23/} el porcentaje rural disminuyó para representar el 39% en 1974, proporción semejante al total de la población rural del país en esos grupos de edad.

Desde 1976, cuando se aplican nuevas normas de promoción que introducen el pase por ciclos,^{24/} desaparece prácticamente la repetición de grados, y aumenta consecuentemente la matrícula en los últimos años de la enseñanza primaria.

Casi resuelto el problema de cobertura escolar, el Plan de Perfeccionamiento trata de reestructurar gradualmente la educación primaria, partiendo de una revisión crítica de las asignaturas y de su contenido. Los nuevos textos escolares persiguen la adaptación de la enseñanza a los principios teóricos básicos a que se hizo alusión, poniendo mayor énfasis en el "politecnismo", que consiste en "la vinculación de la escuela (y) la enseñanza con la vida, ... la práctica social, ... y la producción (así como) de la teoría con la práctica y del trabajo intelectual con el trabajo manual".^{25/}

3) Educación media. En este nivel, dividido en un ciclo básico y uno preuniversitario, se manifiestan los esfuerzos realizados para preparar recursos humanos, y puede decirse que es el campo donde el éxito ha sido mayor.

El crecimiento del ciclo básico ha sido espectacular (véase de nuevo el cuadro 9). Aunque resulte difícil la comparación con 1958, en razón

^{22/} Los límites de edad para la enseñanza primaria cambian a partir de 1960 de 6 a 14 años a 6 a 12 años.

^{23/} La enseñanza privada representaba en 1960 el 9% de la matrícula total.

^{24/} Véase MINED, Plan de perfeccionamiento ..., op. cit., pág. 69.

^{25/} Plan de perfeccionamiento, op. cit., p. 77.

de los cambios introducidos en la estructura de la enseñanza,^{26/} se puede calcular que entre ese año y el siguiente la matrícula en las escuelas oficiales aumentó en más de la tercera parte, duplicándose en 1960 para alcanzar en el resto de la década un crecimiento promedio del 6% anual. Entre 1973 y 1976 se aceleró el ritmo a un 23% anual a consecuencia de las medidas adoptadas a partir del diagnóstico sobre educación realizado en 1972 que señaló el retraso relativo que aún existía en este nivel educativo.

En 1974 las tres cuartas partes de la población de 13 a 16 años asistían a la escuela, y esta proporción se elevó a 78.3% en 1976. Para incrementar aún más esa tasa, y en vías ya de vencer la "batalla del sexto grado", se formuló una ley que establece la escolaridad obligatoria de nueve años. Mientras tanto, como medida de política para absorber a los menores de 17 años (edad legal mínima para incorporarse a la fuerza de trabajo) retrasados escolarmente o que no asisten a la escuela, se crearon nuevos institutos politécnicos para regularizarlos y capacitarlos para desempeñar un oficio.

La evolución de la educación preuniversitaria ha sido más irregular aunque se mantenga una tendencia ascendente, con un promedio de 5.8% anual. El mayor crecimiento se registró entre 1972 y 1976, período en el que se duplica la matrícula.

Las diferencias entre la ciudad y el campo eran bastante acentuadas. En 1960 sólo el 2% de la matrícula de la secundaria básica correspondía a las zonas rurales y aunque se efectuó un esfuerzo considerable para revertir esta situación, todavía en 1967 ese porcentaje ascendía a sólo 2.7%. Con la creación de las "escuelas secundarias en el campo", que acogen en régimen de internado a los estudiantes que proceden tanto del campo como de las ciudades, estas diferencias no pueden observarse a partir de la matrícula escolar.

En este nivel sobresale el movimiento de las "escuelas al campo" y la creación de las "escuelas en el campo". En un primer momento se trató de movilizar a los estudiantes de las áreas urbanas, "escuelas al campo",

^{26/} Los dos últimos grados de la escuela primaria en 1960/1961 pasaron a la secundaria básica.

para que participaran en las actividades agrícolas, especialmente en la zafra del azúcar y en la recolección del tabaco, con la doble finalidad de ponerlos en contacto con la realidad del interior del país y de fomentar aún más la relación estudio-trabajo. Esa práctica se mantiene hasta la fecha con el traslado por un período de 7 semanas de los estudiantes de las secundarias urbanas.

Posteriormente, en lugar de llevar a los estudiantes al campo por un tiempo corto, y a partir de una experiencia piloto-inicial, se proyectaron las "escuelas en el campo" donde la enseñanza se integra cotidianamente (tres horas diarias) con el trabajo agrícola. En 1971 empezaron a operar 50 de esas escuelas, con la intención de que se llegue a absorber a todos los estudiantes de secundaria. Sin embargo, debido a sus altos costos, se ha avanzado a un ritmo inferior a lo deseado; en 1976 se había cubierto el 31% del total de matrícula.

Las escuelas vocacionales tienen puntos en común con las "secundarias en el campo", aunque el nivel de su enseñanza sea más elevado y más estricto. Poseen los equipos de enseñanza más modernos y cuentan con centros de producción industrial y agrícola. Concurren a ellas sólo los estudiantes que han obtenido las más altas calificaciones en la escuela primaria, lo cual señala una gran diferencia con las vocacionales de otros países.

Actualmente existen seis, de las que egresaron los alumnos mejor calificados a nivel de enseñanza media y muchos de los futuros maestros. Los estudiantes, al mismo tiempo que desarrollan un trabajo colectivo, son estimulados a superarse individualmente, provocándose así una aparente contradicción entre el esfuerzo para cumplir con el principio de igualitarismo aludido en la Primera Parte de este estudio, por un lado, frente a la necesidad de contar con personal altamente calificado, por otro.

Durante 1963 se inició en la educación media la experiencia de los "círculos de interés", programa de actividades entre grupos de estudiantes para orientarlos hacia las ciencias y la técnica en los rubros de mayor importancia para el desarrollo del país. Se lanzó asimismo un plan de monitores (estudiantes destacados que ayudan al profesor a agilizar el programa escolar) que se ha aprovechado para tratar de despertar vocaciones docentes y de resolver así el problema de escasez en el magisterio. Esas

/experiencias

experiencias fueron después llevadas a otros niveles de enseñanza y sirvieron de base para la reestructuración a partir de 1968, de las escuelas vocacionales.

ii) Subsistema de educación técnica y profesional. La mayoría de los trabajadores calificados procede de ese nivel de enseñanza que se ha desarrollado como una necesidad del sector productivo. Fundamentalmente está destinada a los jóvenes, futuros miembros de la fuerza de trabajo.^{27/}

En 1959 este tipo de enseñanza se impartía solamente a 16 000 estudiantes; en 1961 la matrícula llegaba ya a 34 000 para crecer hasta 83 000 en 1967. Entre ese año y el de 1970, época en que se agudizan los problemas en la estructura económica, se reduce drásticamente a 28 000. (Véase de nuevo el cuadro 9.) A partir de 1970 la mecanización agrícola y la recuperación de la actividad industrial dan nuevo impulso a la enseñanza técnica, que alcanza a 145 000 alumnos en 1976-1977, y se espera habrá de llegar a 230 000 para 1980-1981.

Destaca la atención a la especialidad agropecuaria, que absorbió el 2% de la matrícula en 1960 (488 personas), en 1965 pasó al 38%, y llegó al 66% en 1967 para disminuir hasta el 19% en 1975 (19 000 alumnos).

Todas esas oscilaciones indican la estrecha relación que existe entre los sectores productivos y las políticas tecnológicas y económicas. Además, el personal técnico de nivel medio tiene que estar adaptando permanentemente a las necesidades de mano de obra calificada. Para que eso sea posible, se ha anunciado una mejor coordinación entre el Ministerio de Educación, la Junta Central de Planificación y el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social durante el Plan Quinquenal en curso.

En los últimos años los mejores egresados de ese nivel se han orientado a los institutos técnicos de nivel superior, donde reciben una enseñanza altamente calificada.

^{27/} Otros trabajadores adultos han tomado cursos de capacitación fuera del Sistema Nacional de Educación, proporcionados por los mismos centros de trabajo en sus mismos puestos. Los cursos absorbieron 286 000 trabajadores en 1972; 313 000 en 1973; 220 000 en 1974; 267 000 en 1975, y 128 000 en 1976.

iii) Subsistema de educación superior. Entre 1957 y 1964 los estudiantes universitarios vivieron años de intensa lucha ideológica; al principio algunos participaron en la insurrección, y después de 1959 se dividieron entre una mayoría que apoyaba al nuevo gobierno y los que empezaron a oponérsele y en buena parte salieron del país. Las tres universidades privadas se nacionalizaron a los pocos meses de iniciado el nuevo gobierno. Entre 1959 y 1960 el número de estudiantes se elevó de 15 000 a 25 000, descendió a 18 000 al año siguiente, debido a la emigración de estudiantes, y sólo empezó a crecer de nuevo a partir de 1963. La tendencia habría de ser desde entonces ascendente hasta llegar a 106 000 alumnos en 1976-1977 y 120 000 en 1977-1978.

Desde los primeros años se dio gran impulso a la medicina, que logró absorber casi la cuarta parte de los estudiantes entre 1968 y 1970 (se trataba de compensar la salida del país del 50% de los médicos, al mismo tiempo que se asignaba la más alta prioridad a la salud). A partir de 1964 el crecimiento más significativo se ha presentado en las carreras tecnológicas y en la docencia; empezaron a disminuir en importancia las humanísticas aunque se han recuperado en términos absolutos durante los últimos años. (Véase el cuadro 10.) Los estudios en ciencias agropecuarias tuvieron poca significación hasta 1967, año en el que, debido al esfuerzo azucarero, se duplicó casi el número de estudiantes hasta absorber en 1969 el 15% de la matrícula total.

El éxodo de profesionales de los años sesenta redujo el número de profesores universitarios. Ante este déficit y el incremento de la matrícula, hubo que recurrir a los alumnos de los cursos superiores, que empezaron como ayudantes y fueron constituyendo los nuevos cuadros del magisterio superior; su poca experiencia sin duda influyó en la calidad de la educación, aunque es posible que ésta fue compensada en parte por el interés que ponían en su trabajo. En esta etapa la colaboración de los países socialistas representó un papel importante tanto por los profesores que se recibieron como por las becas concedidas.

La actual reforma universitaria, instrumentada por el nuevo Ministerio de Enseñanza Superior, se basa fundamentalmente en la vinculación entre educación superior e investigación científica y en la creación de nuevas especializaciones que sustituyeron a las antiguas carreras, y se establecieron motivadas por las necesidades del desarrollo económico y social del país.

Cuadro 10

CUBA: EDUCACION SUPERIOR. ALUMNOS MATRICULADOS Y GRADUADOS,
POR FACULTADES, AÑOS SELECCIONADOS

Facultades	Curso							
	1959-1960 a/		1969-1970		1973-1974		1975-1976 b/	
	Matricu- lados	Gradua- dos	Matricu- lados	Gradua- dos	Matricu- lados	Gradua- dos	Matricu- lados	Gradua- dos
<u>Total</u>	<u>25 295</u>	<u>1 331</u>	<u>34 520</u>	<u>3 832</u>	<u>55 435</u>	<u>4 443</u>	<u>83 957</u>	<u>5 867</u>
Tecnología	3 456	99	8 103	850	13 237	607	19 783	1 072
Ciencias agrope- cuarias	1 117	37	5 324	250	6 483	696	9 237	802
Ciencias	1 563	29	3 420	326	4 306	414	5 065	627
Ciencias médicas	3 947	245	7 977	768	7 776	1 569	6 835	1 619
Humanidades	3 898	94	2 199	236	7 762	485	10 205	735
Economía	6 010	74	1 338	257	4 757	108	9 286	372
Pedagógico	5 304	753	6 159	1 145	11 114	564	23 546	640

Fuente: Ministerio de Educación Superior, La Habana.

a/ Incluye universidades privadas.

b/ Preliminar.

iv) Subsistema de formación y perfeccionamiento del personal pedagógico.

Incluso con el aprovechamiento de un elevado número de profesores desocupados que existía en 1958, y la preparación de maestros formados en cursos de emergencia y en cursos intensivos, no se lograron satisfacer las necesidades generadas por la gran expansión de los servicios educativos. Para tratar de cubrir la demanda derivada del ritmo de crecimiento de la matrícula se recurrió a diversos procedimientos para la preparación de maestros y profesores, en su mayor parte a base de estudios dirigidos y de trabajo sin previa formación pedagógica. También obligó la escasez de profesores especializados a empezar a preparar personal en 1964 para los niveles posprimarios y de educadores de niños en edad preescolar y en educación especial. La importancia de estas carreras fue creciendo hasta 1972, cuando ingresó a los institutos pedagógicos más del doble de alumnos que el año anterior; representaron la cuarta parte de la matrícula universitaria. Consecuencia de ello es que en 1975 las tres cuartas partes del personal docente tenía menos de 30 años y no cumplía aún los cinco años de graduados. Por otro lado, en dos ocasiones se registraron cambios en la estructura de las escuelas de formación de personal docente y en los planes de estudio; estos últimos dirigidos a elevar el nivel académico del futuro maestro y a formarlo teóricamente y políticamente.^{28/}

En 1973 sólo el 36% de los maestros de enseñanza primaria poseía una calificación formal. Transcurridos tres ciclos escolares, esa proporción se había elevado al 60%. A partir de 1974 se introdujeron programas de superación académica y en 1977 se inició un nuevo plan de estudios que exige al alumno nueve grados de instrucción previa. En los institutos superiores de pedagogía, se forman profesores para enseñanza media en especialidades de pedagogía, psicología, licenciatura en educación primaria y ciencias básicas a partir de doce grados de educación general.^{29/}

^{28/} Actualmente los dos primeros años forman cultural y políticamente al alumno; en 3o. empiezan las materias psicopedagógicas; en 4o. se introduce la práctica, y en 5o. prácticamente se llega al magisterio de tiempo completo.

^{29/} Véase MINED, El plan de perfeccionamiento y desarrollo del sistema nacional de educación de Cuba, op. cit., y Revista Educación julio-septiembre de 1975, pág. 21.

Durante el período transcurrido entre 1958 y 1976, la matrícula para la formación de maestros, tanto en el plan regular como en el acelerado, presentó una pronunciada tendencia ascendente, y pasó de 9 000 alumnos a cerca de 39 000 sin incluir los cursos de estudios dirigidos, que en 1974 y 1975 recibieron un gran impulso. En consecuencia, la relación alumnos/maestros pasó de 41.2% a 24.8% en esos 18 años.

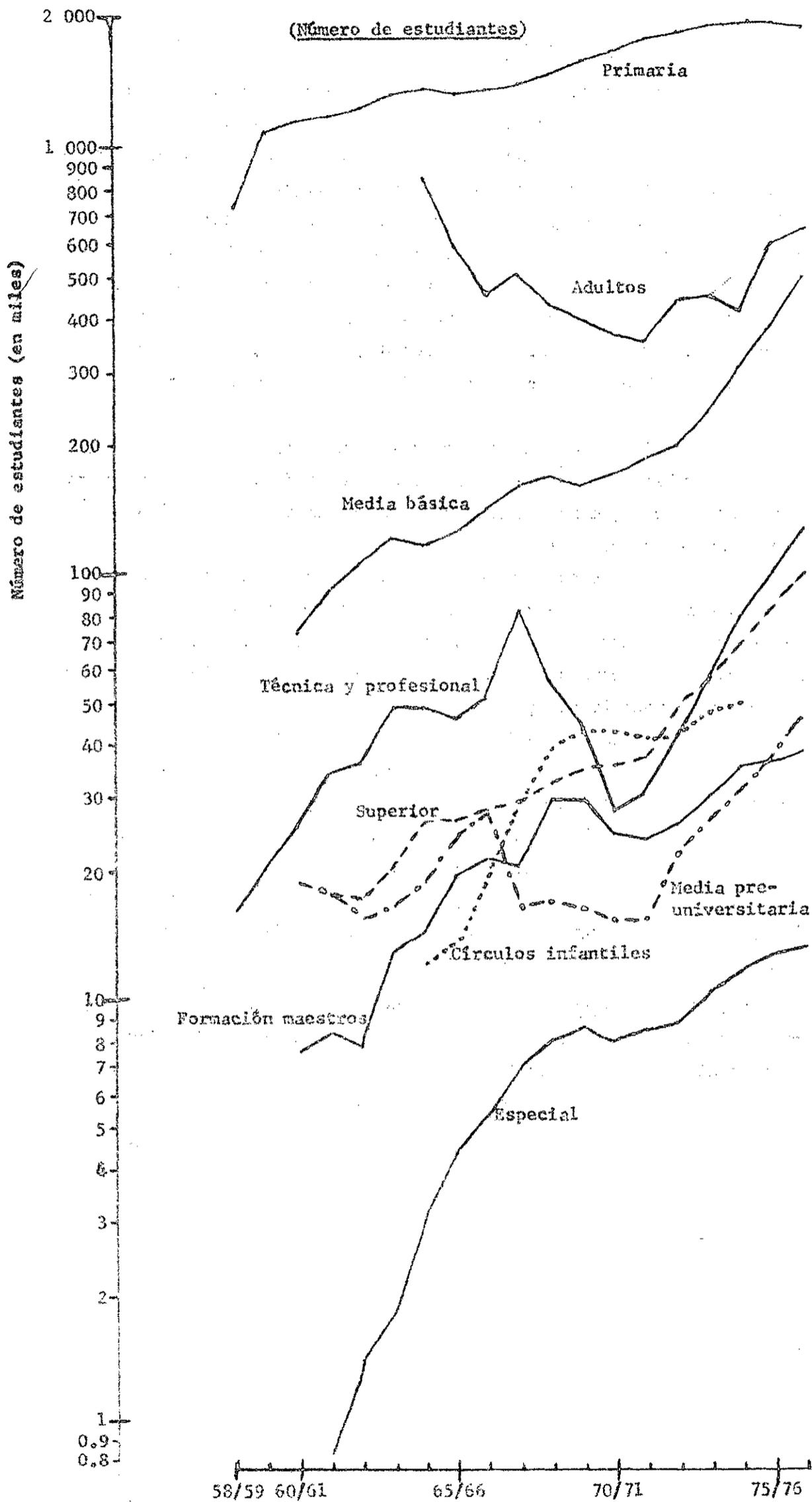
En 1977 el personal docente ascendía a 190 500, lo que representaba alrededor del 3% de la fuerza de trabajo cubana; 85 600 de ellos se encontraban en la enseñanza primaria, 56 400 en la media, 7 900 en la superior, 37 600 en la de adultos y 3 000 en la especial.

v) Subsistema de educación de adultos. Este subsistema se desarrolló a partir de la campaña nacional de alfabetización de 1961. Comprende la educación obrera y campesina hasta el 6o. grado, la secundaria obrera y campesina equivalente al nivel medio básico, y las facultades obreras y campesinas de nivel medio superior, además de escuelas de idiomas.

En 1963 se funda el Centro de Educación Obrero-Campesina Julio Antonio Mella, que elevó la matrícula en los dos niveles de primaria y media a adultos en más de 800 000 estudiantes en 1964 para disminuir en los años siguientes. (Véase de nuevo el cuadro 9.) En el último quinquenio adquirió nuevo impulso al disponerse de escuelas ubicadas en sitios más cercanos a los centros de trabajo y contar además con un número mayor de maestros. (Véase el gráfico 1.) Se espera que, una vez cumplido su cometido, su participación en el sistema educativo disminuya un 30% con respecto a 1976.

vi) Subsistema de educación especial. Este último subsistema, que ha tratado de aprovechar los más recientes adelantos de la psicología y de la pedagogía contemporáneas, se dirige a niños, adolescentes y jóvenes con deficiencias físicas o mentales o con trastornos de conducta. Su crecimiento ha sido sostenido; ingresaron 1 000 alumnos en 1960, 13 500 en 1976-1977, y se espera que en 1980 llegarán a 24 000, porque no se ha podido prestar atención todavía a muchos niños y jóvenes en estas condiciones.

CUBA: MATRICULA POR NIVELES DE ENSEÑANZA, 1958/1959 A 1976/1977



e) Conclusiones y perspectivas

i) Conclusiones. Al analizar el Sistema Nacional de Enseñanza en general se pueden establecer las siguientes conclusiones:

1) La amplia cobertura de la educación formal se ha logrado en un período relativamente corto y abarca prácticamente a la totalidad de los niños de 6 a 12 años y las cuatro quintas partes de los jóvenes entre los 13 y 17 años de edad. En algunos países de América Latina esta meta se considera difícil de alcanzar incluso en plazos muchísimo más amplios; en Cuba ello fue posible gracias a una amplia participación de toda la población a través de sus organizaciones de masas, y a la prioridad que siempre se asignó a la educación en la distribución de los recursos humanos y financieros;

2) Desde los primeros años se asignó la más alta prioridad a las áreas rurales, por lo que han ido desapareciendo las diferencias entre ellas y las urbanas, especialmente a partir de la creación de las escuelas "secundarias en el campo";

3) El sistema mantiene una estructura tradicional, semejante a la de otros países de la región, aunque la composición interna de los subsistemas se ha ido transformando con experiencias originales y significativas como los círculos infantiles, la escuela "secundaria en el campo" y las escuelas vocacionales;

4) El contenido de la educación trata de adaptarse sistemáticamente para responder a la nueva estructura socioeconómica del país; destaca la atención asignada al sector agropecuario;

5) Entre los trabajadores se ha alcanzado prácticamente la meta de la "batalla del 6o. grado"; se les empezarán a impartir cursos del 7o. al 9o. en sus puestos de trabajo, a través de la educación de adultos. Ello permitirá implantar la obligatoriedad de 9 grados de estudio en una etapa inmediata; más adelante se extenderá a 12.

ii) Perspectivas. Con base en los logros alcanzados en el Plan de Perfeccionamiento se estima --a partir de un "régimen normalizado" donde se reduce al mínimo la deserción y se eleva al máximo la promoción-- que en el ciclo 1980/1981 se matricularán en la enseñanza primaria, incluyendo

/la preescolar

la preescolar cerca de 1.7 millones de niños entre 5 y 12 años de edad; en la educación media, 1.2 millones de jóvenes y en la superior 170 000.

Se incrementará la formación de personal docente hasta un nivel que permita atender la población escolar, y se dará oportunidad para obtener grados universitarios a los profesores y maestros que lo deseen.

Para la consecución de las metas enunciadas el Gobierno espera contar con la colaboración de las organizaciones políticas y de masas, de los padres de familia y del personal docente, confirmando la experiencia de participación que se ha tenido en el pasado, ahora institucionalizada en los órganos del poder popular.

2. Cultura

a) Orientación de las políticas culturales

Dos aspectos complementarios se destacan en el ámbito de la acción que se lleva a cabo a partir de 1959, en el campo de la cultura; el estímulo a la creación y el estímulo a su transmisión. Siempre fue intensa la producción musical, así como la literaria y artística, en las diferentes zonas del país y entre los diversos estratos sociales, pero en muchas ocasiones no fueron lo suficientemente conocidas o no se les asignó la debida importancia. Como consecuencia, resultaba imposible apreciar debidamente muchas manifestaciones de la creación popular. Tampoco existía personal dedicado a alentar la creación artística o a difundirla. Por otra parte, las actividades culturales dependían en gran medida de influencias foráneas, especialmente norteamericana. Los medios de comunicación masiva propagaban las recibidas del exterior y generaban la consecuente imitación de patrones de sociedades de consumo más desarrolladas.

Desde 1959 se experimentó la necesidad de tratar de acabar con la tradicional separación entre la cultura del pueblo y la cultura elitista, y para lograrlo se llevaron a la práctica dos medidas complementarias y convergentes. Por una parte, se ofrecieron ediciones de libros a bajo costo, se instauró el Movimiento Nacional de Aficionados y el cine móvil para poder llevarlo a zonas aisladas del país, y se puso a la población

/en contacto

en contacto con la producción artística existente. Por otra, se estimuló la participación popular en la actividad cultural misma "con la incorporación activa de trabajadores, campesinos y estudiantes", y muy especialmente de niños y jóvenes.^{30/} Como ejemplo de ello, en una experiencia piloto de teatro popular en Escambray, se escribieron piezas de teatro cuyos temas se concretaron a través de un amplio debate durante el cual se pudieron identificar los asuntos que interesaban más al pueblo, y la manera original en que se expresaba. Se han formado otros grupos teatrales en distintos puntos del país que, siguiendo de cerca la experiencia del Escambray, promueven un teatro de participación popular, donde el espectador interviene activa y creadoramente en el espectáculo. Con este tipo de ensayos se ha buscado, además, una formación del criterio del público que le permita contar con los elementos de juicio que le ayuden a comprender tanto una obra o un programa como su propia realidad.

La Campaña de Alfabetización, llevada a cabo en 1961 y descrita en otra parte de este informe, fue un hecho básico en la transformación cultural del país. Inseparable de este proceso es también el auge educacional encaminado a la escolarización de la población infantil, a la superación de los adultos y a la extensión de la enseñanza universitaria.

La política cultural está muy vinculada a las exigencias de la educación, y recibió una atención que se refleja en la prioridad que se asigna al libro didáctico y al cine educativo. Las manifestaciones culturales se conciben también como mensajes capaces de elevar el nivel político de la población.

Cabe señalar que en la actividad artística, y especialmente en la pintura, se han manifestado tendencias y escuelas diferentes, y que no se ha tratado de imponer ningún arte oficial único. En el cine y en la danza se han observado progresos significativos y además se han realizado investigaciones para descubrir en el folklore y en la creación popular los elementos más auténticos de la tradición del país.

^{30/} Véase la sección correspondiente a cultura artística y literaria, Tesis y resoluciones, op. cit., pág. 481.

Hasta la reciente creación del Ministerio de Cultura, en 1976, no había un organismo único en el que se centralizaran las decisiones en materia de política cultural. Eran adoptadas unas veces por el Consejo Nacional de Cultura, otras por el Instituto del Cine, el del Libro, o por los medios de comunicación de masas, según el campo de su competencia. Con la centralización de las actividades culturales en el nuevo Ministerio se coordinan coherentemente las políticas específicas de cada manifestación artística, lo cual contribuye entre otras cosas a racionalizar los recursos disponibles para esas actividades.

b) Evolución de la política cultural

El nuevo gobierno manifestó desde sus inicios un profundo interés por desarrollar instituciones que fortalezcan el trabajo cultural. Hasta 1959 no se habían estimulado prácticamente las vocaciones correspondientes a las diversas esferas de la actividad cultural ni se contaba con instalaciones o con alguna orientación pedagógica que las alentase.

Las primeras medidas de la política cultural tendieron a capacitar más especialistas en las diversas disciplinas. Se creó la Escuela Nacional de Arte donde se dio cabida a las artes plásticas, el teatro, la danza y la música; al correr de los años se establecieron seis escuelas provinciales de arte. Actualmente existe un ambicioso plan de construir una escuela en cada una de las catorce provincias del país.

Para mejorar la calidad de la producción en estos aspectos, se formaron instructores de arte, con la doble misión de producir y transmitir elementos culturales y de preparar grupos cada vez más amplios de la población para esta labor. Esa actividad se fue realizando a través de las escuelas para instructores de arte, que en un principio impartían entrenamiento rápido, y que con el correr del tiempo llegaron a dictar cursos de elevado nivel y de larga duración. Al lado de ellas, las Escuelas de Activistas de la Cultura instruían a todo el personal técnico y administrativo encargado de las diferentes actividades del sector.^{31/}

31/ Véase UNESCO, Política cultural de Cuba, París, 1971.

Todo ese esfuerzo formativo se orientó a la constitución en todo el país de los Centros Vocacionales de Arte, a través de los cuales se buscó despertar el interés por la producción cultural y encaminar hacia ella sectores crecientes de la población. Tales actividades dieron origen a lo que vendría a constituirse más tarde como el Movimiento Nacional de Aficionados, que en 1975 llegó a reunir 272 000 miembros. Desarrollaban algún tipo de actividad artística en las artes plásticas, la danza, el teatro y la música. A partir de ese movimiento, y para darle difusión, se multiplicaron los festivales de aficionados, entre los cuales destacan, por el impacto que causan entre la población, los de la trova joven, canción política con raíces en la trova tradicional.

En fecha más reciente, ese movimiento, a través de su Dirección Nacional Metodológica, está tratando de desarrollar un plan de investigaciones que permita ir descubriendo diversos elementos de la creación popular. La sección de investigaciones folklóricas intenta rescatar expresiones locales, especialmente rurales, que corren el riesgo de caer en el olvido, ahogadas por el impacto de una cultura urbana moderna. De esta manera se han ido redescubriendo los elementos culturales de origen africano y ciertas expresiones de arte campesino.

Todas esas actividades han provocado un amplio debate sobre las relaciones que deben existir entre un arte más elaborado y complejo y otro más elemental y espontáneo. El espíritu de imitación de culturas foráneas muchas veces había estimulado el desprecio por este último. Hoy la política oficial busca descubrir sus elementos más auténticos y originales, su fuerza expresiva y su aporte a una creación más universal.

Conviene subrayar, entre las actividades de este sector, el Plan Cultural MINED, organizado por el Ministerio de Educación, con la finalidad de relacionar la creación artística con todas las materias de la enseñanza, utilizando métodos audiovisuales, del trabajo y de la recreación escolar.

La radio y la televisión, caracterizadas hasta 1959 por presentar una programación comercialista, que seguía los intereses de las empresas patrocinadoras, fueron transformadas radicalmente. Todas las emisoras pasaron a manos del Estado, y en 1962 se fundó el Instituto Cubano de Radiodifusión llamado

después Instituto Cubano de Radio y Televisión. A través de este organismo se reorganizó la programación en busca de objetivos didácticos, informativos y de politización. Cabe destacar el gran peso otorgado a la programación para niños y a las emisiones que apoyan los cursos de educación.

En la danza se han logrado avances notables, destacando la alta calidad del Ballet Nacional de Cuba, el Conjunto Nacional de Danza Moderna y el Conjunto Folklórico Nacional, que recoge elementos de coreografía popular, especialmente de procedencia africana.

Se ha estimulado la producción de las más diversas líneas de música popular, asegurando a los cultivadores de estos géneros trabajos y salarios estables, además de una difusión extensa de sus obras. La impresión de discos es tarea de la Empresa de Grabaciones y Ediciones Musicales (EGREM), que unificó las antiguas compañías impresoras nacionalizadas y se desarrolló con medios técnicos modernos para lograr grabaciones de discos y cassettes de alta calidad.

Las artes plásticas y el diseño también han experimentado un significativo desarrollo; a los grandes maestros de la pintura se han añadido artistas jóvenes de gran sensibilidad y dominio técnico.

El diseño cubano y el novedoso auge del *affiche*, así como las soluciones arquitectónicas encontradas, forman parte del impulso dado a la creación artística en los últimos lustros. La diversidad de orientaciones y de técnicas utilizadas en las artes plásticas se evidencia en las muestras y exposiciones internacionales, así como en las de carácter nacional y en las móviles que se organizan en las escuelas y en los centros laborales y de recreación, donde la población se pone en contacto con obras de pintura y de escultura y se ve estimulada a participar en esas actividades.

Para la sensibilización masiva hacia la literatura se crearon círculos de interés literario, donde estudiantes y trabajadores analizan los libros recientemente editados. Brigadas de escritores van a las fábricas y a centros de recreación y se han organizado talleres literarios para llevar sus obras a todo el pueblo.

Los concursos literarios, muy numerosos, contribuyen a estimular la creación de los escritores. Los más importantes son el concurso Casa de las Américas, de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC)

26 de julio (otorgado por el Ministerio de las Fuerzas Armadas, que también incluye música y artes plásticas), David (otorgado por la UNEAC, para escritores noveles), 13 de Marzo (otorgado por la Universidad de La Habana), así como el de literatura policiaca del Ministerio del Interior y La Edad de Oro, de literatura infantil. Este último género ha disfrutado de un notable estímulo; se encuentra incluso considerado en todos los concursos de importancia.^{32/}

Cabe destacar también la labor desarrollada por la Casa de las Américas, inaugurada en 1959, en la difusión de obras artísticas nacionales e internacionales, y como vínculo de intercambio cultural entre Cuba y el resto del Continente Latinoamericano.

También en la disponibilidad de museos se ha adelantado notablemente. En 1959 sólo existían seis que carecían casi de recursos y funcionaban en precarias condiciones. Como primera tarea se reacondicionaron los locales existentes y seguidamente se construyeron otros nuevos. En 1966 su número ascendió a 13, llegando en 1973 a 25 y en 1974 a 31. Este último año se registraron más de un millón de visitantes de los cuales 300 000 correspondieron a estudiantes. El desarrollo de esta actividad se evidencia en el constante incremento de instalaciones (36 en 1977) y de la atención brindada a una población cada vez más dispuesta a visitar y conocer los museos.

El patrimonio cultural inmueble, antes de 1959 estaba seriamente amenazado por la especulación. Este proceso destructivo fue detenido mediante leyes de protección de los monumentos nacionales y con la creación en 1963 de la Comisión Nacional de Monumentos. Siguiendo esta política, se han llevado a cabo importantes trabajos de restauración y conservación de la arquitectura colonial y de los sitios de importancia histórica y artística. Cabe destacar que las dos primeras leyes dictadas

^{32/} Son abundantes además las publicaciones Casa de las Américas, Unión, La Gaceta de Cuba, Revista de la Biblioteca Nacional José Martí, Islas, Anuario L/L, El Caimán Barbudo, Revolución y Cultura, Santiago, Signos y otras. Por otra parte, el movimiento masivo de los "talleres literarios" produce a través de toda la Isla innumerables publicaciones de mayor o menor calidad de impresión, donde se recoge la producción local de los aficionados a la creación literaria.

por la recientemente instalada Asamblea Nacional del Poder Popular fueron la del Patrimonio Cultural y la de Monumentos. Se ha reorganizado y vigorizado la Comisión Nacional de Monumentos, creándose Comisiones Provinciales, y se ha iniciado un profundo estudio de los monumentos del país.

En 1974 se disponía de 100 bibliotecas en todo el país, con cerca de 3 millones de usuarios, aparte de algunas bibliotecas móviles, que hacen llegar los libros a las regiones más aisladas del país.

c) Cine

El Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográfica (ICAIC) se creó por la primera ley sobre actividades culturales promulgada el 24 de marzo de 1959. El establecimiento del mismo debe atribuirse al importante papel que se concede a este medio de expresión como instrumento pedagógico y político de elevada utilidad para la construcción de la "nueva sociedad". La labor que los encargados del cine llevaron a cabo entre 1959 y 1961 fue de gran envergadura, pues se trataba de reemplazar al cine comercial anterior por otro capaz de encerrar un mensaje ideológico y de dar cuenta de las transformaciones que se estaban operando en el país a una población que en un principio se caracterizaba por un elevado índice de analfabetismo, sobre todo en las áreas rurales (41.7%). Fue necesario saltar etapas y acelerar la producción de películas, encomendadas a un personal con escasa experiencia que fue adquiriendo nivel profesional a través de la práctica.

En seguida se señaló prioridad a la búsqueda de un estilo de expresión propio con una temática centrada en los mensajes que dieran apoyo al cambio político del país. Para poder responder a esas exigencias, el cine se concibió como un proceso de transformación permanente y capaz de integrar los elementos más significativos de la problemática social. La política cinematográfica se ha singularizado desde sus comienzos por el empeño de poner el cine al servicio del cambio sociopolítico, y no como un simple instrumento pasivo de reseña sino más bien como un protagonista que ofrecía una nueva manera de contemplar y criticar la realidad.^{33/}

La demanda aumentó en poco tiempo como consecuencia de la rápida elevación del nivel educativo y la incorporación de la población de

33/ Política cultural de Cuba, op. cit.

las zonas rurales a la problemática nacional. Se trataba, de todos modos, de un público tradicional que se pretendía desarraigar de la influencia anterior de un cine importado donde la misma imagen de Cuba aparecía distorsionada; se consideraba fundamental transmitir al público novel nuevos mensajes sociales. Por otro lado, se trataba de cambiar la relación espectador-cine, instruyendo al primero y capacitándolo para observar y apreciar la calidad de las películas.

Para garantizar el control de los medios materiales se pasaron al Estado todos los medios de exhibición; se nacionalizaron las empresas distribuidoras y se expropiaron o adquirieron todos los cines y empresas exhibidoras. El proceso de nacionalización comenzó en 1965.^{34/}

Hasta 1959 sólo los habitantes de las ciudades y poblaciones de mayor dimensión tenían acceso al cine. Para hacerlo llegar a los lugares más inaccesibles hubo que desplazar equipos de proyección. En 1961, con la creación del Departamento de Divulgación Cinematográfica del ICAIC, comenzó a funcionar el primer cine móvil en la provincia de La Habana. El éxito de las primeras experiencias en escuelas, fábricas, parques, hospitales y granjas, y la necesidad de hacerlas llegar a todo el país, dio impulso a esta modalidad y al año siguiente de su creación se pasaron más de 4 600 proyecciones a un total de 1.22 millones de espectadores, dándose preferencia a regiones aisladas, a las áreas de desarrollo agropecuario, a zonas de alta movilización de mano de obra campesina y al plan de la "escuela al campo".

Aunque en un principio se puso mayor énfasis en la producción de documentales y cortometrajes, por motivos técnicos y por la limitación de recursos económicos el cine de largo metraje fue adquiriendo poco a poco importancia creciente.

El cine documental es uno de los movimientos culturales más importantes del país. Merece destacarse el avance que se ha logrado con los documentales didácticos, y en especial con los dedicados a la divulgación de técnicas y problemas relacionados con el desarrollo agropecuario o con la

^{34/} Véase Manuel Pérez y Julio García Espinosa, "El cine y la educación", en El cine cubano, Nos. 65 y 70, La Habana, Cuba.

tecnología industrial. El cine didáctico no sólo está siendo utilizado como instrumento auxiliar de comunicación de informaciones aisladas y especializadas, sino como medio capaz de transmitir a amplios sectores de la población una visión global e histórica de la realidad.^{35/}

d) Política editorial

Los avances de los distintos sectores que tienen relación con la elevación del nivel cultural han estado estrechamente vinculados entre sí y la campaña de alfabetización, lo mismo que la elevación acelerada del horizonte educacional de toda la población requirieron el firme apoyo de un aparato editorial. Se imprimieron en consecuencia más de un millón de cartillas para el aprendizaje de las primeras letras, labor que constituyó el primer paso hacia la creación de un movimiento editorial vigoroso. Al crecer el número de lectores hubo que multiplicar la producción; al elevarse la producción aumentó asimismo el número de lectores. Además, con la ampliación y reforma del sistema educativo se necesitó contar con amplios programas para la edición de libros de texto.

En marzo de 1960 se fundó la Imprenta Nacional, resultante de la fusión de varios periódicos que fueron nacionalizados. Una vez que se dispuso de esas instalaciones, se acordó convertir las editoriales de diarios en productoras de libros. Se empezó por la publicación de algunas obras clásicas y se difundieron discursos políticos para dar a conocer las orientaciones del nuevo sistema. Aunque la Imprenta Nacional no llegó a satisfacer totalmente las necesidades más inmediatas, inició la transformación de la situación del libro en Cuba a través de ediciones de grandes tirajes.^{36/}

Posteriormente se creó la Editorial Nacional de Cuba, adscrita al Consejo de Ministros, organismo que permitió diversificar las ediciones de libros de texto y mejorar en calidad gráfica las ediciones. Surgieron después otros organismos como la Editorial Pedagógica (dependiente del Ministerio de Educación), la Editorial Universitaria y la Editorial

^{35/} Véase Estrella Pantín, Julio García Espinosa y Jorge Graga, "Para una definición del documental didáctico", en El cine cubano, op. cit.

^{36/} Véase Política Cultural de Cuba, op. cit.

Política. Todas funcionaron de 1960 a 1966 con buenos resultados, a pesar de las grandes limitaciones de recursos, aunque su falta de coordinación condujera a cierta dispersión de la labor editorial.

En 1967 se creó el Instituto del Libro que aglutinó todos los elementos que intervenían en la política editorial. Se convirtió en una organización que permitió aplicar una política de edición, producción y distribución coherente y homogénea. Por su medio se publicó una gran variedad de series editoriales sobre temas diversos, que sirvieron de punto de partida para establecer en 1970 empresas especializadas, como la Editorial Pueblo y Educación, para libros de texto, la Editorial de Arte y Literatura, la Editorial de Ciencias Sociales, la Editorial Gente Nueva, para literatura infantil y juvenil, la Editorial Orbe, para temas especializados, la Editorial Científico-Técnica y en la provincia de Oriente, la Editorial Oriente. Además, de reciente creación, está la Editorial Letras Cubanas.

Ya en 1960 la política editorial había adquirido gran impulso y la producción de libros alcanzado los 13 millones de ejemplares (apenas un millón antes de 1959), de los cuales el 62.7% fueron textos educativos; en 1975 se imprimieron 35 millones de ejemplares. Se estima que en los últimos años un 60% de la producción total de libros se ha distribuido gratuitamente, sobre todo en la forma de los libros de texto para las escuelas.

Durante los primeros años se hicieron ediciones con tirajes muy altos, pero en la actualidad se siguen criterios más estrictos de selección, y se publican más títulos con tirajes más modestos, lo cual permite la mayor variedad requerida por un lector cubano que se ha hecho más exigente. La política editorial del país, que mantiene su primera prioridad en la publicación de libros para la educación, presta también atención a las obras científicas y técnicas requeridas por una sociedad en ascenso continuado. Algunas obras de la literatura clásica y universal, así como de autores contemporáneos, son publicadas en cuidadosas ediciones, a bajo costo para el lector.

3. Los deportes, la educación física y la recreación

a) Principales orientaciones y políticas del sector

Desde un principio el deporte se ha tratado de incorporar a la educación física y a la recreación, con otras actividades sociales y económicas,^{37/} y se ha insistido en que "en el deporte se aprende a trabajar colectivamente".^{38/} También se ha puesto énfasis en su carácter masivo: "El deporte es hoy, al cabo de ocho años, una actividad de prácticamente la inmensa mayoría del pueblo que participa directamente en él, y de la totalidad del pueblo en el sentido de disfrutarlo de una forma o de otra".^{39/}

Frente a los riesgos de considerar al deporte solamente como un medio más bien secundario, para alcanzar otros objetivos sociales o políticos, o de tomarlo como un simple instrumento de movilización popular, se ha afirmado su valor propio.^{40/} Eso no impide que desde los primeros años haya jugado un papel importante de cohesión nacional y, durante la época más difícil del bloqueo continental, brindara la ocasión de ampliar los contactos con otros países.

37/ "El deporte ayuda a la salud. El deporte hace fuerte no sólo físicamente, sino también moralmente... educa el carácter, desarrolla la inteligencia, hace ciudadanos más saludables y más preparados en todos los sentidos." Fidel Castro, 22 de agosto de 1963, en Fidel sobre el deporte, La Habana, 1975.

38/ Fidel Castro, discurso pronunciado en diciembre de 1961, op. cit.

39/ Fidel Castro, discurso pronunciado en diciembre de 1967, op. cit.

40/ "Se ha querido presentar a Cuba utilizando el deporte como instrumento de la política. Y es exactamente a la inversa: la política es un instrumento del deporte. Es decir, que el deporte no es un medio, sino un fin, como actividad humana, como toda actividad que tiene que ver con el hombre, y el bienestar del hombre; igual que la educación, la cultura, la salud, las condiciones de vida materiales, la dignidad humana, los sentimientos y los valores de tipo espiritual del hombre, son precisamente los objetivos de la política". Fidel Castro, agosto de 1971, op. cit.

El actual régimen de participación deportiva elimina al deporte profesional, trata de combatir la concentración deportiva en algunos centros desarrollados, e intenta diversificar los tipos de actividades de este carácter.

Con el asesoramiento técnico de otros países socialistas, el deporte y la educación física han alcanzado altos niveles como ha podido comprobarse tanto en las investigaciones que se han llevado a cabo como en las técnicas de entrenamiento,^{41/} y, por supuesto, tanto por los éxitos que los cubanos han obtenido en las competencias internacionales como por los cambios que se han producido en las condiciones físicas de la población.

La Dirección General de Deportes, el Ministerio de Educación y las Fuerzas Armadas Revolucionarias, iniciaron en 1959 la construcción de nuevas instalaciones y la distribución de los implementos deportivos, pero el deporte recibió en realidad su mayor impulso a partir de la creación del Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (INDER),^{42/} que por su ley constitutiva es el que se encarga de planificar, dirigir y orientar las actividades de esta clase y de formular el sistema nacional de educación física y los planes recreativos.

En 1958, sin tomar en cuenta el deporte profesional y los gastos de las escuelas privadas, de los clubes y de las empresas comerciales, el presupuesto estatal para las actividades del sector se acercó al millón de pesos. En 1961 su monto ascendía ya a 5.2 millones, y en 1975 llegó a 43.6 millones. (Véase el cuadro 11.)

b) Deportes

El INDER se propuso desde un principio diversificar el deporte --que con anterioridad se concentraba en el béisbol y el boxeo-- y dar uso múltiple a las instalaciones deportivas. El mayor impulso se proporcionó a través

^{41/} Véase la colección del Boletín científico técnico INDER Cuba, del Centro de Documentación e Información del Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación.

^{42/} 23 de febrero de 1961.

Cuadro 11

PRESUPUESTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEPORTE,
EDUCACION FISICA Y RECREACION, 1961, 1974 Y 1975

(Miles de pesos)

	Ejecutado		Contemplado
	1961	1974	en Plan 1975
<u>Gasto total</u>	<u>5 295.4</u>	<u>39 892.1</u>	<u>43 576.4</u>
Salarios	1 922.7	17 841.9	21 594.1
Otros gastos	3 372.7	22 050.2	21 982.3
<u>Educación (ESEN Y EPEF)</u>		<u>2 396.9</u>	<u>2 654.4</u>
Salarios		1 015.3	1 122.6
Otros gastos		1 381.6	1 531.8
<u>Deportes</u>		<u>20 988.3</u>	<u>23 768.7</u>
Salarios		9 950.1	12 234.8
Otros gastos		11 038.2	11 533.9
<u>Recreación</u>		<u>1 303.5</u>	<u>1 358.5</u>
Salarios		331.5	403.7
Otros gastos		972.6	954.8
<u>Otras actividades</u>		<u>15 203.4</u>	<u>15 794.8</u>
Salarios		6 545.0	7 833.0
Otros gastos		8 657.8	7 961.8

Fuente: Instituto Nacional de Deporte, Educación Física y Recreación.

de los Consejos Voluntarios Deportivos, creados en los centros de trabajo, en las escuelas y en las unidades militares, donde se reúnen los activistas del deporte encargados de su difusión. Actualmente existen cerca de 55 000 activistas en todo el país, de los cuales del 25% al 30% son mujeres. La evolución de la participación en el deporte ha sido muy significativa: 104 000 personas en 1962; 730 000 en 1965; 1.3 millones en 1966; 3 millones en 1974; 3.8 millones en 1975 y 4.8 millones en 1976. (Véase el cuadro 12.)^{43/}

Para contrarrestar la escasez de implementos deportivos debida al bloqueo económico de 1965, se creó a través del INDER una industria para fabricarlos cuyo valor de producción de 1966 a la fecha se ha multiplicado más de siete veces. (Véase el cuadro 13.)

Para desarrollar el deporte a niveles más científicos se creó el Instituto de Medicina Deportiva, vinculado al Ministerio de Salud. La asistencia técnica proporcionada por otros países socialistas, especialmente la Unión Soviética y Bulgaria, también contribuyó en este sentido significativamente.

Las competencias deportivas, que son los medios para provocar la emulación y descubrir nuevos valores, se realizan a todos los niveles y en todas las áreas del país. Al nivel superior asciende no solamente el equipo vencedor, sino también la selección de los mejores de los otros equipos; de esta manera se promueven los mejores elementos. Juegan un papel preponderante los Juegos Deportivos Escolares Nacionales que se llevan a cabo anualmente, y en los cuales sólo participan los alumnos que aprobaron el último año escolar y observaron buena conducta.

El desarrollo del deporte cubano se puede aquilatar por los éxitos obtenidos en las competencias internacionales.^{44/}

^{43/} Los cálculos de participación deportiva no se refieren a participaciones físicas individuales, parten del supuesto de que una misma persona puede practicar varios deportes a la vez. La participación individual actual se calcula entre un millón y un millón y medio de personas.

^{44/} En los Juegos Centroamericanos de 1962 Cuba obtuvo 52 medallas (tercer lugar) y en 1974, 321 (primer lugar). En los Panamericanos de 1959 conquistó 20 medallas (1.º lugar), 44 en 1963 (6.º lugar), 127 en 1967 (3.º), 254 en 1971 (2.º) y 275 en 1975 (2.º). En las olimpiadas de 1960 Cuba no recibió ninguna medalla (45.º lugar), solamente una en 1964 (42.º), llegó a 10 en 1968 (23.º), 22 en 1972 (13.º) y 24 medallas en 1976 (8.º lugar).

Cuadro 12

CUBA: PARTICIPACION MASIVA EN LOS DEPORTES, 1962 A 1976

(Miles de personas)

	Total	Escolar	Social
1962	104	-	104
1963	169	40	129
1964	399	90	309
1965	733	146	587
1966	1 258	480	778
1967	2 111	830	1 281
1968	2 334	962	1 372
1969	2 240	1 063	1 177
1970	2 328	1 234	1 094
1971	2 300	1 086	1 214
1972	1 788	967	821
1973	2 378	1 315	1 063
1974	2 977	1 674	1 303
1975	3 809	2 136	1 673
1976	4 794	2 672	2 122

Fuente: Instituto Nacional de Deporte, Educación Física y
Recreación.

/Cuadro 13

Cuadro 13

CUBA: EMPRESA INDUSTRIA DEPORTIVA. ESTADO COMPARATIVO
DESDE SU CREACION, 1965 A 1977
(Pesos)

	Valor de producción	Crecimiento porcentual
1965	460 015 ^{a/}	-
1966	1 494 100	224.8
1967	2 318 630	55.2
1968	3 371 996	45.4
1969	4 097 979	21.5
1970	3 389 374	-17.3
1971	5 035 152	48.6
1972	5 552 601	10.2
1973	5 618 720	1.2
1974	7 632 458	35.8
1975	8 831 000	15.7
1976	9 024 000	2.2
1977	10 500 000 ^{b/}	16.4

Fuente: INDER.

a/ La industria fue creada en junio de 1965, y por tanto sólo hubo un semestre de producción.

b/ Estimación.

Debe señalarse que al no existir el profesionalismo se evita que los atletas destacados dejen el nivel de aficionados, con lo cual los deportistas pueden participar en las competencias internacionales. Los deportistas más sobresalientes gozan de oportunidades para entrenar pero no pueden hacer del deporte su única actividad.

A partir del presente año, y a través de los Organos del Poder Popular, los municipios serán los ejecutores de la política deportiva del país y tendrán bajo su responsabilidad las instalaciones y los planes deportivos locales.

c) Educación física

La educación física forma parte del Sistema Nacional de Educación, con carácter obligatorio, desde el nivel primario hasta los tres primeros años de todas las carreras universitarias.

Para atender tanto al rápido desarrollo de la participación deportiva como a los requerimientos de la educación física en un sistema escolar en expansión, hubo necesidad de capacitar aceleradamente a cierto número de entrenadores. Entre 1959 y 1962 se impartieron cursos a 400 entrenadores y técnicos en educación física, y en 1964, en un esfuerzo masivo, se dieron cursos rápidos de educación física a 25 000 maestros. Ese mismo año se inició una nueva etapa con la creación de la Escuela Superior de Educación Física "Comandante Manuel Fajardo", de nivel medio, donde se graduaron, hasta 1970, 1 289 instructores y 2 227 profesores. A partir de 1969 se fueron creando las Escuelas Provinciales de Educación Física, que son siete en la actualidad, y en 1973 se incorporó la "Escuela Superior Manuel Fajardo" al nivel universitario; cuenta actualmente con unos 800 alumnos; sus egresados obtienen la licenciatura en educación física, deportes y recreación.

En 1958 el Ministerio de Educación empleaba a 550 profesores de Educación Física, cerca de otros 1 000 se encontraban sin trabajo y los restantes ejercían su profesión en escuelas privadas y clubes. En 1975 contaba el ministerio con 4 374 profesores y el INDER con 2 906 técnicos.

Ese crecimiento apoyó el carácter masivo del sector. Las autoridades deportivas consideran, sin embargo, que persisten algunos déficit, especialmente en las zonas rurales donde solamente el 15% de los niños recibe

educación física adecuada cuando en las ciudades se proporciona al 50% de ellos.^{45/}

Se está llevando a cabo un programa de investigaciones en educación física mediante el cual se analiza la influencia de esas actividades en el sistema del comportamiento humano a través del estudio fisiológico y bioquímico de la capacidad de la actividad deportiva y de la influencia de la educación física sobre el organismo. Ya se ha recogido alguna información referente al impacto de la educación física sobre los índices de salud, comparándose jóvenes que se dedican de manera especial al deporte con otros estudiantes.

En otra investigación llevada a cabo por el Instituto de la Infancia de Cuba, en colaboración con el Ministerio de Salud Pública, la Federación de Mujeres Cubanas, la Universidad de La Habana (departamento de pediatría y antropología) y la Oficina de Censo, y con la asesoría de la Oficina Mundial de la Salud y de la Universidad de Londres, se analiza el crecimiento físico de los niños y adolescentes. Como se proyecta realizar una nueva investigación para 1980, será posible comparar las dos series de datos y especificar posibles transformaciones ocurridas durante la década presente.^{46/}

^{45/} Datos del discurso de Belarmino Castilla Mas, miembro del Comité Central del Partido, pronunciado en la plenaria nacional del INDER, enero de 1977, en Semanario Deportivo LPV, No. 766, 20 de febrero de 1977. En esa publicación se lee en el informe del presidente del INDER, de la misma fecha: "Es evidente que la masividad ha crecido en sentido general, tanto en el deporte como en los servicios de educación física, en los planes de cultura física y en la participación recreativa del pueblo. Si bien es cierto que aún gravitan sobre nuestro desarrollo los marcos deficitarios en la educación física primaria en las zonas urbanas y en forma mucho más aguda en las zonas rurales del país, es indudable que una mayor cantidad de niños va recibiendo educación física en cada curso escolar..."

^{46/} Centre International de l'Enfance, Compte-rendu de la XII^e réunion des équipes chargés des études sur la croissance et le développement de l'enfant normal, Paris, 1974. Los primeros resultados indican que se mantienen diferencias entre las áreas urbanas y las rurales, así como entre provincias, y se confirma que el desarrollo físico está muy relacionado con los niveles de nutrición y de salud.

d) Recreación

El 'Plan de la Calle', importante actividad por el número de niños que moviliza, consiste en promover la educación física extraescolar entre niños de 6 a 14 años en los barrios de las ciudades y con la colaboración de activistas voluntarios, principalmente durante los fines de semana. El Plan está coordinado por los Comités de Defensa de la Revolución, la Unión de los Pioneros de Cuba, el Ministerio de la Educación, la Policía Nacional y la Federación de Mujeres Cubanas. Las zonas donde se desarrolla el Plan pueden ser permanentes o rotativas. Se practican deportes y juegos organizados.

Existen además los Círculos de Recreación Turística que permiten a los jóvenes de la escuela secundaria conocer el país y realizar actividades de campismo y excursionismo. En los últimos años se ha incrementado el turismo interno, no solamente con finalidades de esparcimiento sino también como medio de captar el excedente de liquidez.

Los avances en todo este sector de deportes, educación física y recreación están en estrecha vinculación con las políticas culturales, educativas y de salud, y sus resultados se relacionan estrechamente con la orientación pedagógica que articula educación y trabajo.

4. Salud pública

e) Introducción

Entre las diversas ramas del sector social, tal vez sea en la salud donde se han realizado las experiencias más novedosas y originales y donde se ha desarrollado mejor una nueva concepción. Siguiendo la tendencia planteada en los organismos y foros internacionales, se ha tratado de superar la idea tradicional de la salud considerada como ausencia de enfermedad, enmarcándola dentro de un concepto más amplio, que toma en cuenta no sólo la condición física y mental de la persona sino también su relación con la sociedad, ya sea en la familia, la escuela, o el centro de trabajo o de recreación en que se mueva.^{47/} Además, reconociéndose que la

^{47/} Véase, Ministerio de Salud Pública, Cuba, La salud en la revolución, La Habana, 1975.

salud está condicionada por el nivel y el modo de vida, la política del sector se ha armonizado con las de distribución del ingreso, elevación del nivel nutricional de la población y mejoramiento de las condiciones ambientales.

Con arreglo a esa nueva concepción de la salud (y en función de lo que se acaba de señalar) la política de salud cubana se ha apartado de la tendencia tradicional a centrar la medicina en sus aspectos curativos para señalar alta prioridad a la medicina preventiva, fortalecida por la noción de que no basta atender la enfermedad para elevar el nivel de salud de la población y de que para lograrlo se requieren programas que aseguren la promoción y la protección de la salud.

Asimismo, con el propósito de hacer desaparecer las diferencias tanto a nivel social como geográfico dentro de los programas de salud, se amplió la cobertura de los servicios para hacerla llegar a toda la población.

Entre otros aspectos, se produjeron también cambios significativos en la relación médico-paciente. En la medicina privada la vinculación no llegaba más allá de la simple prestación del servicio médico; de acuerdo con la nueva concepción, se propugna por atender al paciente tomando en cuenta sus necesidades personales. La relación médico-paciente se transforma entonces en una más completa con una participación activa del segundo. Este proceso se continúa a través de los mecanismos de participación popular y de la evolución de los policlínicos, que son las unidades donde se proporcionan los servicios de atención primaria o ambulatoria.

En el primer caso se ha venido realizando tanto a nivel de sindicato, como de los Comités de Defensa de la Revolución, donde existe un encargado de salud, y en la actualidad también por medio de las recién creadas Asambleas Municipales. Ello permite detectar con mayor facilidad los problemas específicos de cada área o centro de trabajo y explica el éxito de las campañas de vacunación en todo el territorio (que llegan a toda la población en plazos cortos).

Para llevar a la práctica una medicina de las características señaladas se consolidó después de una etapa de debate y experimentación, un sistema nacional único de salud que no sólo ha evitado duplicidades y

aprovechado al máximo los recursos disponibles, sino ha permitido además planificar la política del sector en forma centralizada. El sistema cubano de salud funciona dentro de una estructura escalonada y regionalizada, y está coordinado con los órganos centrales de planificación nacional; las mismas normas técnicas y administrativas se aplican a nivel de provincias y de municipios y dentro del sistema los niveles de atención están perfectamente delimitados, relacionados entre sí y jerarquizados claramente.^{48/}

En resumen, la nueva concepción de la política de salud permite alcanzar los objetivos establecidos por los gobiernos miembros de la Oficina Sanitaria Panamericana: "extender la cobertura de la asistencia médica a toda la población, establecer una red de servicios mínimos de salud coordinados a través de un sistema nacional con otros niveles de atención de mayor complejidad y lograr la participación de la comunidad".^{49/}

En el caso de la salud, como en el de algunos otros sectores, la práctica tuvo que preceder a la teoría por la magnitud de los problemas inaplazables que se debían atender. La organización del sistema ha experimentado sin embargo una evolución constante desde 1959, por la que se ha ido perfeccionando cada vez más el sistema de salud. Se ha pasado así paulatinamente por diversas etapas de teorización y experimentación, dentro de una participación progresivamente creciente de la población.

Recogiendo la experiencia de muchos años, las unidades de atención primaria practican actualmente la llamada "medicina en la comunidad". Un

^{48/} Hasta la reorganización administrativa de 1976, por la que desaparece el nivel regional, se contaba con el siguiente orden jerárquico: después del central, al servicio de toda la nación, se encontraba el provincial, al que se subordinaban las regiones (contaba con hospitales, laboratorios, centros de higiene y bancos de sangre); le seguía el regional que era el programático básico (incluía hospitales, hogares de recuperación, hogares de ancianos, clínicas dentales y laboratorios de higiene y microbiología) y al nivel de área de salud se encontraban las unidades básicas de servicio que son los policlínicos dentro de las áreas urbanas y los hospitales rurales en las zonas rurales. Los servicios prestados en este último nivel se llaman primarios, y los que se proveen en el nivel hospitalario, secundarios.

^{49/} Véase Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, Vol. LXXXII, No. 2 febrero de 1967.

documento la define como "el conjunto de actividades planificadas de Atención Médica Integral, que en nuestra sociedad socialista tienen como objetivo alcanzar un mayor nivel de salud, en el individuo y en la comunidad, aplicando la metodología científica marxista-leninista, con la óptima utilización de los recursos disponibles y la participación activa de las masas organizadas".^{50/}

b) Condiciones hasta 1959

La atención médica se encontraba principalmente en manos del sector privado hasta 1959. Los servicios prestados por el estado eran incipientes; por ejemplo, los recursos financieros destinados a la salud pública sólo ascendían en 1958-1959 a 16.4 millones de pesos cubanos, en contraste con los 60 millones aproximadamente que se le destinaban dos años después.^{51/}

En las zonas urbanas, fundamentalmente en La Habana y en Santiago y Camagüey, se había desarrollado ampliamente la atención médica a través del mutualismo (seguro privado para ciertos grupos sociales), sistema inspirado en la medicina europea que llegó a tener gran prestigio, aunque sólo alcanzara a un porcentaje reducido de la población.

No se disponía, pues, de un sistema nacional de salud, ni podían realizarse planes integrales; grandes sectores urbanos marginados, y prácticamente toda la población rural, se encontraba por consiguiente desprotegida.

Sólo existía una escuela de medicina en La Habana, donde se graduaban anualmente cerca de 300 médicos,^{52/} y unos 60 odontólogos. Parte significativa de estos profesionales emigraba al extranjero por la falta de oportunidades de trabajo que el sistema ofrecía. Por otro lado, la enseñanza estaba orientada a la medicina curativa, sin mayor vinculación con las necesidades sociales.

Los servicios eran deficientes y mal distribuidos. El 63% de los médicos y el 61.7% de las camas en hospitales se encontraban en La Habana donde habitaba la cuarta parte de la población del país.^{53/} Solamente el 20% de los profesionales médicos (1 103), además de 23 odontólogos,

^{50/} Ministerio de Salud Pública, Fundamentación para un nuevo enfoque de medicina en la comunidad, La Habana, 1977.

^{51/} Véase: Cuba, Comisión Nacional Cubana de la UNESCO, Santiago de Chile, marzo de 1962.

^{52/} Véase Informe Central, op. cit., pág. 135.

^{53/} JUCEPLAN, La salud pública en Cuba, La Habana, 1976.

146 farmacéuticos, 828 enfermeras y 873 técnicos medios estaban contratados a tiempo parcial por el Estado.^{54/} Antes de 1959 el número de enfermeras respecto al de médicos era muy reducido.

La medicina era, como se ha dicho, eminentemente curativa y casi no se practicaba la preventiva, que resulta difícil de ejercer sin una red institucional bien organizada y sin cierta colaboración de la población. Esta medicina preventiva consistió a lo sumo en algunas campañas de vacunación realizadas en épocas de epidemias, pero no se efectuó en forma permanente para eliminar enfermedades infecciosas susceptibles de ser controladas.

Resultaba evidente el predominio de las enfermedades infecciosas, 25% aproximado de las causas totales de muerte. Cifras oficiales de 1958 señalan en efecto, entre las diez principales causas de muerte, las enfermedades entéricas y las propias de la infancia y la tuberculosis, como sucede por lo demás en otros países subdesarrollados. La tasa de mortalidad infantil se estimaba en más de 33.4 por 1 000 en 1958^{55/} aunque puede haber sido superior porque los registros eran incompletos y no incluían numerosos nacimientos, en particular de los niños que morían en el primer año de vida. (Véanse los cuadros 14 y 15.)

Prácticamente no existían servicios médicos rurales. Una encuesta sobre las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas indica que el 91% de los campesinos investigados tenía un peso inferior al correspondiente a su estatura, sólo un 4% mencionaba la carne como alimento integrante de su ración habitual y menos del 1%, el pescado, los huevos eran consumidos por un 2.12% y únicamente un 11.2% tomaba leche.^{56/}

^{54/} Véase, Cuba, la salud en la revolución, op. cit., p. 65.

^{55/} Debe señalarse que en 1960 la tasa de mortalidad infantil por 1 000 habitantes de 1 a 4 años fue inferior a la de la mayoría de los países de América Latina. Para Cuba la tasa era de 2.3 sólo mejorada por el 1.3 del Uruguay. La media de América Latina era de 12.6, siendo las tasas más altas las de Guatemala (32.4) y el Ecuador (22.2). Véase, El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional: segunda evaluación regional de la estrategia internacional de desarrollo, (E/CEPAL/AC.69/2), 12 de febrero de 1975.

^{56/} Véase, Agrupación Católica Universitaria, "Encuesta de trabajadores rurales 1956-1957", en Revista Economía y Desarrollo, No. 12, julio-agosto de 1972.

Cuadro 14

CUBA: TASAS DE MORTALIDAD, 1958 Y 1976

(Por 1 000 habitantes)

	1958	1974	1976
General	6.3	5.6	5.5
Infantil ^{a/} (0 a 1 año)	33.4	27.9	22.9
Preescolar (1 a 4 años)	2.7	1.2	1.0
Escolar (5 a 14 años)	0.7	0.4	0.4

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

a/ Por 1 000 nacidos vivos.

Cuadro 15

CUBA: TASAS DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE MORTALIDAD
PEDIATRICA POR 1 000 HABITANTES, 1974 A 1976

	Tasas	
	1974	1976
<u>Infantil (0 a 1 año)^{a/}</u>		
1. Lesiones al nacer, partos distóxicos y otras afecciones anóxicas	8.2	6.9
2. Causas diversas	4.7	3.2
3. Anomalías congénitas	4.1	3.9
4. Influenza y neumonía	3.4	2.6
5. Enteritis y otras enfermedades entéricas	2.9	2.1
<u>Preescolar (1 a 4 años)</u>		
1. Influenza y neumonía	2.2	1.8
2. Accidentes	1.9	2.0
3. Anomalías congénitas	1.4	1.1
4. Tumores malignos	0.9	0.9
5. Meningitis	0.8	0.8
<u>Escolar (5 a 14 años)</u>		
1. Accidentes	12.0	12.6
2. Tumores malignos	6.7	5.7
3. Influenza-neumonía	2.7	2.4
4. Anomalías congénitas	2.4	2.4
5. Enfermedades del corazón	1.4	1.6

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

a/ Por 1 000 nacidos vivos.

/Antes de

Antes de 1959 existían en Cuba aproximadamente 500 empresas y firmas para la producción y distribución de medicamentos, cuyos ingresos brutos por ventas alcanzaban la cifra aproximada de 20 millones de pesos anuales. Se trataba de empresas de elevada rentabilidad que operaban casi sin control del Estado. Circulaban en el país unos 40 000 productos con diferentes nombres --lo cual contrasta con las 827 fórmulas con que cuenta la Guía Terapéutica vigente en la actualidad-- hecho que da idea del considerable desperdicio de recursos y del elevado costo que suponía la importación de medicamentos.^{57/}

c) La evolución del sector

1) Los primeros años. En 1960 decidió el nuevo gobierno que todas las actividades de la salud deberían depender del Estado y señaló al Ministerio de Salud Pública "plenas atribuciones en lo que se refiere al desarrollo de los servicios, al establecimiento de normas y la aplicación de la política general en ese sector".^{58/}

Desde un principio se aplicaron medidas que permitieron cambiar rápidamente las condiciones sanitarias del país. Por ejemplo, en 1961-1962 el estado organizó una serie de programas específicos de lucha contra la gastroenteritis, la tuberculosis, la poliomielitis y el paludismo; inmunización contra la difteria, la tosferina y el tétanos, y reducción de la mortalidad materna. Ya para el cuarto año de su operación se habían obtenido resultados alentadores; la incidencia de casi todas las enfermedades transmisibles se había reducido considerablemente, en especial las que se evitan con la vacunación, y empezaron a modificarse totalmente los cuadros de morbilidad y mortalidad en todo el país. A título de ejemplo, la poliomielitis había desaparecido prácticamente, y la incidencia del paludismo se mostraba en franca retirada. Esta primera etapa coincidió con los esfuerzos por alfabetizar a toda la población, hecho que contribuyó en

^{57/} Menos por los costos de producción directa que por los gastos de propaganda, licencias, formas de presentación, etc.

^{58/} Véase, UNICEF/OMS, "El sistema de asistencia sanitaria en Cuba", en Distintos medios de atender las necesidades fundamentales de salud en los países en desarrollo, Ginebra, 1976.

definitiva a apoyar al sector salud por dos razones: a) se tuvo la posibilidad de contar con una población alfabetada y por lo tanto capacitada para asimilar instrucciones escritas recibidas de las autoridades sanitarias, y b) se contó con la presencia de alfabetizadores provenientes en su gran mayoría de zonas urbanas con conocimientos generales sobre higiene y capaces de ofrecer a la población orientaciones sobre los problemas relacionados con la salud. Se trató seguramente de la primera experiencia de comunicación masiva sobre cuestiones relacionadas con la salud pública.

Los programas de salud resultaron efectivos desde un principio, a juzgar por los resultados. Se desconoce sin embargo esa eficiencia en términos de recursos porque hasta fechas recientes no se han llevado estadísticas de costos.

El desarrollo de los servicios públicos de la salud ha sido, como se ha dicho, pragmático y gradual, y ha estado condicionado además por la escasez de recursos financieros y de personal calificado. En ese período se produjo el éxodo pronunciado de médicos hacia el extranjero.^{59/} No obstante, como buena parte de la población que abandonó también el país residía en La Habana, pertenecía a los estratos de altos ingresos, y era a la que atendían aquellos profesionales, la disminución de facultativos no tuvo la repercusión negativa sobre la población total que hubiera podido suponerse. Causó, por supuesto, serios problemas en un principio al haber desaparecido prácticamente ciertos tipos de especialistas.

Tanto para suplir las deficiencias anteriores a 1958 (sobre todo en las áreas rurales), como para llenar los puestos vacantes por el éxodo de profesionales, se incrementó la matrícula de estudiantes de medicina, principalmente a partir de 1963 y el esfuerzo permitió que desde 1969 comenzara a graduarse cada año un número considerable de profesionistas. Durante el período 1959-1964, egresaron en total 2 143 médicos y 256 odontólogos (véase el cuadro 16). La preparación de técnicos medios y de personal auxiliar fue aún más acelerada. Se estableció con ese objeto la Dirección Nacional de Docencia Médica Media dentro del Ministerio de Salud Pública, se reorganizó la Escuela de Salud Pública y se crearon escuelas de enfermeras en las provincias donde no existían, a la vez que se redujo a dos años el ciclo

^{59/} Véase, Informe Central, op. cit., pág. 135.

Cuadro 16

CUBA: GRADUADOS EN MEDICINA, ODONTOLOGIA Y
TECNICA MEDICA MEDIA, 1959 A 1976

	Medicina	Odontología	Técnica médica media
<u>Total</u>	<u>11 541</u>	<u>2 281</u>	<u>61 574</u>
1959	728	61	32
1960	-	56	572
1961	335	42	1 053
1962	434	20	2 564
1963	334	48	2 358
1964	312	29	2 147
1965	395	115	2 791
1966	380	-	2 276
1967	433	141	3 108
1968	616	20	3 672
1969	940	145	3 750
1970	790	101	4 420
1971	535	192	4 423
1972	390	330	6 135
1973	1 047	258	5 099
1974	1 124	287	6 006
1975	1 361	294	5 374
1976	1 477	142	5 794

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

/de esos

de esos estudios. (Véase el cuadro 17.) Es bastante ilustrativo el hecho de que mientras en 1959 se graduaron tan solo 32 técnicos en docencia media,^{60/} en 1962 lo hicieron 2 564 (véase el cuadro 18).

Como puede apreciarse en el gráfico 2, en los primeros cuatro años del nuevo gobierno se registraron las mayores tasas de crecimiento en la formación de técnicos medios y auxiliares y de esa manera se atendieron las necesidades de personal --por lo menos de carácter cuantitativo-- sin esperar la formación académica de médicos y odontólogos. Debe subrayarse que en la nueva concepción de la enseñanza médica en Cuba, estos profesionales se incorporan al trabajo "combinando desde los primeros años el aprendizaje teórico con la práctica docente".^{61/}

En esa primera etapa, elevar el nivel de salud de la población constituyó un reto, sobre todo en las zonas rurales que se encontraban prácticamente desprovistas de servicios. El esfuerzo fundamental se dirigió a tratar de disminuir los grandes desniveles existentes entre las principales ciudades y el resto del país, dando prioridad a las zonas menos favorecidas. Así se construyeron 53 hospitales rurales, principalmente en las provincias de Oriente, Las Villas y Pinar del Río, y en 1960 se instituyó el servicio médico rural^{62/} del posgraduado, según el cual los profesionales de la salud prestaban sus servicios a tiempo completo en las zonas rurales por un período de un año (posteriormente se amplió a tres). Los odontólogos, al igual que los médicos, realizan también tres años de servicio rural al terminar sus estudios.

En las áreas urbanas siempre coexistieron la medicina estatal y la privada; la última ha ido perdiendo importancia y en la actualidad la ejercen escasamente 350 médicos.^{63/} Durante algunos años subsistió también el mutualismo, que en la primera mitad de los sesenta llegó a atender a más de 800 000 socios (alrededor del 10% de la población). Aunque se mantuvo vigente bajo el control y la supervisión del Ministerio de Salud, se fue transformando hasta desaparecer por completo. Parece que la subsistencia

^{60/} Incluye a los técnicos medios y al personal auxiliar.

^{61/} Véase Informe Central, op. cit., pág. 135.

^{62/} Ley 723 del 23 de enero de 1960.

^{63/} Véase, Distintos medios de atender las necesidades fundamentales de salud en los países en desarrollo, op. cit.

Cuadro 17

CUBA: DISTRIBUCION DE LAS ESCUELAS PARA TECNICOS
MEDICOS MEDIOS, 1975

Provincia	Total	Tipo de escuela		
		Enfermeras	Tecnólogos	Auxiliares
<u>Total</u>	<u>80</u>	<u>36</u>	<u>16</u>	<u>28</u>
Pinar del Río	5	1	1	3
La Habana	32	17	5	10
Matanzas	5	3	1	1
Las Villas	8	4	2	2
Camagüey	7	2	2	3
Oriente Norte	10	1	1	8
Oriente Sur	13	8	4	1

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

Cuadro 18

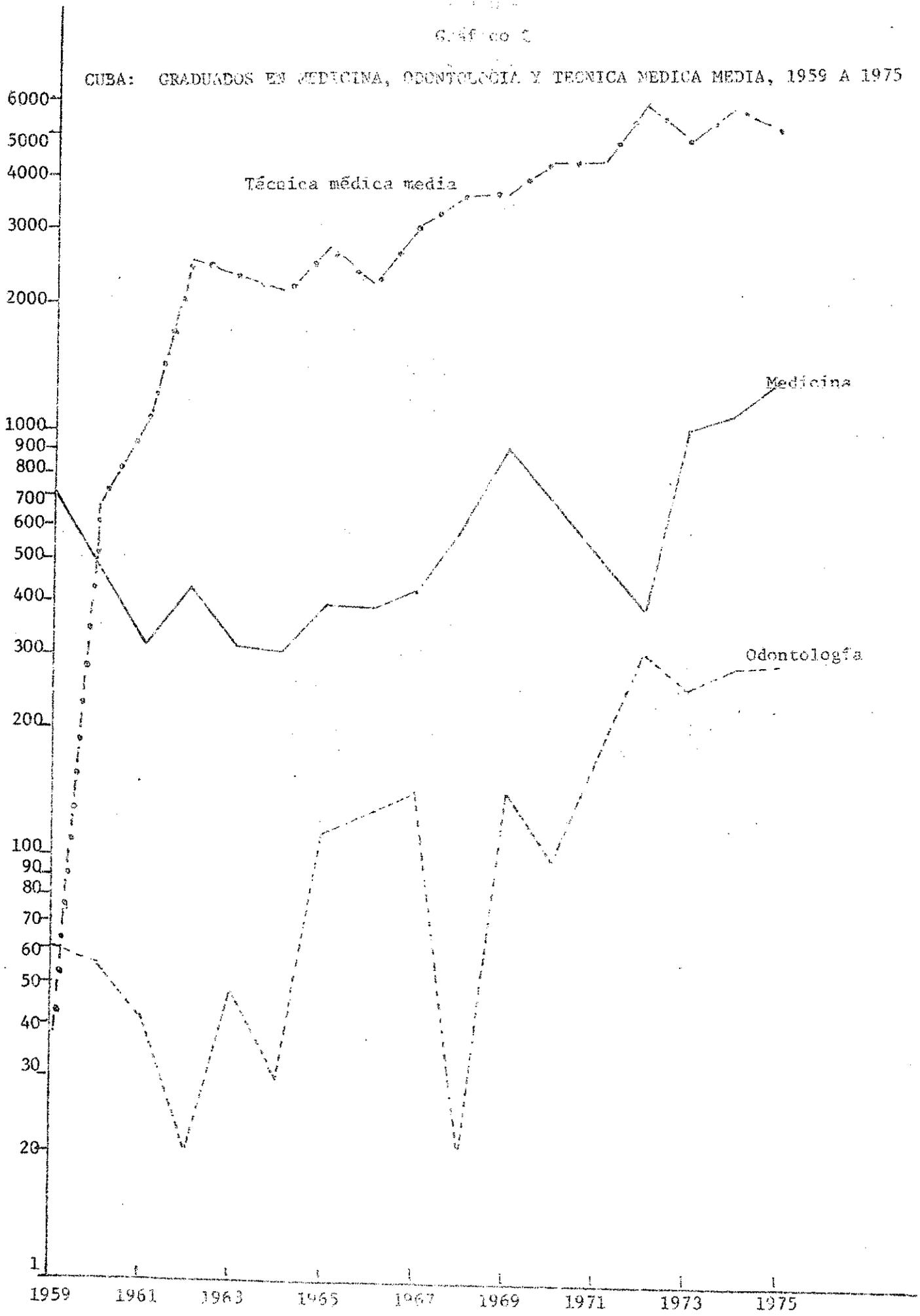
CUBA: PERSONAL GRADUADO EN CURSOS BASICOS DE TECNICOS
MEDIOS DE SALUD, 1959-1974, 1975 Y 1976

Grupos de especialidades	Total	1959-1974	1975	1976
<u>Total</u>	<u>55 880</u>	<u>50 506</u>	<u>5 374</u>	<u>5 794</u>
Enfermeras	<u>8 788</u>	<u>7 276</u>	<u>1 512</u>	<u>1 562</u>
Generales	...	5 790	...	990
Pediátricas	...	845	...	413
Obstétricas	...	540	...	140
Navales	...	101	...	19
Auxiliar de enfermeras	<u>23 644</u>	<u>21 526</u>	<u>2 118</u>	<u>2 245</u>
Generales	...	15 813	...	1 450
Pediátricas	...	5 713	...	795
Otros técnicos	<u>23 448</u>	<u>21 704</u>	<u>1 744</u>	<u>1 987</u>
En estomatología	...	947	...	...
Asistentes dentales	...	3 233	...	...
Trabajadores sanitarios y auxiliares	...	1 851	...	...
Técnicos de laboratorio y auxiliar	...	4 618	...	...
Técnicos de rayos X y auxiliares	...	1 489	...	...
Técnicos de farmacia y auxiliares	...	4 114	...	...
Otros técnicos	...	5 452	...	...

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

Gráfico C

CUBA: GRADUADOS EN MEDICINA, ODONTOLOGÍA Y TÉCNICA MÉDICA MEDIA, 1959 A 1975



Fuente: Ministerio de Salud Pública.

de este tipo de seguro privado durante algún tiempo permitió al Estado dirigir su atención al mejoramiento de la salud de la población de las zonas rurales y de las áreas marginadas de las grandes ciudades.

Los altos costos y las restricciones de orden económico impidieron emprender de inmediato la construcción de toda la red de instalaciones que requería el nuevo sistema de salud; en una primera etapa hubo que recurrir por eso a antiguos hospitales, casas de socorro, e incluso cuarteles militares viejos. Hasta 1968 presiones económicas de diversa índole dificultaron la realización de las obras de infraestructura que el sector salud requería, como acueductos y alcantarillados.

A pesar de esas limitaciones se empezaron a registrar mejorías notables en la estructura de la salud, con una baja sorprendente en la mortalidad general y en la infantil en particular. Esto último se logró gracias a una atención médica inmediata (en cuanto se presentaban los primeros síntomas de enfermedad), y a las campañas de vacunación. El resultado fue algo paradójico porque lo que parecía un programa en extremo costoso vino a resultar más barato de lo esperado por la disminución de enfermedades y la drástica reducción de los costos que hubiera supuesto la atención médica a las enfermedades evitadas. No debe perderse de vista que otros factores contribuyeron desde entonces a elevar rápidamente el nivel de salud de la población, a pesar de que en esa época se contaba con un médico por cada 1 200 habitantes; la política de redistribución del ingreso y la de mejoramiento del nivel nutricional de la población. Esta última se facilitó por el racionamiento de los alimentos básicos, que facilitó su llegada a todos los habitantes. Al mismo tiempo, toda la población dispuso por igual de más medicamentos y de servicios médicos, que al irse organizando fueron más eficientes.

En los años en que se inició el bloqueo económico, en vista de la dificultad para obtener medicinas y de la falta de colaboración de los laboratorios extranjeros y de algunas firmas cubanas, el Estado decidió expropiar y operar aquellos negocios --primordialmente de empacadoras-- y creó la Empresa Estatal de Productos Farmacéuticos que centralizó la compra de fármacos, con lo cual obtuvo un ahorro considerable de divisas.

/Finalmente

Finalmente, en 1962, al nacionalizarse la industria farmacéutica con la compra del resto de los laboratorios privados que habían seguido operando, la industria quedó agrupada en 16 unidades. En esta etapa, hubo que realizar un gran esfuerzo para reorganizar totalmente la industria y hacerse cargo por completo de la producción y la distribución de las medicinas, tarea que hasta entonces se encontraba en manos de compañías predominantemente extranjeras.

Para tener una idea aproximada de la mayor oferta interna de medicamentos bastará considerar que mientras en 1957 el valor de la producción era de 7 millones de pesos, en 1965 había subido a 57 millones, tendencia que se amplifica más aún si se toma en cuenta el descenso de los precios de algunos medicamentos básicos.^{64/} (Véase el cuadro 19.)

Como segunda medida se creó la Comisión del Formulario, encargada de establecer el cuadro básico de medicamentos necesarios y más efectivos y de evitar duplicaciones innecesarias o la circulación de fármacos de dudosa utilidad. El primer Formulario Nacional, con más de 400 fórmulas médicas, se publicó en 1963 y es objeto de revisiones constantes para desechar e incorporar nuevos productos.

ii) La segunda mitad de la década de los sesentas. En la etapa de 1965 a 1969, al mismo tiempo que se consolidaba el sistema de salud y se incorporaban a él las últimas clínicas mutualistas proseguía la formación acelerada de médicos y de técnicos medios. Se revisaron los planes y programas de estudio --que comprendían la preparación de textos y conferencias acordes con ellos-- para adaptarlos a las necesidades del país. Por ejemplo, los ciclos de estudio de las enfermeras se ampliaron nuevamente a tres años y los tipos de especialización ("perfiles") se aumentaron a 13 para los auxiliares y a 17 para los técnicos propiamente dichos.

En ese período se estableció además una segunda escuela de medicina en la ciudad de Santiago, región oriental del país, como parte de la política de descentralización general del suministro de servicios; se aumentó además en todo el territorio el número de las escuelas de enfermería, hasta llegar a 20.

^{64/} Cifras a precios corrientes.

Cuadro 19

CUBA: DATOS COMPARATIVOS DEL PRECIO AL PUBLICO DE
ALGUNOS MEDICAMENTOS, 1965 Y 1977

(Pesos)

Medicamento	Forma farma- céutica	Precio	
		1965	1977
Convulsia	Frasco de 50 tabletas	2.00	1.20
Cortisona	Frasco de 20 tabletas de 5 mg	4.00	2.50
Insulina simple U-80	Solución, bulbo de 10 cc	2.00	1.00
Nitrapentol	Frasco de 40 tabletas de 10 mg	1.50	1.00
Nitrafurantoína	Frasco de 10 tabletas de 0.16 mg	4.50	3.00
Reserpina	Frasco de 40 tabletas de 0.10 mg	1.00	0.50
Cloranfenicol	Frasco de 12 tabletas de 250 mg	4.00	2.50
Eritromicina	Frasco de 12 tabletas de 250 mg	4.50	3.00
Oxitetraciclina	Frasco de 12 tabletas de 250 mg	4.00	2.50

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

La industria farmacéutica siguió creciendo. A partir de 1968, la Comisión del Formulario se transformó en el actual Consejo del Formulario Nacional, encargado de dar orientaciones para el cuadro básico de medicamentos y de que sus cambios respondan a una revisión más metódica y estricta.

Con la gradual desaparición del mutualismo se fueron desarrollando como contrapartida los policlínicos. En un principio, al igual que los hospitales rurales, se destinaron a asegurar atención médica para toda la población. A partir de 1965, tras la experiencia de dos o tres años de algunas unidades en La Habana, comenzó a generalizarse la concepción del policlínico integral (preventivo-curativo).

Puede considerarse que a partir de 1963 todas las unidades básicas de área (policlínicos y hospitales rurales) realizan actividades integrales de salud, con un desarrollo desigual por ser diversas las circunstancias de cada área, pero de acuerdo con programas básicos que tienen objetivos comunes.

Su importancia fue creciendo hasta llegar a cambiar en el período 1969-1970 el concepto de todo el sistema de salud para pasar de una etapa de programas contra enfermedades específicas a otra donde el objetivo es velar por la salud integral del individuo. El policlínico es la unidad de servicio básico que marca desde entonces la pauta principal de los programas de salud y donde se refleja con mayor vigor la evolución tanto de la calidad de los servicios de salud como la participación de la comunidad.

iii) Primera mitad de los setentas. De 1970 a 1975 se activaba la formación de odontólogos (véase de nuevo el cuadro 29) y se llegaban a cubrir con creces las deficiencias de principios de la década anterior provocadas en gran medida, como se ha señalado, por el éxodo de médicos al extranjero (se estima que llegó en total a cerca de 3 000).^{65/} A fines de 1975, el total de graduados en medicina sumaba ya 10 064, y el de odontólogos, 2 143. (Véanse de nuevo los cuadros 30 y 31.) Es decir, se disponía de un médico para cada 855 habitantes, situación que contrasta con la de los primeros años de la década pasada cuando se contaba con un médico para cada 1 200. En el caso de los odontólogos la proporción asciende a

65/ Véase Informe Central, op. cit.

uno por cada 4 100 habitantes. Si se tiene en cuenta que los técnicos medios en odontología realizan funciones de extracción y obturación bajo la supervisión del odontólogo, el índice de "operador por habitante" sube a 1 por 3 000 habitantes.^{66/}

En un primer momento se puso mayor interés en las carreras que corresponden a las especialidades de nivel superior. Se fueron conformando así aproximadamente 40 ramas de la medicina y la odontología. Sin embargo, con la finalidad de crear los equipos de salud y aumentar la calidad y productividad del trabajo especializado, se aumentó el número de carreras técnicas y en la actualidad se dispone ya de 36 especialidades ("perfiles") de personal técnico medio. Tal solo durante el período 1970-1975 se graduaron 31 517 de estos profesionales, con que se llegó a 55 880 para el período iniciado en 1959, proporción muy significativa pues equivale a cerca del 2% de la fuerza total de trabajo. Por otra parte, el esfuerzo realizado en estos últimos años ha permitido que en la actualidad se disponga de una proporción de enfermeras por médico de 3 a 1, relación semejante a la de los países industrializados.

Se dispone ahora de cuatro escuelas de medicina y de 80 para técnicos medios repartidas en todo el territorio nacional. En la etapa 1970-1975 se llevó a cabo una revisión de los planes para la formación del técnico medio, particularmente en los aspectos cualitativos del trabajo docente y en las materias de carácter general, dirigida a elevar el nivel cultural de los estudiantes. Se facilitó asimismo su acceso a los estudiantes de todo el Sistema Nacional de Educación para incrementar las matrículas anuales de los cursos para técnicos medios. Durante este período, para satisfacer las demandas del creciente desarrollo de los servicios de salud, se hizo ascender el número de escuelas de enfermeras a 36, se construyeron 16 unidades en todas las provincias para la formación de técnicos medios y se crearon nuevas especialidades en ese campo. En la mayoría de esas especializaciones se prolongaron los planes de estudio a tres años de duración y se permitió el acceso de los estudiantes a 500 instituciones y unidades de salud para que efectuaran en ellas sus prácticas.

^{66/} Véase Cuba, La salud en la Revolución, op. cit.

El Ministerio de Salud Pública cuenta en la actualidad con un instrumento administrativo de control muy eficaz que consiste en un registro que se distribuye en todas las áreas de salud del país. Se consignan en él las estadísticas de los servicios prestados en cada uno de los programas básicos de atención primaria^{67/} a las personas y al medio ambiente. Para cada programa se incluye (en formularios uniformes) un desglose pormenorizado de todos los servicios que se consideran imprescindibles para elevar el nivel de la salud y comprenden las actividades integradas de protección, fomento y recuperación de la salud. De esta manera se puede estimar el alcance cuantitativo de dichos programas, y se pueden establecer juicios de valor sobre las realizaciones, comparándolas con las previsiones.^{68/} La evaluación permite perfeccionar y avanzar en el proceso de planificación de la salud y mejorar la gestión administrativa.

En 1974, como se ha señalado, se puso en funcionamiento un nuevo tipo de policlínicos que coincidió con una etapa en la cual se habían superado ya los principales problemas de salud pública y se iniciaban los programas de investigación médica y de aportaciones teóricas en materia de salud. Anteriormente, por la necesidad inaplazable e ineludible de atender carencias fundamentales (aunque fueron tiempos de grandes realizaciones y de la aplicación de programas contra daños específicos), no se habían podido elaborar programas referentes a las características futuras del sistema.

Hasta la década de los setenta no empezaron a funcionar los institutos de investigación principales, que constituyen una nueva etapa de la evolución de la medicina cubana. En un principio resultaba más urgente satisfacer demandas de alimentos que disponer de un instituto de nutrición.

67/ Los programas de atención integral a las personas incluyen la dedicada a la mujer (mayores de 15 años), al niño (menores de 15 años), al adulto (15 años y más), los servicios de odontología (que cubren a todos los grupos de edad) y el programa de epidemiología. El programa de atención al medio ambiente incluye la higiene urbana y rural, la de los alimentos y la medicina del trabajo. Por último figuran también el programa administrativo y el programa de optimización del trato a enfermos y familiares.

68/ Ministerio de Salud Pública, Dirección Nacional de Planificación de Salud, Programas básicos del área de salud y su evaluación.

Por otro lado, mientras había que hacer frente a serios problemas de enfermedades transmisibles tenía que ser menor la atención que se concedía a los institutos que se encargaban de investigar padecimientos crónicos.

En ese año, después de un estudio llevado a cabo por una Comisión Nacional designada por el Ministerio de Salud, se tomaron decisiones importantes sobre la organización de las unidades de atención primaria. Se dio forma entonces a nuevos procedimientos para la prestación de servicios en los policlínicos mediante la llamada "medicina en la comunidad", que ha ido extendiéndose en forma progresiva a medida que se ha dispuesto de recursos materiales y humanos. Este cambio de modalidad, que se apoya en cuatro especialidades básicas (medicina interna, pediatría, obstetricia-ginecología y odontología), se inició en el policlínico de Alamar, unidad habitacional próxima a La Habana.

El nuevo sistema brinda atención completa porque atiende de manera integral a los aspectos preventivos, curativos, biológicos, psicológicos y sociales y también toma en cuenta las condiciones del medio ambiente físico que están íntimamente ligadas al individuo y a su colectividad y condicionan el proceso salud-enfermedad. Opera a nivel sectorial y el médico y su equipo se hacen cargo de un número determinado de habitantes para todo lo relacionado con el proceso salud-enfermedad de sus usuarios --sanos y enfermos-- así como con su ambiente físico y social. El servicio establece, además, un claro vínculo entre los distintos niveles de organización dentro del sistema de salud, y en especial del policlínico con los hospitales regionales. Funciona ininterrumpidamente porque se atiende en todo momento a la población que se encuentre en cualquier lugar del área de salud, bien sea en el policlínico, en el domicilio, en el centro de trabajo o en la escuela. Cuando el paciente pasa al nivel secundario (al ser hospitalizado) el médico del policlínico proporciona la historia clínica del paciente y recibe a su vez la información necesaria para continuar su tratamiento y rehabilitación una vez egresado del hospital. Finalmente, el nuevo modelo permite que el médico y su equipo conozcan su universo laboral y puedan separar dentro del mismo grupo de edad y sexo a los pacientes sanos que sólo necesitan controles periódicos de los que padecen afecciones agudas o crónicas.^{69/}

69/ Véase Cuba; La salud en la Revolución, op. cit.

La medicina en la comunidad la practican equipos primarios horizontales integrados por personal de distinta categoría o profesión, que comprenden médicos (internista, ginecobstetra y pediatra) y personal de enfermería, y cada uno de ellos se responsabiliza de un sector o número de habitantes. También existe en los policlínicos otro personal especializado (sicólogos, experto ambiental, visitadora social, etc.) en la atención primaria --que se agrupan en los denominados equipos verticales-- que se integran a veces a los equipos horizontales de acuerdo con las características del caso particular que se desea atender.

Cada médico (medicina interna, pediatría, obstetricia) y su personal auxiliar mantienen archivos propios con las historias clínicas de los usuarios, facilitándose en esa forma la prestación del servicio. Una coordinación adecuada con el departamento de estadística del policlínico permite obtener los datos primarios necesarios para poder evaluar mensual y trimestralmente el grado de cumplimiento que recibe cada uno de los diversos programas básicos de salud.^{70/}

Por otra parte, con el equipo primario horizontal del policlínico colaboran consultores de diversas especialidades que sirven de apoyo a la atención primaria, aunque su mayor actividad corresponde a la atención secundaria o terciaria.

La participación activa de la comunidad constituye uno de los elementos primordiales para el éxito de esta forma de atención. El médico y el equipo del sector procuran mantenerse en el contacto más estrecho posible con las organizaciones de masas (sindicatos, CDR, ANAP, FMC) en la base. Puede comprobar en esa forma el cumplimiento de las tareas de salud de estas organizaciones, planificadas en los niveles superiores y obtener su participación para resolver problemas específicos tanto de orden individual como colectivo.

d) Conclusiones y perspectivas

El avance alcanzado ha permitido al sector salud disponer en la actualidad de recursos humanos y financieros suficientes. El Ministerio de Salud Pública cuenta con más de 138 000 trabajadores (véase el cuadro 20), cifra equivalente al 5% de la población económicamente activa. Dispone además de un presupuesto que se aproxima a los 400 millones de pesos,

70/ Programas básicos del área de salud y su evaluación, op. cit.

Cuadro 20

CUBA: PERSONAL OCUPADO EN EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA, 1975 Y 1976

	Número de personas		Porcentaje	
	1975	1976	1975	1976
<u>Total general</u>	<u>134 916^{a/}</u>	<u>138 201</u>	<u>100.0^{b/}</u>	<u>100.0</u>
Profesionales y técnicos	50 064	59 076	39.7	42.7
Personal de servicio	39 441	40 649	31.3	29.4
Obreros	22 055	22 879	17.5	16.6
Administrativos	5 547	5 964	4.4	4.3
Dirigentes	9 035	9 633	7.1	7.0

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

a/ Incluye 8 774 empleados en la Provincia de Matanzas, cifra de la que no se dispone el desglose por categorías.

b/ Porcentajes estimados; no incluyen los 8 774 empleados de la Provincia de Matanzas.

reflejo de un esfuerzo económico progresivo, y su infraestructura física ha llegado a hacerse notable: 257 hospitales (58 rurales), 114 puestos médicos rurales,^{71/} 345 policlínicos, 37 laboratorios de higiene y epidemiología, 21 bancos de sangre, 61 hogares maternos,^{72/} 43 hogares para la recuperación infantil,^{73/} 48 hogares para ancianos, 6 hogares para impedidos físicos y mentales y 4 balnearios de aguas medicinales,^{74/} además del resto de las unidades que se citan en el cuadro 21.

La expansión de la infraestructura para la salud se llevó a cabo desde un principio, como se ha dicho repetidamente, persiguiendo el objetivo de descentralizar los servicios médicos. En esa forma se ha desconcentrado relativamente la labor de la provincia de La Habana. Este fenómeno se refleja claramente en la elevada tasa de crecimiento del número de camas en cuatro provincias del país, cuyos niveles de atención médica eran antes muy precarios. (Véase el cuadro 22.)

Gracias a este desarrollo, la atención médica se ha incrementado considerablemente. Por ejemplo, el número de consultas médicas y dentales pasó de 14.6 millones a 40 millones entre 1963 y 1973.

De acuerdo con la política de atención preferente a la salud materno infantil, las consultas proporcionadas a mujeres durante el embarazo^{75/} así como a la población infantil (incluso de niños sanos) representan una proporción muy elevada.^{76/}

Ha resultado sin embargo muy alto el número de consultas de emergencia en relación a las de tipo externo, tal vez a causa de que los pacientes recurren con frecuencia a ese servicio cuando no es necesario. (Véase el cuadro 23.)

^{71/} El puesto de médico rural atiende a comunidades de 3 000 a 5 000 habitantes que por encontrarse ubicados en zonas aún inaccesibles no reciben la atención de los hospitales rurales.

^{72/} El hogar materno tiene por objeto asegurar los cuidados del parto para las mujeres residentes en áreas rurales que pudieran tener dificultad en llegar al hospital en el momento del alumbramiento.

^{73/} Se trata de instituciones educativas y de rehabilitación, con carácter no hospitalario, donde ingresan niños por causa de desnutrición. Sus madres permanecen a su lado hasta su recuperación.

^{74/} Cifras para 1975.

^{75/} En 1974 se brindó un promedio de 9 consultas por parto.

^{76/} El 90,1% correspondió a los menores de un año, significando esto un promedio de 5.5 consultas de puericultura a los menores de un año.

Cuadro 21

CUBA: INSTALACIONES DE UNIDADES DE SERVICIO DEL MINISTERIO
DE SALUD PUBLICA, 1975 Y 1976

	1975	1976
Hospitales	252	257
Policlínicos	339	345
Otras unidades de atención médica	447	421
Asistencia social	58	117
Otros servicios sociales	41	43
Educación y cultura	105	54
Ciencia e investigación	19	20
Producción	138	131
Farmacias	1 362	1 363
Otras unidades de distribución	229	226
Unidades de transporte	58	56
Unidades de mantenimiento	97	91
Unidades administrativas	90	91

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

Cuadro 22

LA HABANA: DISTRIBUCION DE LAS CAMAS DE ASISTENCIA MEDICA Y DE LA POBLACION,
POR PROVINCIAS, 1958 Y 1976

	1958				1976				1958-1976 Crecimiento del número de camas (%)
	Camas		Por 1 000 habitantes	Habitantes (%)	Camas		Por 1 000 habitantes	Habitantes (%)	
	Número	%			Número	%			
Total	<u>28 536</u>	<u>100.0</u>	4.3	<u>100.0</u>	<u>47 174</u>	<u>100.0</u>	5.0	<u>100.0</u>	65.3
Pinar del Río	941	3.3	2.2	6.4	2 457	5.2	4.0	6.3	161.1
La Habana	17 616	61.7	9.6	27.8	19 518	40.6	7.6	27.2	10.8
Matanzas	973	3.4	2.5	6.8	2 528	5.4	4.6	5.9	159.8
Las Villas	2 917	10.2	2.7	17.9	5 480	11.7	3.7	15.9	87.9
Camagüey	1 682	5.9	2.6	9.5	4 864	10.7	5.3	9.6	189.2
Oriente	4 407	15.5	1.9	31.6	12 327	26.5	3.7	35.1	179.7

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

Cuadro 23

CUBA: CONSULTAS SEGUN TIPO, 1963, 1973 Y 1976

	1963		1973		1976 ^{a/}	
	Total	Por habi- tante	Total	Por habi- tante	Total	Por habi- tante
<u>Total</u>	<u>14 575 478</u>	2.0	<u>39 971 851</u>	4.4	<u>45 011 622</u>	4.7
Consultas externas	10 223 963	1.4	24 127 533	2.6	25 650 702	2.7
Consultas de urgencia	3 650 703	0.5	10 514 281	1.1	12 254 287	1.3
Consultas estomatológicas	700 812	0.1	5 330 037	0.6	7 106 633	0.7

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

a/ Cifras preliminares.

Los ingresos a hospitales revelaron similar tendencia, al haber pasado de 706 000 en 1953 a 1 193 000 en 1973 y a 1 252 000 en 1975, es decir, de 9.4 a 13.1 y 13.3 por 100 habitantes. Al parecer, este fenómeno significa un aumento en la cobertura de la atención médica y un control más eficiente de las enfermedades, más que reflejar un deterioro para la salud de la población.

Debe subrayarse que a pesar de la política de descentralización de los servicios médicos, La Habana absorbe todavía un porcentaje importante del total de camas del país (40%), y concentra aún la proporción mayor de las instituciones más calificadas de asistencia médica y de investigación, al igual que de las dedicadas a la formación y superación de los recursos humanos para la salud. También debe aclararse que desde 1959 la mayor parte de las inversiones en infraestructura médica se han realizado fuera de La Habana.

El mejoramiento de los servicios médicos proporcionados a la población ha dado excelentes resultados a juzgar por las estadísticas de morbilidad y mortalidad. (Véanse los cuadros 24 y 25.) Los indicadores disponibles revelan algunos de los resultados obtenidos en Cuba gracias al sistema actual de asistencia sanitaria, aunque no se deben atribuir exclusivamente a los esfuerzos aislados del sector salud. Los avances deben considerarse el resultado de cambios importantes producidos en los niveles alimentarios de la población, del mayor suministro de agua potable, del mejoramiento del ambiente, y resultado indirecto de la instrumentación de las políticas en otros sectores sociales como la educación y el deporte. A todos estos elementos se ha debido sin duda que el país presente la cifra más alta de esperanza de vida al nacer dentro de América Latina. (Véase el cuadro 26.)

Entre los logros más notables en la salud destacan los derivados de la lucha contra las enfermedades infecciosas. Algunas --como el paludismo, la poliomiélitis y la difteria--^{77/} se han erradicado ya por completo, y el índice de mortalidad de otras ha decrecido, aunque algunas hayan

^{77/} Según informes de la Oficina Sanitaria Panamericana, Cuba es un territorio sin malaria; en su área oriental se llevaron a cabo con éxito los últimos programas para la erradicación de esa enfermedad. Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana, Vol. LXXXII, No. 1, enero de 1977, págs. 72 y 73.

Cuadro 24

CUBA: TASAS DE MORTALIDAD DE ALGUNAS ENFERMEDADES, 1959 A 1974

(Número)

	Enfermedades diarreicas agudas <u>a/</u>	Mortalidad		Tétanos	Tétanos neo- natorum	
		Por parto <u>b/</u>	Por tuberculosis Número Tasa			
1959	...	...	1 146	16.6	...	...
1960	...	...	1 050	14.9	...	...
1961	...	...	1 204	16.9	...	...
1962	57.3	117.9	1 402	19.3	...	...
1963	40.1	113.0	1 406	19.0	434	...
1964	33.2	109.7	1 159	15.2	412	80
1965	25.8	106.9	1 048	13.4	509	99
1966	20.2	90.9	1 031	13.1	474	86
1967	20.8	90.1	1 026	12.6	432	41
1968	17.9	84.7	934	11.3	318	16
1969	22.5	86.1	878	10.6	291	7
1970	17.7	71.5	617	7.3	223	-
1971	18.2	63.9	457	5.5	174	2
1972	9.6	52.0	407	4.6	151	1
1973	9.9	54.4	367	4.1	104	-
1974	8.3	55.6	309	3.4	91	-
1975	7.4	...	232	2.5	...	-

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

a/ Tasa por 100 000 habitantes.

b/ Tasa por 100 000 nacidos vivos.

Cuadro 25

CUBA: DIEZ PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE, 1958 Y 1975

	Número de orden		Tasa por 100 000 habitantes	
	1958	1975	1958	1975
Enfermedades del corazón	1	1	147.8	148.3
Tumores malignos	2	2	78.8	95.2
Enteritis y enfermedades diarreicas	3	-	41.2	-
Enfermedades propias de la infancia	4	-	34.0	-
Enfermedades cerebro-vasculares	5	3	33.2	50.4
Influenza y neumonía	6	4	28.7	40.5
Homicidios y traumas procedentes de operaciones de guerra	7	-	24.2	-
Accidentes	8	5	18.7	32.7
Tuberculosis	9	-	15.9	-
Nefritis y nefrosis	10	-	14.5	-
Lesiones al nacer (partos distóxicos)	-	6	-	25.2
Suicidios y lesiones autoinfligidas	-	7	-	16.8
Anomalías congénitas	-	8	-	11.8
Bronquitis, enfisema, asma	-	10	-	7.7
Diabetes Mellitus	-	9	-	9.1

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

Quadro 26

LATINOAMERICA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER, 1960 Y 1962

	Alrededor de 1960		1972	
	Periodo	Esperanza de vida en años	Periodo	Esperanza de vida en años
Argentina	1959-1961	65.5	1970	65.7
Barbados	1960	66.9	1972	69.4
Colombia	1964	60.2	1969	64.9
Costa Rica	1963	65.3	1972	67.8
Cuba	1961	69.7	1972	71.2
Chile	1959-1961	57.2	1972	62.8
Ecuador	1962	56.6	1971	60.0
El Salvador	1960-1962	59.4	1971	65.0
Guatemala	1964	49.4	1971	52.4
Jamaica	1961	68.3	1971	66.7
México	1959-1961	58.9	1972	63.0
Panamá	1959-1961	65.8	1972	70.4
Perú	1960-1961	59.8	1970	65.7
Trinidad y Tabago	1959-1961	64.2	1971	66.6
Uruguay	1963	68.7	1971	68.1
Venezuela	1960-1962	66.1	1972	66.4

Fuente: Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana. Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud. Las condiciones de salud en las Américas, 1969-1972.

experimentado escasa variación o en ocasiones se hayan incrementado. Por lo que respecta a estas últimas (especialmente diarreas agudas), la mortalidad acusa de todos modos una marcada disminución. En el período 1966-1973 se observó un aumento progresivo de la morbilidad, resultado muy probable, en parte, de un mejor registro estadístico. A partir de 1970 osciló la misma entre 500 000 y 650 000 casos anuales, que parecen representar la incidencia real de esta enfermedad. En cambio, al haberse prestado atención especial al control de las enfermedades diarreicas, y sobre todo al haber aumentado la cobertura asistencial y la accesibilidad a los servicios de salud, la mortalidad comenzó a disminuir progresivamente hasta reducirse en 1973 a 893 casos, lo cual significó que la tasa por 100 000 habitantes disminuyó en el período señalado de 58.1 a 10.0. "En realidad la reducción de la mortalidad ha sido el resultado de un programa intensivo de educación sanitaria, de localización precoz de casos, y de hospitalización rápida. En el logro de esos resultados ha influido la política general consistente en reunir a las poblaciones rurales dispersas en torno a las zonas donde se desarrollan programas de producción. En todos los nuevos proyectos de viviendas rurales se respetan las normas de saneamiento en materia de abastecimiento de agua, alcantarillado y lucha contra vectores y roedores".^{78/}

No se han podido abatir, en fin, los altos índices de parasitosis que se observan en ciertas áreas rurales por la imposibilidad material de proporcionar servicios sanitarios con agua corriente a grupos aislados de campesinos.

Como ya se ha visto, la elevación del nivel nutricional ha sido el elemento fundamental para el mejoramiento de la salud, y en particular para la reducción de la mortalidad por enfermedades diarreicas. La menor incidencia de estos padecimientos en los niños se halla estrechamente relacionada con la política de distribución equitativa y preferente de alimentos básicos a los grupos de población más vulnerables, que se aplica desde los primeros años de la década pasada. (Véase de nuevo el cuadro 24.)

^{78/} Véase "El sistema de asistencia sanitaria en Cuba", en Distintos medios de atender las necesidades fundamentales de salud en los países en desarrollo, op. cit, p. 62.

En Cuba, al igual que en casi todos los países de América Latina que cuentan con programas dirigidos al control de la tuberculosis, la mortalidad ha disminuido sensiblemente por ese motivo. Los métodos modernos permiten en la mayoría de los casos diagnosticar la enfermedad en sus etapas iniciales, hecho que, unido a los medicamentos de que se dispone en la actualidad, permite un control más cuidadoso de los pacientes. En 1960, la tasa de morbilidad debida a este padecimiento fue de 26.7 por 100 000 habitantes, y para 1973 el coeficiente había disminuido a 15.7. En el caso de la mortalidad, la caída en los indicadores es bastante más pronunciada ya que los 1 402 fallecimientos de 1962, se habían reducido a 309 en 1974; es decir, se había reducido casi cuatro veces. Este hecho resulta más significativo todavía en los índices de mortalidad de los menores de 15 años, donde se informa que los casos bajaron de 45 a 2 entre 1962 y 1973. Actualmente, más del 90% de la población está protegida por el programa de diagnóstico y tratamiento de la tuberculosis. La vacunación con BCG se administra al 95% de los recién nacidos y se repite más tarde a base de campañas en las que se incluyen todos los niños de las escuelas primarias.^{79/} (Véase de nuevo el cuadro 24.)

La morbilidad por fiebre tifoidea y tétanos también ha acusado un marcado descenso en los últimos años, que se atribuye además a la ampliación de los servicios médicos y a las labores de higienización realizadas por las autoridades sanitarias y por la comunidad.

Por último, para un tercer grupo de enfermedades se registran índices de morbilidad crecientes en los últimos años. Para la sífilis y enfermedades respiratorias, entre otras, el hecho puede significar más un incremento de la calidad y de la cantidad en el registro de los datos primarios que un verdadero aumento de la incidencia de la enfermedad.

En el caso de la sífilis, aparte de la validez de la circunstancia que acaba de señalarse, parece haberse registrado en efecto un aumento real en los últimos años, como en otros países del mundo, pero coincidiendo también con la introducción de técnicas de diagnóstico más modernas. En el caso de las enfermedades respiratorias agudas tampoco existe duda de que

^{79/} Véase "El sistema de asistencia sanitaria en Cuba", en Distintos medios de atender las necesidades fundamentales de salud en los países en desarrollo, op. cit.

se haya observado un incremento real. En este último caso se está estudiando el mecanismo epidemiológico del padecimiento.

Si se analizan las diez principales causas de muerte entre 1958 y 1974, resultan variaciones muy interesantes. Así, en 1958, figuraban la enteritis y otras enfermedades del aparato digestivo entre las diez más importantes; las enfermedades propias de la primera infancia estaban en el cuarto lugar y la tuberculosis, en el noveno. Para 1974 ninguna de ellas figuraba entre las diez causas principales de muerte. Dicho año aparecen en cambio rubros que revelan la intensa transformación ocurrida en los esquemas de morbilidad y mortalidad del país durante los últimos 18 años, y corresponden a las que se presentan en países altamente desarrollados. Entre las principales causas de muerte figuran en la actualidad las anomalías congénitas, las lesiones al nacer, la bronquitis-enfisema-asma, y la diabetes.

Otras causas de muerte sobresalientes al comienzo y al final del período citado han sufrido modificaciones cuantitativas importantes. Por ejemplo, aunque las enfermedades del corazón se mantienen en primer lugar, los tumores malignos aumentaron su incidencia, y las enfermedades cerebrovasculares, la mortalidad por influenza y neumonía y los accidentes registraron los incrementos más agudos. (Véase de nuevo el cuadro 25.)

El plan más importante en beneficio de la salud ha sido sin duda desde 1959 el materno-infantil, cuyos éxitos pueden resumirse en el descenso de la mortalidad materna (de 117.9 por 100 000 nacimientos en 1962 a 55.6 en 1974) y el de la infantil (de 33.4 por 1 000 nacidos vivos en 1958 a 22.9 en 1976). Más notable aún es la caída en la mortalidad de niños de 1 a 4 años (de 2.7 a 1.0 por 1 000 habitantes en el período señalado), (véase de nuevo el cuadro 27) lo que ha permitido a Cuba mantener los índices más bajos de Latinoamérica, particularmente en ese rubro. (Véase el cuadro 27.)

En conclusión, los avances logrados por la medicina cubana se han traducido en un cambio sustancial del patrón epidemiológico del proceso salud-enfermedad, al haber adquirido una incidencia mayor la morbilidad

Quadro 27

AMERICA LATINA: TASAS DE MORTALIDAD 1 A 4 AÑOS,
1960-1962, 1970 Y 1972

(Muertes por 1 000 habitantes de 1 a 4 años)

	1960-1962	1970	1972
<u>Latinoamérica</u>	<u>12.6</u>	<u>12.3</u>	<u>8.1</u>
Argentina	4.3	3.3	...
Bolivia	16.8	27.6	...
Brasil	...	15.0	...
Colombia	15.4	11.7	...
Costa Rica	7.5	4.0	3.7
Cuba	2.3	1.2	1.0
Chile	8.2	3.3	2.8
Ecuador	22.2	16.6	...
El Salvador	17.1	14.5	...
Guatemala	32.4	30.0	...
Haití	...	29.5	28.1
Honduras	14.1	20.0	8.6
México	13.8	10.6	8.5
Nicaragua	14.2	16.4	...
Panamá	7.9	8.0	5.5
Paraguay	9.4	6.9	...
Perú	15.7	12.2	...
República Dominicana	10.4	7.9	...
Uruguay	1.3	11.7	...
Venezuela	5.7	4.9	5.2

Fuente: CEPAL, El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional, segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo (E/CEPAL/981/Add.3).

crónica que la aguda.^{80/} Como consecuencia, las modalidades de la atención médica se han transformado y han acercado al país, por lo que a salud se refiere, a la situación en que se encuentran los países industrializados.^{81/}

5. La seguridad social

a) El período anterior a 1959

Al igual que los otros sectores, la seguridad social en Cuba muestra grandes modificaciones comparando la situación actual con la anterior al año 1959. Como se ha señalado, muchos indicadores económicos y sociales indicaban que el país superaba el promedio latinoamericano; del mismo modo, en cuanto a la seguridad social, existían una multiplicidad de disposiciones, y organismos (diversas formas de aseguramiento, mutualidades, organizaciones fundacionales y asistenciales de origen religioso, estatal y provincial o municipal), y complementando ese contexto, las relaciones contractuales mediante las compañías de seguros. Gran parte de estas instituciones fueron amparadas por disposiciones legales, existiendo a fines de 1958 independientemente, 52 cajas de retiro y seguros sociales, que cubrían los riesgos de invalidez, vejez, muerte (pensión a sobrevivientes), accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Las características del sistema era la descentralización y diversificación en unidades autónomas que atendían los requerimientos de determinados estratos de la población. En la práctica era muy limitada la efectividad del seguro de enfermedad y de accidente, quedando fuera del sistema parte de la fuerza de trabajo, además de no estar amparado tampoco el alto contingente de desempleados.

Legalmente existía la obligación del patrón de contratar la cobertura con las compañías de seguros para el caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, debiendo estas últimas facilitar atención médica,

^{80/} Se considera enfermedad aguda la que tiene una duración menor de cinco días; de no ser así se la considera crónica. Los casos más típicos de estas últimas son las afecciones cardíacas y la diabetes.

^{81/} "Nuevos patrones del proceso salud-enfermedad exigen nuevos patrones de servicios de salud. Las enfermedades crónicas plantean la necesidad de cuidados médicos continuados..." Dr. Cosme Ordóñez-Carceller, "Organización de la atención médica en la comunidad", Revista Cubana de Administración de la Salud, abril-junio de 1976, pág. 143.

hospitalaria y farmacéutica, sustituyendo el salario por una dieta concedida por un período no mayor de un año, pudiendo llegar a ser una renta vitalicia en el caso de incapacidad total. Sin embargo, generalmente para obtener estos beneficios, debía sustanciarse un largo juicio, cuyo costo corría por cuenta del afectado, disminuyendo por lo tanto el ingreso que debía percibir por concepto de indemnización.

Existían disposiciones bastante amplias en lo que respecta al seguro de maternidad, pero si bien se trataba de un servicio extensivo a toda la población trabajadora, no cubría a aquellas personas que no estaban radicadas en capital de provincia, pues los servicios se concentraban generalmente en las ciudades más importantes.

En cuanto a los seguros de invalidez, vejez y muerte, se fueron implementando con distintas características a través de las Cajas de Retiro, sin un criterio uniforme variando por ejemplo la cotización al fluctuar entre 3% y 10% de los salarios. Más de la mitad de los trabajadores quedaban fuera del sistema,^{82/} y generalmente al cambiar de actividad se perdían los derechos al retiro acumulado de la anterior ocupación.

Finalmente, en lo relativo al seguro por enfermedad, sólo cubría a los empleados de la administración pública, que recibían el salario completo el primer mes de licencia por enfermedad y la mitad el segundo. La ausencia del trabajo podía durar hasta seis meses pero sin recibir subsidio o salario.

Los obreros en general tenían derecho a recibir por causa de enfermedad, el salario equivalente a tres días de trabajo al mes, con un límite máximo de nueve días al año.^{83/}

b) El sistema actual

El actual sistema de seguridad social cubano se ha ido perfeccionando progresivamente, aunque desde los primeros años se adoptaron medidas tendientes a ir logrando uniformidad y racionalización, como la creación del Banco de Seguro Social que asumió desde el principio las obligaciones por indemnizaciones por accidentes de trabajo que anteriormente estaban a cargo de las compañías de seguros privadas.

La medida de carácter general más importante de la primera mitad de la década anterior, fue la Ley de Seguridad Social del 27 de marzo de 1963, a partir de la que se consolida la nueva estructura del sistema en tres

^{82/} Véase informe OIT, 1957.

^{83/} Decreto del 13 de abril de 1938.

principios fundamentales: a) la unidad administrativa de la seguridad social; b) la participación de los mismos trabajadores en el procedimiento para conceder las prestaciones; y c) la consideración del gasto total de la seguridad social como una partida del presupuesto nacional.^{84/}

Posteriormente otros instrumentos legales han ido completando la formalización del actual sistema. Entre ellos cabe destacar más recientemente la Ley de Maternidad y las disposiciones sobre Asistencia Social a cargo de los Poderes Locales, donde también se refleja el principio de participación masiva de la población, todo ello vinculado al Sistema Nacional de Salud, el Sistema de Educación Nacional y los Círculos Infantiles dependientes del Instituto Nacional de la Infancia.

Entre los beneficios que concede el sistema nacional de seguridad y asistencia social, cabe distinguir el régimen de prestaciones ordinarias, a largo y a corto plazo, del de las prestaciones complementarias.

i) Régimen de prestaciones ordinarias de largo plazo. En primer lugar, se ha establecido el derecho que todo trabajador tiene a percibir una jubilación por vejez cuando por razón de su edad cesa en su trabajo, debiendo cumplir en el caso normal varios requisitos: estar en servicio al momento de presentar la solicitud de retiro, tener los hombres 60 o más años de edad y las mujeres 55 o más años de edad y haber prestado no menos de 25 años de servicios.

En el caso de aquellas personas ocupadas durante los últimos doce años o el 75% del total del tiempo de servicio, en trabajos en "condiciones nocivas o peligrosas", el requisito de la edad disminuye en cinco años tanto en el caso de los hombres como de las mujeres.

También se aplican en forma generalizada las disposiciones sobre jubilación por incapacidad, condición que debe ser certificada por una Comisión de Peritaje Médico. Al perfeccionarse el sistema en los últimos años, se han ido estableciendo normas a través de "fichas profesiográficas" para cada puesto de trabajo, con el fin de evitar que personas incapacitadas parcialmente y que pueden ser útiles en determinadas actividades, pasen a recibir ingresos equivalentes al derecho adquirido sólo por incapacidad total. La alta vinculación entre el Sistema de Seguridad Social y el Sistema de Salud se observa también en la política de orientar cuantiosos recursos en la rehabilitación médica.

^{84/} Véase "La seguridad social en Cuba", Comité Estatal del Trabajo y de la Seguridad Social, La Habana, Cuba, 1977.

En cuanto a los montos de las jubilaciones, en caso de incapacidad total se concede por una cuantía no inferior al 50% del salario promedio anual. Si la incapacidad se hubiere originado en enfermedad profesional o accidente del trabajo, la cuantía de la jubilación es incrementada en el 10% de su propio monto. Si la incapacidad es adquirida por un miembro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias o de la Defensa Civil en acción, la cuantía es equivalente al 100% del salario. En la jubilación por vejez se concede una cuantía equivalente al 50% del salario promedio anual por los primeros 25 años de servicios y por cada año en exceso sobre 25 se incrementará en un porcentaje que oscila entre 1% y 1.5% del salario anual.

En el caso de pensiones por causa de muerte o pensión de viudez, los montos oscilan de acuerdo a la siguiente escala: a un beneficiario un equivalente al 60% de la jubilación básica que a él hubiera correspondido; a dos beneficiarios el 80% y a tres o más, el 100% de dicha jubilación.

ii) Régimen de prestaciones ordinarias de corto plazo. Comprenden los subsidios por enfermedad y accidente común, los subsidios por enfermedad y accidente profesional, el subsidio por maternidad y la pensión provisional. Esta última rige para el caso de que al ocurrir el fallecimiento de un trabajador en servicio activo o un jubilado, se deberá abonar a sus familiares con derecho a pensión por viudez y/u orfandad, una pensión provisional mientras se tramita y liquida la pensión definitiva para impedir la ausencia de ingresos monetarios, prestación que se paga por tres meses a partir del mes siguiente al del fallecimiento, en forma automática.

El subsidio por maternidad o licencia remunerada por maternidad se concede durante 18 semanas, 6 antes del parto y 12 posteriores. Su monto es equivalente al salario promedio semanal que la trabajadora ha obtenido durante los últimos 12 meses. Además, tiene derecho hasta las 34 semanas de embarazo en que debe recesar obligatoriamente en su trabajo, a disfrutar de 6 días o 12 medios días de licencia retribuida para su atención médica y estomatológica anterior al parto. Después del parto y durante el primer año de vida del hijo, la trabajadora tiene derecho a un día mensual retribuido para concurrir al centro asistencial pediátrico. Para tener derecho al usufructo de este subsidio, existen dos requisitos: haber trabajado por lo menos 75 días durante los últimos 12 meses, y estar debidamente registrada como trabajadora.

/iii) Régimen

iii) Régimen de prestaciones complementarias. Desde 1967 comenzaron a implementarse una serie de disposiciones tendientes a facilitar el cumplimiento de objetivos de educación, de salud o de asistencia económica, no significando la cobertura de un riesgo en el sentido propio del término, sino coadyuvar al cumplimiento de ciertas actividades. Por ejemplo, es la prestación concedida a los trabajadores que se incorporan a determinadas carreras universitarias, una subvención no reintegrable, en sustitución del salario, o también el caso de la orientada al sostenimiento de la familia dependiente de los trabajadores llamados al Servicio Militar General. También otro ejemplo, es el de la prestación que en 1969 tuvo el propósito de contribuir a erradicar la tuberculosis pulmonar y evitar su propagación, facilitando la hospitalización de los trabajadores en fase activa, con derecho al disfrute del 100% del salario (prestación en vías de extinción por la erradicación de la enfermedad). Otro caso es el procedimiento establecido a partir de fines de 1970 para conceder a los trabajadores que aún no resulten propietarios de sus viviendas y a los jubilados la exoneración del pago del alquiler cuando los ingresos del núcleo familiar no resultaren superiores a 25 pesos mensuales per cápita.

Adicionalmente a lo anterior, y con el objetivo de que las prestaciones complementarias se destinen a proteger la economía del núcleo familiar, existen otras disposiciones, entre las que cabe mencionar la política de gratuidad que ha beneficiado particularmente a la población infantil, las madres y los estudiantes. Ello está vinculado a la gratuidad de los servicios de educación, de salud, deporte y recreación, etc., tal como se analiza en otras partes de este documento.

iv) La cobertura. En el cuadro 28 se observa la importancia creciente que en el proceso revolucionario iniciado en 1959 ha ido adquiriendo el sistema de seguridad social. Hasta 1975 el número de beneficiarios de jubilaciones y pensiones, se elevó de 154 000 a 544 000, en tanto que en el mismo período los egresos en prestaciones monetarias se elevaron de 114 millones de pesos a alrededor de 600.

/Cuadro 28

Cuadro 28

CUBA: TOTAL DE BENEFICIARIOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, Y EGRESOS
 TOTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN PRESTACIONES MONETARIAS,
 1959 A 1976

	Beneficiarios de jubilaciones y pensiones (Miles de personas)	Egresos totales en prestaciones monetarias (Millones de pesos)		
		Total	Jubilaciones y pensiones	Otros
1959	154	114	114	...
1960	...	124	124	...
1961	...	150	150	...
1962	...	152	152	...
1963	...	177	177	...
1964	...	236	197	39
1965	...	250	208	42
1966	...	247	205	42
1967	...	245	207	38
1968	334	309	224	85
1969	342	394	276	118
1970	363	441	287	154
1971	394	486	311	175
1972	432	514	344	170
1973	470	554	383	171
1974	507	553	417	136
1975	544	585	448	137
1976	...	609	473	136

Fuente: Comité Estatal del Trabajo y Seguridad Social. La Seguridad Social en Cuba.

v) Asistencia social. A pesar de la amplitud lograda a través del sistema de seguridad social, "persisten todavía grupos en la población no comprendidos en la Ley 1100 de 1963, referidos fundamentalmente, a mujeres solteras con prole, ancianos solos sin protección familiar o inválidos congénitos sin vínculo laboral."^{85/} Con tal fin se creó la Dirección Nacional de Asistencia Social, que coordina los esfuerzos y recursos de los organismos llamados a prestar servicios para el bienestar de la población, regidos por un sistema de normas generales. Esta institución realiza una labor de coordinación conjuntamente con los organismos de masas, tales como la Federación de Mujeres Cubanas, Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, Central de Trabajadores de Cuba y Comités de Defensa de la Revolución, que son quienes llevan a cabo el proceso de investigación y atención de los casos protegidos por este sistema.

vi) Resumen. En resumen, el sistema de seguridad y asistencia social de Cuba, que en aspectos relativos a tipos de prestaciones, montos, etc., puede ser similar al de otros países latinoamericanos, difiere de éstos, en cambio, en varios puntos, que lo tipifican:

En primer lugar, es un sistema universal, al que, por el estilo de desarrollo cubano, tiene derecho y posibilidad de acceso toda la población. En gran parte de los otros países latinoamericanos, los coeficientes de desempleo o de subocupación limitan las posibilidades de una efectiva y total incorporación de la población al sistema, pero este no es el caso de Cuba.

En segundo lugar, aunque siempre existe algún aporte estatal a la seguridad social, en general es la misma fuerza de trabajo la que financia parte del sistema a través del descuento de un porcentaje de los ingresos salariales. En Cuba, en cambio, el sistema se financia a través del Presupuesto Nacional, directamente, no existiendo aporte de los trabajadores.

^{85/} Véase, La seguridad social en Cuba, op. cit.

Tercero, la participación generalizada de la población, de un lado a través de las organizaciones sindicales y otros organismos de masas. De otro, con el funcionamiento de los llamados "Consejos de trabajo", en cada unidad productora, ante quienes se inicia la tramitación de los expedientes de jubilación y pensión, y que luego canalizan la documentación ante el Órgano de Trabajo y Seguridad Social de la respectiva Asamblea Municipal del Poder Popular. Estos organismos no dependen administrativamente del Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social, aunque sí desde el punto de vista metodológico, ya que es este organismo quien fija centralmente la política. Es un proceso descentralizado en el estudio e investigación previa, pero centralizado en lo relativo a la concesión de prestaciones.

6. Vivienda y asentamientos humanos

a) Vivienda

i) Políticas de vivienda. Las características de los asentamientos humanos y de las condiciones habitacionales guardan estrecha relación con las tendencias del desarrollo económico del país y con las prioridades señaladas en las políticas de cambio social.

En términos generales, el desarrollo de la vivienda se relaciona con los niveles de producción, el ingreso real y la capacidad de movilización de los recursos económicos, financieros y tecnológicos, y con la capacidad administrativa y técnica que se ponga a su servicio.^{86/} En el caso cubano los programas de vivienda debieron hacer frente, además, a una situación inicial muy deficitaria.

En el nuevo sistema de planificación se percibe la preocupación por atender en conjunto, y dentro del sistema general, los aspectos físicos, económicos y sociales de la vivienda. Desde 1959 se tuvo conciencia de que las precarias condiciones habitacionales --con altos índices de hacinamiento, deterioro, insalubridad y marginalidad urbanística, que afectaban a amplios sectores de la población-- debían atribuirse a desajustes y limitaciones estructurales de diverso orden directamente relacionados con todos los aspectos básicos del nivel de vida.

^{86/} Véase Naciones Unidas, Boletín del Centro de Vivienda, Construcción y Planificación de Asuntos Económicos y Sociales, Vivienda y medio ambiente humano, junio de 1973.

ii) Situación anterior a 1959. Hasta 1959 el problema habitacional era un reflejo más de una deficiente estructura socioeconómica que canalizaba cuantiosos recursos a la edificación de casas de lujo y a la infraestructura para servir al turismo. En las dos décadas anteriores la especulación inmobiliaria se había incrementado significativamente, no sólo en la compra-venta de bienes raíces sino en los precios de los materiales de construcción, hecho, entre otros, que encareció el costo de la vivienda y fue marginando cada vez más a los sectores populares.

Del Censo de Población y Viviendas de 1953 se infiere que el déficit "latente"^{87/} en aquel entonces representaba cerca del 56% de 1,2 millones de viviendas censadas; el 60% de ellas estaban construidas con yagua, guano o esos dos materiales, y contaban con piso de tierra; el abastecimiento de agua por tubería llegaba al 55.6% de las mismas (79.5% en las zonas urbanas y 14.6% en las rurales); un 54% de los hogares carecía de duchas y 529 000 casas (43.6%) no disponían de alumbrado eléctrico (el 91.3% en las áreas rurales). Por otro lado, sólo el 36.8% de las viviendas eran propiedad de quienes las habitaban; un 36% eran alquiladas; otro 22.5% no pagaba alquiler^{88/} y de poco más de 44 000 casas que se encontraban desocupadas, el 34% correspondía a zonas rurales y el 65% a urbanas. Las viviendas desocupadas en las zonas rurales eran principalmente fincas de recreo, habitadas sólo algunos meses al año. Además, por las 29 000 viviendas desocupadas que había en las áreas urbanas (más del 50% en la capital) --frecuentemente en malas condiciones-- se demandaban alquileres muy superiores a los que podía pagar buena parte de la población. Finalmente, la disponibilidad por persona de la superficie total de la vivienda eran 8 m² en las zonas urbanas y 6 m² en el área rural, y el nivel de hacinamiento variaba entre 1.3 y 1.8 personas por cuarto, respectivamente.^{89/}

^{87/} Por definición, el déficit latente lo constituye el número de viviendas que no reúnen condiciones para una habitabilidad decorosa. Véase Naciones Unidas, Asentamientos Humanos, Nueva York, Vol. 1, junio de 1973.

^{88/} Forma de tenencia en la que no se pagaba alquiler en efectivo con consentimiento del propietario. Esto se registraba generalmente en zonas rurales y en fincas de labor, y era el caso de aparceros y trabajadores sin tierra.

^{89/} Censo de población, viviendas y electoral de 1953.

Según la información disponible, la estructura económica y social que predominaba en el país durante el lapso 1953-1958 había dado origen a una acumulación creciente del déficit habitacional, a un alto grado de especulación con el suelo y la construcción de viviendas, a una incapacidad del poder público para investigar y lograr soluciones al problema, y a una dilatación considerable de la brecha existente entre las condiciones de vida urbana y la rural.

El déficit debido al crecimiento demográfico era de aproximadamente 28 000 viviendas anuales para el período mencionado y la demanda de reposición de viviendas ruinosas llegaba a un total de 700 000.^{90/} Según otra fuente, a fines de 1958 se registraba un déficit total^{91/} de 250 000 viviendas urbanas, mientras en las zonas rurales excedía 400 000.^{92/}

iii) La evolución en los primeros años (1959-1963). El nuevo gobierno orientó sus primeras medidas al establecimiento de una base constitucional y legal sobre la que se apoyaron las políticas para la integración de los aspectos físicos, económicos, sociales y administrativos relacionados con la mejora de la vivienda, lo mismo en las zonas urbanas que en las rurales.

Con ese propósito se creó en enero de 1959 el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda para financiar la construcción de viviendas a base de un sistema de bonos de ahorro nacional; en marzo de ese mismo año los alquileres se rebajaron de manera escalonada (50% para rentas de hasta 100 pesos y 30% para las de más de 200 pesos) y, para poner fin a la especulación con terrenos urbanizados, al mes siguiente se fijó un precio máximo de 4 pesos por metro cuadrado.^{93/}

El 14 de octubre de 1960 se promulgó la Ley de Reforma Urbana cuyo objetivo primordial era concluir con la desigual distribución de la tenencia de la vivienda urbana y eliminar la especulación inmobiliaria. En

^{90/} "La construcción de viviendas y centros comunes en Cuba", en Economía y Desarrollo, No. 19, 1973.

^{91/} Cálculo que engloba el déficit latente más la demanda por crecimiento demográfico.

^{92/} Ministerio de Relaciones Exteriores, Perfil de Cuba, La Habana, 1964.

^{93/} Véase José Manuel Fernández Núñez, La vivienda en Cuba, Editorial Arte y Literatura, La Habana, 1976.

virtud de la misma se hicieron desaparecer los gravámenes hipotecarios sobre los predios urbanos y se otorgó a todos los inquilinos del país el derecho a convertirse en propietarios amortizando el valor de la vivienda que ocupaban en un lapso de 5 a 20 años con la misma renta que pagaban en el momento de dictarse la disposición. La recaudación de estas amortizaciones se destinaría en parte a los propietarios anteriores, que seguirían recibiendo lo que percibían antes de que entrara en vigor la ley, hasta un tope de 600 pesos.^{94/} El resto lo dedicaría el Estado --junto con otros recursos--, sobre todo en la construcción de viviendas nuevas, que serían cedidas en usufructo permanente mediante pagos mensuales que no podrían exceder del 10% del ingreso familiar.

La Ley de Reforma Agraria de 1959 tuvo también un efecto positivo sobre la vivienda rural porque mejoró los niveles de vida del campesino y permitió el agrupamiento de la población del campo, con las consiguientes ventajas desde el punto de vista de la construcción habitacional.

Entre las primeras experiencias en la materia destaca el sistema de Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua, que se dedicó esencialmente a erradicar los barrios urbanos insalubres, con el aporte de trabajo de las familias interesadas a razón de 24 horas semanales por persona. Bajo este sistema, establecido en 1959 y aplicado de manera organizada en 1960, se construyeron en total 3 400 viviendas.^{95/}

El sistema de Ayuda Mutua se descartó por haberse estimado inconveniente seguir manteniendo agrupadas a las mismas personas que procedían de esos barrios insalubres, y por la baja productividad y los elevados costos de administración que el sistema significaba. Además, el tipo de edificaciones de una sola planta resultaba inadecuado desde el punto de vista urbano.

Toda esta actividad produjo resultados notorios. El total de viviendas construidas en ese período con la intervención del Instituto Nacional de la Reforma Agraria, del Plan de la Sierra, del Plan Cooperativas, etc., de nivel bueno o aceptable, fueron más de 85 000 unidades; (17 000 anuales en promedio); el 30% correspondió a zonas rurales. (Véase el cuadro 29.)

^{94/} Terminados los plazos de la amortización, el estado asegura a los expropietarios, con carácter vitalicio, una renta mensual hasta de 250 pesos, como máximo.

^{95/} Véase, "La construcción de la vivienda y centros comunales en Cuba", en Economía y desarrollo, No. 19, septiembre-octubre de 1973.

Cuadro 29

CUBA: CONSTRUCCION DE VIVIENDAS POR PERIODOS,
1959-1975 A 1971-1975

	Total	
	Número	Porcentaje
<u>1959-1975</u>		
Total	<u>210 476</u>	100.0
Promedio anual	12 381	
<u>1959-1963</u>		
Total	<u>85 447</u>	40.6
Promedio anual	17 089	
<u>1964-1970</u>		
Total	<u>43 935</u>	20.9
Promedio anual	6 276	
1964	7 038	3.3
1965	5 040	2.4
1966	6 271	3.0
1967	10 257	4.9
1968	6 458	3.1
1969	4 817	2.3
1970	4 004	1.9
<u>1971-1975</u>		
Total	<u>81 094</u>	38.5
Promedio anual	16 219	
1971	5 014	2.4
1972	16 807	8.0
1973	20 710	9.8
1974	18 552	8.8
1975	18 602	9.5

Fuente: J. Manuel Fernández Núñez, La vivienda en Cuba, La Habana, 1976.

/Los particulares

Los particulares construyeron en ese período unas 30 000 viviendas, 22 000 de nivel modesto y con cierta participación estatal.

Lo anterior se alcanzó a pesar de las limitaciones económicas, la poca experiencia en la materia y la dispersión de las inversiones. De todas maneras, esos resultados fueron muy inferiores al número propuesto como meta en los primeros años.^{96/}

iv) Período 1964-1970. En este lapso el promedio anual de viviendas construidas se contrajo casi a una tercera parte comparado con el de la etapa 1959-1963. (Véase de nuevo el cuadro 29.) En esta disminución tan apreciable se refleja la estrategia de desarrollo que implicaba la derivación de los recursos tanto humanos como de inversión hacia los sectores productivos --en especial el agropecuario-- lo cual incidió en una notable escasez de recursos financieros, materiales y de mano de obra para la construcción y el mejoramiento de la vivienda. Además, en esa época los proyectos desarrollados con asistencia técnica de distintos países no se habían coordinado entre sí y se presentaron dificultades a causa de los diferentes costos, las tecnologías dispares y la distribución geográfica inapropiada.^{97/}

El número de viviendas construidas durante ese período ascendió a casi 44 000 unidades --gran parte se levantaron en el interior del país-- que representaron un promedio anual de más de 6 000 viviendas con niveles razonables de habitabilidad; el 77.3% de ellas fue edificado por el Ministerio de la Construcción y el resto por otros organismos estatales. Para entonces se habían dejado de construir viviendas en forma particular debido a la centralización de los recursos físicos y financieros, y a la emigración de arquitectos.

Durante este lapso se inicia el desenvolvimiento de la industria de materiales prefabricados para la construcción. En 1965 se realizaron algunos estudios a nivel experimental y en pequeña escala para la construcción de viviendas individuales de tipo rural y así como para la inserción de algunos elementos prefabricados en edificios construidos con el sistema tradicional.

^{96/} "... comenzamos a construir viviendas hasta que nos fuimos encontrando con la realidad de las limitaciones de la capacidad industrial instalada para los elementos materiales que se necesitaban..." "¿qué tipo de pueblos estábamos construyendo nosotros? ¿Los pueblos que podía construir un país subdesarrollado? No. Estábamos construyendo los pueblos que posiblemente podamos construir dentro de 20 años..." Fidel Castro, discurso pronunciado en la clausura del Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos, octubre de 1963.

^{97/} Entre los diferentes sistemas de construcción se citan el Sandino, el Panel Soviético, el Panel IV y otros. Véase La vivienda en Cuba, op. cit.

En 1965 la Planta Camilo Cienfuegos comenzó a producir hormigón ligero. Posteriormente se abrieron otras plantas tanto en La Habana como en el interior del país que permitió la fabricación de hormigón prefabricado que llegara en 1970 a más de 160 000 m³. El incremento en la producción de prefabricados estuvo destinado en una mayor proporción a obras agropecuarias, por lo que a la construcción de viviendas sólo llegó un volumen reducido.

Los avances realizados en la construcción de viviendas durante el período posrevolucionario se hicieron patentes al iniciarse el decenio de los setenta. Del total de viviendas censadas en 1970 (1.9 millones), la proporción de casas unifamiliares representaba cerca del 64%; las viviendas improvisadas habían desaparecido prácticamente aunque las llamadas cuarterías y bohíos tenían todavía una ponderación importante (26.5%). (Véase el cuadro 30.)

La prestación de servicios registró por su parte un incremento significativo, tanto a nivel global como en las zonas urbana y rural. Así el abastecimiento de agua por tubería entre los dos años censales de 1953 y 1970 pasó de 55.6% a 66.7%; el suministro a zonas urbanas subió de 79.5% a 88.2%, y el del campo pasó de 14.6% a 26.7%. (Véanse los cuadros 31 y 32.)

La producción de viviendas con servicio sanitario aumentó en todo el país del 74.9% al 82.0%, con un modesto incremento en el área urbana (de 92.3% al 93.1%) y un aumento considerable en la rural (de 45.1% a 61.3%).

v) Período 1971-1975. Durante el quinquenio 1971-1975, el promedio anual de viviendas construidas fue de 16 219 unidades muy por arriba de la media del período anterior (6 276 unidades). Esta recuperación en la producción anual de viviendas está asociada a un desenvolvimiento muy satisfactorio de la actividad económica que permitió un crecimiento acelerado de la industria de la construcción y de las ramas productoras de sus insumos básicos.

Esta dinamización de la actividad constructora estuvo acompañada de modificaciones en su forma de operación, que permitiera sortear la carencia de recursos humanos. Las innovaciones más significativas fueron: la creación de las microbrigadas a partir de 1971 y el desarrollo de la industria de prefabricados pesados para la construcción, que implicaba la utilización de tecnología intensiva de capital.

Las microbrigadas, basadas en la aportación de plus-trabajo,^{98/} fueron implantadas al comprobarse que la capacidad de los organismos constructores ^{93/} Tiempo de trabajo superior a la jornada normal que permite mantener el mismo nivel de productividad a pesar de la ausencia de los brigadistas.

Cuadro 30

CUBA: TIPO DE VIVIENDA Y POBLACION QUE LAS OCUPA
POR ZONAS URBANO Y RURAL, 1970

	Total		Urbano ^{a/}		Rural ^{b/}	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
<u>Total de viviendas</u>	<u>1 905</u>	<u>100.0</u>	<u>1 239</u>	<u>100.0</u>	<u>666</u>	<u>100.0</u>
Casa	1 209	63.5	802	64.7	407	61.2
Apartamento	188	9.9	187	15.1	1	0.1
Habitación en cuartería	246	12.9	227	18.3	19	2.8
Bohío	258	13.6	21	1.7	237	35.7
Improvisada	2	0.1	2	0.2	-	-
Otras	1	-	-	-	1	0.1
No declarada	1	-	-	-	1	0.1
<u>Total de la población</u>	<u>8 491</u>	<u>100.0</u>	<u>5 103</u>	<u>100.0</u>	<u>3 388</u>	<u>100.0</u>
Casa	5 646	66.5	3 547	69.6	2 099	62.1
Apartamento	720	8.5	715	14.0	5	0.2
Habitación en cuartería	797	9.4	735	14.4	62	1.8
Bohío	1 313	15.5	97	1.9	1 216	35.9
Improvisada	9	0.1	6	0.1	3	0.1
Otras	2	-	2	-	1	-
No declarada	4	-	1	-	2	-

Fuente: Censo de población y vivienda de 1970.

a/ Equivale al 65.0% del total de viviendas.

b/ Equivale al 35.0% del total de viviendas.

Cuadro 31

CUBA: DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS POR ZONAS URBANO Y RURAL, 1953 Y 1970

	1953						1970					
	Total		Urbano		Rural		Total		Urbano		Rural	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
<u>Total de viviendas ocupadas</u>	<u>1 212</u>	<u>100.0</u>	<u>764</u>	<u>100.0</u>	<u>448</u>	<u>100.0</u>	<u>1 905</u>	<u>100.0</u>	<u>1 239</u>	<u>100.0</u>	<u>666</u>	<u>100.0</u>
Abastecimiento de agua												
Por tuberfa	674	55.6	608	79.5	66	14.6	1 271	66.7	1 093	88.2	178	26.7
Dentro de la unidad	474	39.1	444	58.1	30	6.6	867	45.5	794	64.1	73	11.0
Fuera de la unidad	200	16.5	164	21.4	36	8.0	404	21.2	299	24.1	105	15.7
Por otros medios	508	41.9	133	17.4	375	83.7	628	32.9	143	11.5	485	72.8
No declarado	30	2.5	23	3.1	7	1.7	6	0.4	3	0.2	3	0.5
Servicios sanitarios												
Con retrete de agua	492	40.5	458	59.8	34	7.6	834	43.8	794	64.1	40	6.0
De uso exclusivo	380	31.3	350	45.3	29	6.7	691	36.3	653	52.7	38	5.7
De uso común	112	9.2	108	14.0	4	0.9	143	7.5	141	11.4	2	0.3
De otro tipo de retrete	416	34.4	248	32.5	168	37.5	727	38.2	359	29.0	368	55.3
Sin retrete	274	22.6	36	4.7	238	53.2	340	17.8	84	6.8	256	38.4
No declarado	30	2.5	22	3.0	8	1.7	4	0.2	2	0.1	2	0.3
Con baño de ducha o tina fija	522	43.0	481	62.9	41	9.2	888	46.6	812	65.5	76	11.4
De uso exclusivo	407	33.6	370	48.5	37	8.3	748	39.3	677	54.6	71	10.7
De uso común	115	9.4	111	14.4	4	0.9	140	7.3	135	10.9	5	0.7
Sin baño de ducha o tina fija	658	54.3	260	34.0	398	88.3	1 010	53.0	424	34.2	586	88.0
No declarado	32	2.7	23	3.1	9	2.0	7	0.4	3	0.3	4	0.6
Sistema de alumbrado												
Con alumbrado eléctrico	683	56.4	644	84.3	39	8.7	1 272	66.8	1 176	94.9	96	14.4
Sin alumbrado eléctrico	529	43.6	120	15.7	409	91.3	633	33.2	63	5.1	570	85.6

Fuente: Censos de población y vivienda de 1953 y 1970.

Cuadro 32

CUBA: POBLACION RESIDENTE EN VIVIENDAS PARTICULARES,
SU DISPONIBILIDAD Y COBERTURA DE SERVICIOS
POR ZONAS URBANO Y RURAL, 1970

	Total		Urbano		Rural	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Total de la población	8 491	100.0	5 103	100.0	3 388	100.0
Abastecimiento de agua						
Por tubería	5 332	62.8	4 459	87.4	873	25.8
Dentro de la unidad	3 650	43.0	3 295	64.6	355	10.5
Fuera de la unidad	1 682	19.8	1 164	22.8	518	15.3
Por otros medios	3 130	36.9	632	12.4	2 498	73.7
No declarado	29	0.3	12	0.2	17	0.5
Servicios sanitarios						
Con retrete de agua	3 354	39.5	3 162	62.0	192	5.7
De uso exclusivo	2 904	34.2	2 719	53.3	185	5.5
De uso común	450	5.3	443	8.7	7	0.2
De otro tipo de retrete	3 595	42.3	1 620	31.7	1 975	58.2
Sin retrete	1 526	18.0	314	6.2	1 212	35.8
No declarado	16	0.2	7	0.1	9	0.3
Con baño de ducha o tina fija	3 668	43.2	3 296	64.6	372	11.0
De uso exclusivo	3 219	37.9	2 864	56.1	355	10.5
De uso común	449	5.3	432	8.5	17	0.5
Sin baño de ducha o tina fija	4 793	56.5	1 795	35.2	2 998	88.5
No declarado	30	0.3	12	0.2	18	0.5
Sistema de alumbrado						
Con alumbrado eléctrico	5 287	62.3	4 831	94.7	456	13.5
Sin alumbrado eléctrico	3 204	37.7	272	5.3	2 932	86.5

Fuente: Censo de población y viviendas, 1970.

/era insuficiente

era insuficiente y no permitía satisfacer los ambiciosos planes propuestos. Se organizan en los centros laborales constituidos por un promedio de 33 hombres cada una. La selección de los que las integran es efectuada en asambleas generales que se llevan a cabo en los centros laborales; se eligen por su inclinación al trabajo, su experiencia anterior y por la condición física, que permiten esperar de ellos un trabajo eficiente. Los trabajadores seleccionados mantienen el vínculo laboral con su centro de trabajo y éste a su vez les conserva su salario. Por otro lado, el resto de los trabajadores se compromete a sustituir a los seleccionados mediante plus-trabajo, para que no se afecten los planes de producción. También éstos pueden trabajar como voluntarios en sus días libres o después de la jornada laboral.^{99/}

Las viviendas construidas por el sistema de las microbrigadas se asignan, en la asamblea general del centro laboral correspondiente, a un usufructuario que puede o no formar parte de la microbrigada, por sus méritos laborales y sociales y por sus necesidades habitacionales.

La renta mensual que se paga por las viviendas construidas por las microbrigadas, y que equivale al 6% del ingreso familiar, no se establece en función del tamaño y las características de la vivienda. La diferencia de 4% que resulta con respecto a la tasa reglamentaria del 10% se estima que corresponde a la proporción de plus-trabajo. Estas viviendas se construyen en zonas cercanas al centro laboral para estabilizar la fuerza de trabajo y disminuir los gastos de transporte.

La experiencia de las microbrigadas se inició en Alamar (al este de La Habana), aprovechando la existencia de elementos urbanos (trazado de calles, alcantarillado, acueductos, etc.) y las buenas condiciones ambientales. Hacia 1973 había en la zona de Alamar 150 edificios en los que vivían cerca de 15 000 personas y otros 100 se encontraban en diferentes etapas de construcción. Se estima que en la próxima década vivirán en Alamar más de 100 000 habitantes.

^{99/} Véase "La construcción de viviendas y centros comunales en Cuba", en Economía y desarrollo, op. cit.

En 1971 existían 205 microbrigadas que concentraban a 4 500 trabajadores, principalmente de la provincia de La Habana. Al año siguiente, el movimiento se fortaleció significativamente al llegar a 1 028 grupos, con más de 33 000 trabajadores que construyeron 1 784 edificios, equivalentes a casi 28 000 viviendas. En 1975 se contaba ya con 1 150 microbrigadas integradas por más de 27 000 trabajadores. El aumento del número de grupos y la reducción del total de participantes que se observa este año se debe a mejoras de organización y al empleo de tecnologías más avanzadas.

Para los sistemas de construcción, basados en gran medida en experiencias de varios países socialistas, se ha desarrollado una tecnología a base de módulos. En un primer momento se dio preferencia a los edificios de 4 o 5 plantas, pero en la actualidad se tiende a construir edificios más altos, incluso en las zonas rurales.

También se observan avances significativos en la construcción de elementos prefabricados --con un incremento medio anual de poco más de 75%-- y en sus índices de productividad.

Cifras oficiales indican que durante estos cinco años se construyeron 81 000 viviendas, que representan una recuperación con respecto al período 1964-1970, al acercarse a las 85 000 unidades construidas en el lapso de 1959 a 1963. (Véase de nuevo el cuadro 29.)

Las inversiones destinadas a la construcción son ejemplo ilustrativo de los adelantos señalados. En el período 1952-1958 el valor ejecutado de las mismas promedió 227 millones de pesos anuales; en 1972 la cifra se triplicó con creces (804 millones), y en 1974, solamente a obras sociales y agropecuarias, se destinaron 596 millones; de esta cifra se utilizaron 149 millones en la construcción de 18 562 unidades.^{100/} (Véase la estructura sectorial en el cuadro 33.) Los valores correspondientes a 1975 y 1976 fueron de 1 405 y 1 492 millones respectivamente.

A pesar de los adelantos registrados queda aún mucho por realizar al ser la magnitud del problema de la vivienda muy serio. Bastará señalar que para el período 1970-1975, considerando un crecimiento de población de 150 000 personas por año y una ocupación por vivienda de 4.52 personas,^{100/} La vivienda en Cuba, op. cit.

Cuadro 33

CUBA: ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA INVERSIÓN EN
CONSTRUCCIONES, 1959-1970 A 1975

(Porcentaje sobre el total)

Sector de destino	1959- 1970 <u>a/</u>	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agropecuario	13.1	12.1	11.7	12.1	11.0	11.5	9.5
Industria	10.2	17.7	16.2	13.9	13.9	13.8	15.0
Hidráulicos	3.5	9.6	8.4	8.6	8.1	7.2	11.0
Viales y transporte	22.8	20.2	21.4	20.0	17.2	15.8	17.0
Vivienda	19.3	15.6	19.3	18.0	16.3	16.4	14.0
Educación	8.0	3.7	4.2	11.3	17.1	15.5	19.0
Acueductos y alcantarillados	3.6	1.4	1.4	1.2	1.3	1.5	} 14.5
Cultura, deportes y recreación	2.7	} 20.0	} 17.3	} 14.5	} 15.4	} 18.2	
Otros	16.6						

Fuente: 1959 y 1970: JUCEPLAN, Anuario Estadístico de 1970, República de Cuba; de 1970 a 1974: JUCEPLAN, Anuario Estadístico de 1974, República de Cuba; 1974 y 1975: Comité Estatal de Estadísticas, La Economía Cubana, República de Cuba.

a/ Incluye sólo al sector de la construcción (Ministerio).

/se requeriría

se requeriría un promedio anual de más de 33 000 viviendas nuevas, lo que, comparado con las 14 000 construcciones realizadas, significa un déficit de 19 000 viviendas anuales, por el simple crecimiento vegetativo de la población.^{101/}

No se ha podido disponer de información sobre la existencia de planes específicos en perspectiva de vivienda; sólo se tiene noticia de que, dentro del Plan Económico para el quinquenio 1976-1980, se proyecta construir 200 000 viviendas, de las cuales un promedio de 35 000 se edificarán en la capital y el resto en ciudades y poblaciones del interior del país.

b) Asentamientos humanos

La planificación regional-urbana en Cuba está estrechamente asociada a la estrategia socioeconómica global. Así, desde mediados de los años sesenta cuando se considera como eje de la actividad económica al sector agropecuario, se toman medidas para incidir sobre la distribución territorial de la población, apoyando un proceso de urbanización en el ámbito rural.

Para tal fin se implementa una estrategia en la que destacan los siguientes elementos: a) la construcción de comunidades rurales que concentrarán la población dispersa^{102/} a las que se dota de infraestructura económica y social; b) formación de subsistemas mediante el reforzamiento de algunos centros urbanos intermedios donde se realizan inversiones tanto para el desarrollo de algunas líneas específicas de producción industrial como para la prestación de servicios; c) una política salarial que tienda a eliminar la disparidad entre las remuneraciones de los trabajadores del sector agrícola y las de los empleados en otras actividades productivas propias del medio urbano.

Como resultado de las medidas tomadas, para 1970 aumenta el peso relativo de la ciudades intermedias, que antes se encontraban aisladas constituyendo fuentes suministradoras de migración hacia la capital. Asimismo el peso relativo de La Habana con respecto a la población total acusa niveles estacionarios (20.5% en 1970 en comparación con el 20.9% registrado en 1958), fenómeno que resulta inverso al de la mayoría de las capitales de Latinoamérica. (Véase el cuadro 34.)

^{101/} Las cifras de esta estimación representan el promedio anual del período 1970-1975, y se basan en información del censo de 1970, en estimaciones demográficas de JUCEPLAN y del cuadro 29.)

^{102/} En el período 1959-1970 se construyeron 204 comunidades rurales; en el quinquenio 1971-1975 se edificaron 120; y a principios de 1976, 100 comunidades más estaban en proceso de organización y construcción.

Cuadro 34

CUBA: PESO RELATIVO DE LAS CIUDADES
EN LA POBLACION TOTAL, SEGUN CLASES
DE TAMAÑO, 1958 Y 1970

Clases de tamaño (miles de habi tantes)	Peso relativo	
	1958	1970
De 2 a 5	5.3	4.8
De 5 a 50	16.3	16.7
De 50 a 500	10.6	17.3
De 500 y más ^{a/}	20.9	20.5

Fuente: Instituto Cubano del Libro, Los
asentamientos humanos en Cuba,

La Habana, 1976.

a/ La Habana.

La política de desarrollo regional-urbano estuvo acompañada de modificaciones en la esfera institucional.^{103/} En 1964 se creó el Instituto de Planificación Física, confiriéndosele la tarea de diseñar el entorno geoeconómico dentro del plan de mediano y largo plazo. Entre sus objetivos figura el dimensionamiento y la localización de los nuevos asentamientos de población y el estudio de los pueblos y ciudades donde se aglutinaba la población urbana, para asegurar en ellos las condiciones económicas y de vida más apropiadas para la población. En 1971 se fundó el Grupo de Desarrollo de Comunidades^{104/} previendo la necesidad de crear asentamientos humanos de dimensiones más pequeñas vinculados directamente a determinadas actividades agropecuarias. Entre las labores que realiza este grupo destacan la elaboración de estudios que preceden a la construcción de nuevos asentamientos rurales, el establecimiento de un orden prioritario por el que se determine quiénes deberán trasladarse a los pueblos nuevos, la coordinación con los organismos correspondientes de los requisitos de fuerza de trabajo que requiera cada unidad agropecuaria y la integración de la mujer al trabajo comunal de cada plan.

A mediados de los años setenta, al instrumentarse el proceso de institucionalización --que incluyó una nueva división político-administrativa,^{105/} la instauración de los órganos del poder popular y la aplicación gradual del sistema de Dirección de la Economía-- se dan avances de gran significación en el campo de los asentamientos humanos.

En efecto, la introducción de una nueva división político-administrativa permite, entre otros fines, coordinar adecuadamente la estructura territorial con las actividades presentes y futuras, así como optimizar la distribución de la población en el territorio nacional. Esto, además de equilibrar el desarrollo de las diversas regiones, permite aprovechar mejor los recursos naturales y humanos.

^{103/} Hasta 1964 los fundamentos de la planificación económica-espacial quedaban en la esfera de la JUCEPLAN.

^{104/} Por decreto No. 6 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, con fecha 22 de septiembre de 1977 fue sustituido por el Centro de Estudio y Control del Desarrollo de la Vivienda.

^{105/} Anteriormente la nación estaba dividida en seis provincias, 60 regiones y 410 municipios. En la actualidad existen 14 provincias y 169 municipios y ha desaparecido la división regional.

/Por otra parte,

Por otra parte, la instauración de los órganos locales de poder popular, los cuales asumen diversas funciones relacionadas con el consumo y el bienestar social, involucran una descentralización de gran parte de la capacidad de gestión y decisión que en el pasado quedaba a cargo del Gobierno Central, con lo cual las regiones podrán fluir en mayor medida en las decisiones relativas a su desarrollo.

