

LC/L.2091 et
C.3?



Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI



Distr.
GENERAL

Política social y reformas estructurales:
Cuba a principios del siglo XXI

LC/MEX/G.7
LC/L.2091
Abril de 2004

ORIGINAL: ESPAÑOL

El presente libro fue elaborado por la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México y el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) de Cuba, con el aporte financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agencia en Cuba. Fue coordinado por Elena Álvarez, Directora del INIE, y Jorge Máttar, Director Adjunto de la mencionada Sede Subregional de la CEPAL. En la elaboración de los capítulos participaron con diversas tareas Elena Álvarez González, Aída Atienza Ambou, Ángela Ferriol Muruaga, Victoria Pérez Izquierdo y Maribel Ramos Hernández (INIE); Béatrice Dhaynaut, Jesús García Molina, Rebeca Grynspan, Jorge Máttar y Ana Sojo (CEPAL), y Bruno Moro y Maribel Rodríguez (PNUD). Las tareas de preparación del *Anexo estadístico* estuvieron a cargo de Béatrice Dhaynaut. Los autores agradecen las observaciones hechas a versiones preliminares del documento formuladas por funcionarios de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, representantes de las instituciones cubanas, expertos y académicos. Las opiniones expresadas en este estudio son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Copyright © Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), 2004.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
PRÓLOGO	7
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN GENERAL	11
I. REFORMAS ECONÓMICAS, POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y DESEMPEÑO ECONÓMICO RECIENTE	15
A. Reformas económicas	19
B. Políticas macroeconómicas: fiscal y monetaria	33
C. Desempeño económico reciente	44
D. Profundización de las reformas económicas: las asignaturas pendientes	52
II. POLÍTICA SOCIAL Y DESARROLLO: UNA APROXIMACIÓN GLOBAL	55
A. Políticas y estrategias	57
B. Institucionalidad y financiamiento	59

C. Características principales de la población	62
D. Resultados de la política social en los noventa	67
E. Pobreza y desigualdad	77
F. Conclusiones	87
Anexo	89
III. LA EDUCACIÓN	91
A. Estrategias, políticas y objetivos	93
B. Estructura del sistema de educación en Cuba	98
C. Resultados de la educación	100
D. Conclusiones	116
Anexos	118
IV. LA ALIMENTACIÓN	127
A. Política de alimentación	129
B. La seguridad alimentaria en Cuba	138
C. Reflexiones finales	151
V. LA SALUD	153
A. Principales políticas desarrolladas en los años noventa	155
B. La integralidad del sistema de salud en Cuba y su vínculo con la población como sujeto activo	161
C. Principales indicadores del sector	163
D. Conclusiones	180
Anexos	182

VI. EL EMPLEO Y SUS IMPLICACIONES EN EL MODELO CUBANO DE DESARROLLO	187
A. La política de empleo en el nuevo contexto cubano de desarrollo	189
B. Resultados en materia laboral (1997-2002)	198
C. Conclusiones	208
Anexos	211
VII. LA SEGURIDAD Y LA ASISTENCIA SOCIALES	217
A. Políticas y estrategias	219
B. Resultados de las políticas	225
C. Principales dilemas del sistema de seguridad social	238
VIII. LA VIVIENDA	243
A. Política, estrategia y programas de desarrollo habitacional	245
B. El sistema de la vivienda	250
C. Financiamiento y vías de acceso a la vivienda	252
D. Principales resultados	253
E. Principales desafíos	263
Anexo	265
IX. LOS SERVICIOS SOCIALES DE AGUA Y SANEAMIENTO	271
A. Objetivos y políticas	273
B. Funcionamiento del sistema	274
C. Características y principales resultados del período 1998-2002	276
D. Principales desafíos	282

X. ESTUDIO DE CASO: EL CENTRO HISTÓRICO DE LA HABANA, UN MODELO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	283
A. Introducción	285
B. Contexto regional	286
C. El Centro Histórico de La Habana	287
D. Conclusiones	302
XI. CONCLUSIONES GENERALES Y PERSPECTIVAS	303
A. Una contribución a la reflexión sobre el desarrollo integrado	305
B. Un enfoque integrado de desarrollo	305
C. Integralidad, universalidad y solidaridad: pilares de la política social	307
D. Hacia el mejoramiento de la eficiencia de la política social: la experiencia de 1998-2003	312
E. Los retos de la política social a principios del siglo XXI	315
BIBLIOGRAFÍA	321
ÍNDICE DE AUTORES Y COORDINADORES	345

PRÓLOGO

El presente libro es resultado de un esfuerzo conjunto de las autoridades cubanas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este trabajo forma parte de la colaboración de la CEPAL con Cuba, aporte que en los últimos años se ha expresado en la publicación de dos libros sobre la economía y las reformas estructurales en los años noventa, diversos proyectos de cooperación en el campo de la energía y de las cuentas nacionales, estudios anuales de la coyuntura económica y sus perspectivas, así como asesorías puntuales solicitadas por el gobierno en temas diversos.

El PNUD considera como una de sus prioridades contribuir a ofrecer a los gobiernos, pero también al público en general, conocimientos, experiencias prácticas, información y estudios. Desde 1990, el PNUD publica anualmente un Informe de Desarrollo Humano (IDH), el más emblemático de su labor de divulgación internacional. Además, hasta la fecha, más de 420 IDH nacionales han sido publicados en 135 países, aunando el esfuerzo de una red mundial de expertos, personalidades académicas, gobiernos y la sociedad civil que contribuyen con información, ideas y mejores prácticas. Por otra parte, el PNUD tiene la responsabilidad de coadyuvar a la publicación de Informes Nacionales de Avance con relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En Cuba el avance en el cumplimiento de las Metas del Milenio es considerable, e incluso algunas de ellas han sido alcanzadas años atrás. Desde hace más de cuatro décadas la política de desarrollo de Cuba ha tenido como uno de sus objetivos centrales el mejoramiento del bienestar social y la equidad, en ocasiones incluso posponiendo metas en la esfera económica. A pesar de restricciones externas adicionales a las prevalecientes a fines de los ochenta, en la última década se han podido preservar logros sociales básicos, lo cual ha impuesto retos adicionales a la política social que, mediante nuevas modalidades, ha debido adaptarse a tales circunstancias.

Fenómenos de índole diversa han tenido impacto en el desarrollo económico y social reciente. Ha cambiado la estructura del aparato productivo: es así como los servicios

—eminentemente el turismo— asumen cada vez más un papel más preponderante, mientras que el peso del complejo azucarero desciende. En tanto emergen realidades inéditas de una sociedad dinámica, los propios resultados del modelo de desarrollo (como el aumento de la esperanza de vida) dan lugar a renovadas necesidades y demandas sociales, como las provenientes de los ancianos y de otros grupos vulnerables.

El presente estudio tiene como propósito ofrecer una interpretación de la evolución económica y las reformas en Cuba en los últimos años, así como dar a conocer en detalle aspectos sobresalientes de la política social reciente y de sus resultados, en las esferas de la educación, alimentación, salud, empleo, seguridad y asistencia social, vivienda, y los servicios de agua y saneamiento.

Se documentan y analizan algunos de los caminos e instrumentos con que la política de desarrollo ha buscado mantener sus objetivos sociales. Los avances son meritorios, aunque los retos que permanecen son considerables. La elección del progreso social como el objetivo central del modelo en un contexto de escasez de recursos (divisas principalmente) entraña costos en la esfera productiva, especialmente en materia de modernización de la infraestructura física y de los bienes de capital, lo que se evidencia en la baja tasa de inversión fija que ha padecido el país por más de una década.

Esperamos que este libro contribuya al conocimiento, análisis y discusión de temas centrales en la agenda de desarrollo de Cuba, así como que pueda aportar lecciones útiles a otros países de la región.

Hacemos patente nuestro reconocimiento al equipo de trabajo constituido para la edición del presente libro, que estuvo integrado por especialistas de la Sede Subregional de la CEPAL en México, quienes abordaron la visión global, y por investigadores del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas de Cuba (INIE), quienes tuvieron a su cargo lo referido a la política social y sus resultados.

Asimismo, reiteramos nuestro agradecimiento a las personas que contribuyeron con sugerencias y valiosas observaciones en los dos talleres realizados para discutir versiones preliminares del estudio en La Habana y en la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Rebeca Grynspan
Directora de la Sede
Subregional de la CEPAL
en México

Elena Álvarez
Directora del INIE,
La Habana, Cuba

Bruno Moro
Coordinador Residente
del PNUD en Cuba

PRESENTACIÓN

El libro *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI* constituye un aporte a las investigaciones sobre el desarrollo económico y social de la región que regularmente desarrolla la CEPAL por encargo de los países. Este esfuerzo fue posible merced al apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el trabajo se estudia el desarrollo social y económico de Cuba en el período 1998-2002, como parte de un programa bienal de actualización del libro *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, publicado por primera ocasión en 1997 por el Fondo de Cultura Económica (FCE) de México con financiamiento del Gobierno del Reino de Suecia. El análisis ha seleccionado diversas expresiones de la política social, en función de considerar los logros alcanzados y los retos pendientes.

La investigación de estos problemas fue coordinada simultáneamente por Elena Álvarez, Directora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas de Cuba (INIE) y por Jorge Máttar, Director Adjunto de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Las sugerencias y recomendaciones de Ana Sojo, Jefa de la Unidad de Desarrollo Social de la misma Sede Subregional, a versiones preliminares del estudio fueron de gran valor para enriquecer los resultados finales.

La obra contiene una introducción general, 10 capítulos temáticos y un apartado final de conclusiones y perspectivas. La introducción general, elaborada por Béatrice Dhaynaut y Jorge Máttar, expone diversos planteamientos de la CEPAL acerca del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, así como sobre la importancia de articular las políticas económicas y sociales para elevar la tasa de crecimiento económico y promover el bienestar social.

En el primer capítulo, cuyo autor fue Jesús M. García Molina, se presenta una interpretación sintética de la economía cubana; en particular, se ahonda en el análisis de las reformas estructurales e institucionales, las políticas macroeconómicas del quinquenio 1998-2002 y el desempeño económico reciente del país.

En el segundo acápite, desarrollado por Ángela Ferriol Muruaga, se efectúa una aproximación global a la política social y el desarrollo de Cuba, centrada en especial en

las problemáticas de las estrategias, la institucionalidad, el financiamiento, la pobreza y la desigualdad, y los principales resultados obtenidos en estos terrenos.

En el tercer apartado, escrito por Victoria Pérez Izquierdo, se aborda el tema de la educación en Cuba, con énfasis en las características de los diferentes niveles educacionales, su financiamiento y dotación de recursos humanos, además de los principales programas educativos en curso que tienen el objetivo de elevar la cultura general integral de toda la población.

En el cuarto título, a cargo de Ángela Ferriol Muruaga, dedicado al tema de la alimentación, se reflexiona sobre las políticas sectoriales desarrolladas para alcanzar la seguridad alimentaria de la Isla.

En el quinto capítulo, cuya responsable fue Victoria Pérez Izquierdo, se trata la problemática de la salud pública y se examinan la estrategia y las políticas desarrolladas en los años noventa, al tiempo que se evalúan sus principales resultados, sobre todo en cuestiones como la atención primaria, la actividad hospitalaria, la investigación científica, los medicamentos y otros servicios del sector, además de los recursos humanos y los programas en curso.

En la sexta parte, producto del trabajo de Victoria Pérez Izquierdo, se estudia el empleo y sus implicaciones en el modelo cubano de desarrollo, principalmente los aspectos relacionados con la política ocupacional y sus resultados.

En el séptimo apartado, a cargo de Maribel Ramos Hernández, se desarrollan los temas de la seguridad y la asistencia sociales con especial énfasis en las políticas y estrategias aplicadas, a la vez que se evalúan los logros alcanzados.

Aída Atienza Ambou elaboró los capítulos siguientes. En el octavo se despliega la problemática de la vivienda; en particular se tratan las políticas, estrategias y programas de desarrollo habitacional, las vías de acceso a ésta y sus formas de financiamiento. En el noveno se analiza el estado de los servicios sociales de agua y saneamiento; se describe su funcionamiento y los principales resultados en el período de estudio. En el décimo se plantea un estudio de caso, la experiencia del centro histórico de La Habana como modelo de integración económica y social.

Por último, se expone un capítulo de conclusiones y perspectivas, elaborado por Béatrice Dhaynaut y Jorge Máttar. Se discute sobre el enfoque integrado de desarrollo propuesto por la CEPAL, en el que la integralidad, la universalidad y la solidaridad constituyen pilares de la política social. Se hace un recuento de las principales conclusiones de los diferentes capítulos y se identifican aspectos de la política social cubana vinculados con los planteamientos de la CEPAL en ese campo. Al final se resumen los retos que enfrenta la política social cubana a principios del siglo XXI.

La tarea de preparación del Anexo estadístico del libro, disponible en el sitio Internet de la Sede Subregional de la CEPAL en México (<http://www.eclac.cl/mexico/>), estuvo a cargo de Béatrice Dhaynaut.

INTRODUCCIÓN GENERAL

Desde principios de los años noventa la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha articulado una propuesta de transformación productiva con equidad, estabilidad macroeconómica y sostenibilidad ambiental. Estos elementos se han convertido en referentes fundamentales del pensamiento de la institución.

En este marco, la CEPAL ha llamado la atención sobre la necesidad de alcanzar un crecimiento sostenido a fin de disminuir las desigualdades sociales, particularmente significativas en la región latinoamericana y del Caribe. Las enseñanzas de la llamada *década perdida* de los ochenta, los programas de ajuste, las reformas estructurales y la apertura de los noventa demuestran que el crecimiento económico, de por sí insuficiente, no crea de manera automática situaciones de mayor equidad. Pero tampoco se puede alcanzar el bienestar social en ausencia de un crecimiento productivo sostenido. Más bien, la articulación del desarrollo económico y el progreso social da lugar a sinergias favorables: el progreso económico condiciona las posibilidades y el impacto de la política social, mientras que el mejoramiento del bienestar y la integración sociales crean condiciones favorables para el desarrollo productivo y la estabilidad económica y política.

En otros términos, los patrones de desarrollo económico no son “neutrales” y es posible, por lo tanto, promover estrategias más eficaces que aumenten el impacto de la política social. Al mismo tiempo, la reducción de la desigualdad y la eliminación de la discriminación crean condiciones favorables para el desarrollo económico, como resultado de la inversión en capital humano y la construcción de múltiples formas de “capital social” que favorecen la competitividad sistémica de las economías en un mundo globalizado (CEPAL, 2000a: 50-51).

El crecimiento económico no puede asegurar objetivos de bienestar y equidad en ausencia de una redistribución de los frutos de dicho crecimiento, ni los logros en materia de desarrollo pueden descansar exclusivamente en la política social. De tales consideraciones emerge la pertinencia de precisar y promover un concepto de “desarrollo integral” que se establezca como fundamento de la gestión pública y los aspectos económicos, políticos y sociales en las escenas internacional y nacionales.

12

De conformidad con el mandato de sus países miembros, la CEPAL actualiza de manera continua su reflexión y sus propuestas de política sobre el crecimiento económico con justicia social. La recomendación principal de la institución consiste en reorientar los patrones de desarrollo de la región hacia la equidad; para ser más precisos, hacia la reducción de las desigualdades y una mejor integración social, además de buscar un crecimiento económico más estable y dinámico. En efecto, a pesar de los enormes esfuerzos realizados por los países de la región en la década pasada, los resultados son insatisfactorios en términos económicos, sociales y ambientales. El crecimiento del producto se recuperó en los noventa, pero en el quinquenio 1998-2003 su ritmo de expansión disminuyó considerablemente y el producto interno bruto (PIB) por habitante se redujo cada año, excepto en 2000, lo que propició una nueva pérdida durante ese período (Ocampo, 2003). La inequidad y la segmentación social siguen presentes en los países de la región, además de que persiste el deterioro del medio ambiente. Se trata entonces de encontrar nuevos equilibrios políticos, sociales y económicos que favorezcan una mejor protección social en un marco de equidad y desarrollo (CEPAL, 2000a).

En América Latina y el Caribe, Cuba representa un caso interesante en el cual se da gran importancia a la política social, situación que ha arrojado resultados meritorios en materia de bienestar y equidad. El modelo cubano de desarrollo se ha orientado en las últimas décadas al objetivo de crecer con justicia a partir del tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales, planteándose el desarrollo y la equidad como condiciones necesarias para el crecimiento productivo. Así, la política social ha ocupado un lugar preponderante en la planeación y las políticas públicas.

En Cuba la satisfacción de las necesidades básicas para garantizar un nivel de vida satisfactorio es un derecho ciudadano. Así, los derechos al trabajo, la salud, la educación, la vivienda y la protección contra el desamparo tienen rango constitucional. Tanto los trabajadores como las familias están protegidos ante los riesgos de vejez, invalidez, accidente, desempleo y falta de ingresos, entre otros.

El logro de una sociedad más equitativa ha representado un objetivo esencial de la política pública para que la población tenga iguales oportunidades económicas y sociales. A nivel de los derechos políticos, la eliminación de las discriminaciones por género, color de piel y estatus social persiguió el mismo objetivo. Se han promovido también los valores solidarios en las relaciones humanas. La definición de amplios derechos económicos y sociales ha permitido ofrecer un marco jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, en consecuencia, a las decisiones económicas y políticas (CEPAL, 2000a).

Para garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), se concibió en el país una política multidimensional que abarcara todas las esferas del desarrollo, con especial énfasis en la salud, la educación, la alimentación, el empleo, la seguridad y la asistencia sociales, la vivienda y sus servicios básicos. La institucionalidad de esta política da continuidad y coherencia al sistema de prestaciones. La amplia cobertura en cada uno de estos sectores permitió alcanzar importantes logros que favorecieron una fuerte

integración social, con base en la aplicación de los principios de universalidad, solidaridad e integralidad.

A partir de 1989, el sistema de prestaciones públicas y la estructura social se vieron sometidos a duras pruebas por la abrupta y profunda caída de la actividad económica. Esta crisis fue resultado de deficiencias en el modelo de desarrollo económico y de una coyuntura externa desfavorable. El colapso del campo socialista en Europa y la desintegración del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) repercutieron de inmediato en las cuentas del sector externo del país al desaparecer los mercados tradicionales de exportación, las fuentes de adquisición de bienes y servicios importados y las posibilidades de financiamiento externo.¹ La privación de suministros y divisas provocó la disminución del PIB en 33% entre 1989 y 1993, con los consecuentes desequilibrios en la economía. Esta situación dificultó el funcionamiento del sistema de prestaciones sociales y disminuyó la disponibilidad de alimentos, medicamentos, combustibles, materiales de construcción y recursos financieros.

13

El año 1990 marcó el inicio del llamado “período especial” aplicado para contrarrestar los efectos de la crisis. En lo social, la estrategia se orientó a repartir equitativamente los costos, preservar los logros alcanzados y adecuar la política a las nuevas condiciones del país. En el ámbito económico, se propuso crear las condiciones para una mejor inserción de Cuba en la economía internacional y promover la recuperación productiva y el saneamiento de las finanzas internas.

Después de una fase inicial de asimilación del *shock* externo que se prolongó hasta 1993, cobró importancia la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia de las políticas económica y social. Se hicieron algunas modificaciones en los objetivos y en el diseño de las prestaciones de servicios, además de diversificar a los agentes implicados. De forma paralela, se realizaron reformas económicas en los sectores externo y agropecuario y en las políticas fiscal, monetaria y de precios.²

Las medidas implementadas tuvieron efectos positivos—apreciables ya hacia mediados de los noventa— que se manifestaron en el relajamiento de las presiones externas, la evolución productiva y la recuperación paulatina de los equilibrios macroeconómicos, principalmente monetarios y financieros. En el nivel social, dichas medidas permitieron que no se afectaran sustancialmente los indicadores básicos y que se recuperaran los más sensibles. Así, a partir de 1994 el estado nutricional de la población mejoró, las tasas de mortalidad infantil y materna descendieron, se recuperaron las tasas de escolarización en la educación secundaria y superior y el número de viviendas terminadas se recuperó de manera significativa.

A partir del año 2000 se realizan ajustes en las reformas y la política pública para asimilar las condiciones emergentes de la economía mundial y de una sociedad cubana

¹ El intercambio con las economías del CAME representaba 85% del comercio total de Cuba en 1989.

² Para un análisis de las reformas y el desempeño económico de Cuba en los años noventa, ver CEPAL, 2000b.

en cambio. El impacto diferenciado de la crisis de 1989-1993, junto con la propia dinámica de la población, han conducido a la adopción de transformaciones estructurales en la economía y a la implementación de programas sociales más personalizados a fin de responder adecuadamente a los requerimientos de la población. Una de las mayores responsabilidades de la política social actual ha vuelto a ser la protección de los grupos en riesgo y la reducción de la vulnerabilidad. En conclusión, se ha trabajado en los años recientes en fortalecer las políticas y estrategias para seguir concretando exitosamente el modelo de desarrollo cubano.

14

El presente estudio ofrece una descripción y un análisis del quehacer social y económico de la Isla durante los últimos años, caracterizados por una situación internacional desfavorable y, en lo interno, por condiciones peculiares en el ámbito económico y modificaciones significativas en la estructura y las demandas sociales.

El trabajo consta de once capítulos. El primero presenta una visión resumida y global de la economía cubana, en especial de las reformas, las políticas macroeconómicas del último quinquenio y el desempeño económico reciente del país. El segundo capítulo aborda la política social, identificando brevemente los grandes objetivos que la han caracterizado, su integralidad y vínculo con el desarrollo económico, sus resultados y las transformaciones que ha sufrido como resultado de las nuevas condiciones socioeconómicas de la Isla.

El resto del estudio comprende un análisis de las diferentes expresiones de la política social en Cuba a principios del siglo XXI. La educación, la alimentación, la salud, el empleo, la asistencia y la seguridad sociales, la vivienda y los servicios de agua y saneamiento se estudian sucesivamente de los capítulos III al IX. En cada uno de ellos se describen y evalúan las estrategias, las políticas y los objetivos implementados en los sectores mencionados. También se examina la institucionalidad de los diferentes sistemas de prestaciones sociales y sus resultados, para después formular los principales retos, asignaturas pendientes y dilemas actuales de la política social. En el capítulo X se revisa el proyecto de recuperación integral del Centro Histórico de La Habana. Por último, en el capítulo XI se formula una serie de conclusiones y perspectivas generales.



Capítulo I

Reformas económicas, políticas macroeconómicas y desempeño económico reciente

Cuba alcanzó de manera simultánea el crecimiento económico y la equidad social en el período 1959-1989, gracias a las beneficiosas relaciones que mantenía con los países integrantes del extinto Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), en especial con la desaparecida Unión Soviética. El colapso del campo socialista europeo y la acumulación de bajos niveles de competitividad y eficiencia productiva generaron graves problemas en la economía cubana que se manifestaron en un desbordamiento de sus desequilibrios macroeconómicos, entre los que destaca el desplome del producto interno bruto (PIB) en el período 1990-1993. Esta situación obligó a emprender un proceso de ajuste y de reformas económicas a inicios de los noventa con la finalidad de adaptarse a las nuevas circunstancias internacionales y restablecer los equilibrios macroeconómicos de la Isla, para así emprender el camino hacia la recuperación productiva.

El proceso de reformas económicas estimuló el crecimiento del producto y del empleo, pero también generó desigualdades sociales. Las reformas se iniciaron en el sector externo con la apertura a la inversión extranjera directa (IED), lo cual ha permitido recuperar la formación de capital, la reanimación económica y la generación de empleos en diversas actividades.

El proceso de liberalización y desregulación también se extendió al sector agropecuario con la desincorporación de la mayor parte de las tierras estatales en 1993 y la creación posterior de los mercados agropecuarios, pero con magros resultados, ya que su producción está lejos de alcanzar los niveles de 1989. Si bien han surgido adversidades naturales, como los tres huracanes que azotaron la Isla recientemente, también existen serios problemas de ineficiencia en el uso de los recursos disponibles. Estos inconvenientes se manifiestan en un marcado déficit en la disponibilidad global de alimentos para el consumo humano y en la insuficiente calidad de la dieta, a pesar del elevado volumen importado.

En 2002 se inició un proceso de reestructuración de la agroindustria azucarera con la finalidad de alcanzar mayor eficiencia en el uso de los recursos financieros, materiales y humanos ante la caída de los precios internacionales del azúcar. Como consecuencia de su impacto en el resto de la economía, la reactivación de la agroindustria azucarera contribuiría a la recuperación productiva y a alcanzar los deseables equilibrios fiscal y

externo. Cuba posee una cultura secular que puede ser utilizada en el desarrollo y la consolidación de *clusters* mediante el aprovechamiento integral y sucesivo de la caña de azúcar. Esto permitiría producir un amplio grupo de mercancías que contribuya a aumentar y diversificar las exportaciones así como a la sustitución de importaciones. La caña de azúcar es una materia prima de altos rendimientos, elevada adaptabilidad genética y que, por ser renovable, tiene ventajas sobre otros recursos agotables como los minerales. Aunque se trata de un producto regresivo en el mercado internacional, con el apoyo de la inversión extranjera directa la industria de los derivados de la caña de azúcar puede ser utilizada también como motor interno de la reactivación productiva.

El proceso de reformas también abarcó el sector público con el propósito de tener un Estado más eficiente y concentrado en tareas estratégicas, al igual que los ámbitos fiscal, monetario y de precios, en los que destacan la promulgación de una Ley del Sistema Tributario en 1994 y la reestructuración del sistema bancario.

En el ámbito macroeconómico la política fiscal se convirtió en el elemento central de la estrategia de estabilización en 1994. La política monetaria se ha desempeñado en el contexto de la reorganización del sistema financiero con acciones tendientes a la “desdolarización”. Entre ellas destaca el establecimiento de tasas de interés más atractivas a los ahorros en moneda nacional y pesos convertibles a dólares, aunado a la nueva resolución del Banco Central de Cuba (bcc) que regula los cobros y pagos entre empresas cubanas que operan en divisas para que se realicen mediante pesos.

La nueva política económica se ha implementado sin el apoyo de la comunidad financiera internacional, con un recrudecimiento del bloqueo económico por parte del gobierno de los Estados Unidos y con un deterioro de la relación de precios de intercambio en los últimos años. La escasez de divisas constituye el principal punto de estrangulamiento de la economía cubana ante las dificultades para acceder a los mercados internacionales de capitales y su elevado coeficiente de importaciones. Esto último se manifiesta en las voluminosas compras externas de alimentos, petróleo, materias primas y otros insumos para las actividades productivas a causa de problemas estructurales e ineficiencias internas en el uso de los recursos disponibles.

La credibilidad del nuevo programa económico se basa en la coherencia entre las reformas económicas (apertura comercial y a la inversión extranjera, redefinición de la participación del Estado en la actividad productiva y apertura de espacios al mercado) y las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria y cambiaria) y sociales. Es necesario sin embargo profundizar en la reducción gradual de la dualidad monetaria y de precios, la consolidación del ajuste macroeconómico, un manejo más flexible del autoempleo privado y una mayor apertura a la inversión extranjera.

La mejoría de las relaciones con los Estados Unidos y el levantamiento del bloqueo económico³ crearían condiciones favorables para la renegociación de la deuda externa y

³ Véase Resolución 57/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU, 1997). Las autoridades cubanas estiman en 72.000 millones de dólares los daños directos e indirectos generados por el bloqueo a la Isla.

el acceso a los mercados internacionales de capital. Además inyectaría dinamismo a la economía, estimularía una mayor competitividad de las empresas cubanas y propiciaría la aplicación de nuevas decisiones internas de reformas económicas.

A inicios del siglo XXI Cuba enfrenta el desafío de lograr la sustentabilidad económica de los resultados sociales alcanzados durante las últimas décadas con escasez de divisas. Esta situación ha propiciado un insuficiente crecimiento del producto, bajos niveles de productividad del trabajo y una caída de la inversión en los años recientes.

Alcanzar altas y sostenidas tasas de crecimiento productivo en un escenario macroeconómico estable con equidad social y sostenibilidad ambiental constituye un imperativo fundamental. Para ello es preciso aprovechar mejor los motores internos y externos del crecimiento, así como estimular el proceso ahorro-inversión.

La inversión bruta interna cayó al pasar de 16,2% del PIB en 1997 a 10,8% en 2003 como resultado de las medidas de ajuste, lo que podría entorpecer el crecimiento en el mediano plazo. Sin embargo existen reservas de eficiencia que se pueden aprovechar, capacidad productiva ociosa y mano de obra subutilizada.

La disminución de la inversión representa la contrapartida natural del ajuste a la brecha de la cuenta corriente de la balanza de pagos (ahorro externo), que en 2003 descendió a 0,6% del PIB, frente a 1,9% en 1997. Cuba destaca por su bajo coeficiente de inversión a escala regional, consecuencia del magro ahorro interno, pero especialmente externo, y de las dificultades para acceder al financiamiento. En particular, los sectores de la vivienda y el transporte han resentido más la insuficiente formación de capital.

Por último, se debe tener en cuenta que Cuba posee una economía centralmente planificada, con mecanismos descentralizados de mercado donde la correlación entre la oferta y la demanda tiene también un papel importante en el proceso de asignación de recursos. En la medida que la economía se ha descentralizado, el cálculo económico se ha extendido y los ámbitos del mercado se han ampliado; el Estado ha adoptado nuevos instrumentos de política y procedimientos de control una vez aplicado el proceso de liberalización y desregulación que se describe más adelante. En suma, Cuba tiene una economía socialista con instrumentos de mercado.

En este capítulo se presentan y analizan las reformas económicas, las políticas macroeconómicas y el desempeño económico reciente de la Isla.

A. Reformas económicas

Ante el desbordamiento de los desequilibrios macroeconómicos y la necesidad de adecuar la economía cubana a las nuevas circunstancias internacionales, se adoptó un proceso de reformas estructurales e institucionales que implicaron, dentro del sector externo, la apertura a la inversión extranjera; la transformación del monopolio estatal del comercio exterior y su nueva organización;

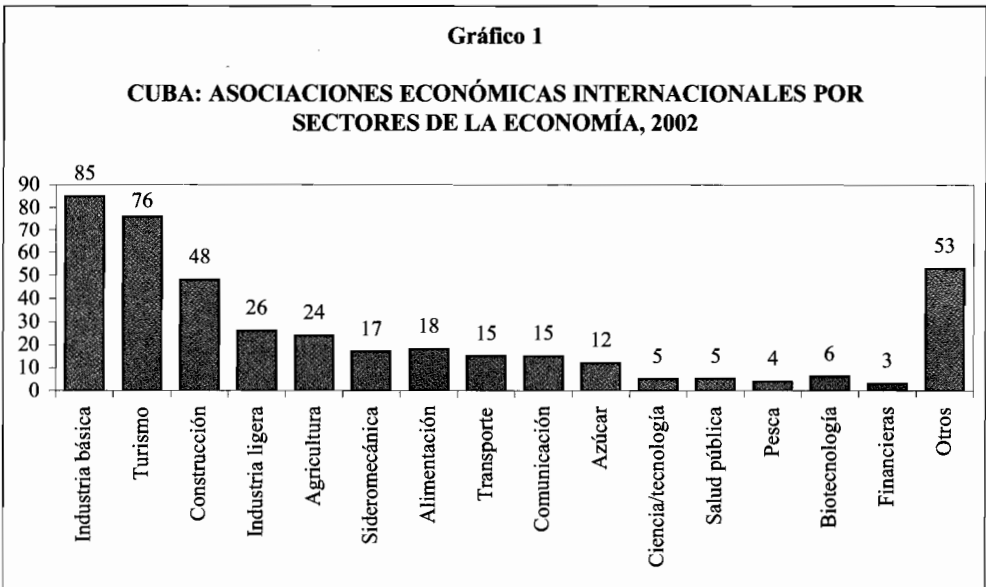
el desarrollo de los servicios turísticos; la despenalización de la tenencia de divisas y la creación de una red de tiendas de recuperación de divisas (TRD), principalmente las provenientes de remesas familiares. En el sector agropecuario se desincorporó la mayor parte de las tierras estatales, se crearon mercados agropecuarios y se está reestructurando la agroindustria azucarera. También se reformaron el sector público y los ámbitos fiscal, monetario y de precios. Estas reformas económicas se describen más adelante.⁴

1. Reformas en el sector externo

20 a) Apertura a la inversión extranjera

La inversión extranjera directa (IED) comenzó a desarrollarse en los años noventa como resultado del cambio en el marco jurídico, que en la actualidad otorga mayores facilidades y estímulos a la asociación económica entre entidades cubanas y extranjeras.

Entre 1991 y 2002 se observó una tendencia ascendente en el número de negocios conjuntos con capital foráneo al registrarse 403 asociaciones en el último año de ese período, entre las que destacan a nivel sectorial las de la industria básica, el turismo y la



⁴ En este capítulo no se contemplan las reformas en el mercado laboral que incluyen la ampliación de la cobertura legal para el ejercicio del trabajo por cuenta propia, medida que permitió el aumento del autoempleo privado de 25.000 personas en 1989 a unas 150.000 en 2002 y una oferta más eficiente de diversos servicios a la población en unas 150 especialidades autorizadas. En el capítulo VI se profundiza sobre el particular.

construcción (Pérez Everleny, 2003). Hasta 2002 el capital comprometido en estos negocios ascendió a alrededor de 5.930 millones de dólares, la mitad del cual fue desembolsado (véase el gráfico 1).

El papel asignado a la inversión extranjera en la política económica actual presenta ciertas peculiaridades, con reformas que procuran incorporar mecanismos e instrumentos del mercado sin abandonar los logros sociales ni dañar la equidad. La legislación cubana se ha perfeccionado y flexibilizado para buscar la adaptación del país a las nuevas circunstancias internacionales.

En septiembre de 1995 se promulgó una nueva ley de inversión extranjera que ha facilitado este proceso, al tiempo que brinda mayor claridad y seguridad al inversionista, ya que toma en consideración la práctica internacional y las características del sistema económico vigente en Cuba. En junio de 1996 se promulgó el Decreto-Ley N° 165 que norma el proceso de creación y funcionamiento de las Zonas Francas y Parques Industriales.

21

En la actualidad se yuxtaponen factores propiciadores y obstáculos al auge de la inversión extranjera en la Isla, aunque son más los primeros. Entre estos elementos estimuladores se puede mencionar los siguientes:

- La calidad del capital humano en Cuba: altos niveles de escolarización, proporción de científicos y técnicos por miles de habitantes y porcentaje de graduados de enseñanza terciaria y universitaria con relación a la población total. Así, los avances científicos del país y la disponibilidad de recursos laborales con alta calificación facilitan la asimilación eficiente de modernas tecnologías.
- Ventajas fiscales que incluyen la libre repatriación del capital y de las utilidades y un relativamente bajo y flexible gravamen sobre las ganancias, que puede llegar hasta una total exención impositiva en los casos de negocios que resulten de interés nacional.
- Numerosas oportunidades por la existencia de capacidades productivas ociosas y en muchos casos con rezagos tecnológicos que se podrían corregir y hacerse eficientes con pocos aportes externos en tecnologías, mercados, materias primas y otros bienes de capital.
- Infraestructura física, con una red de 14.000 kilómetros de carreteras asfaltadas, 11.000 kilómetros de líneas férreas, 11 aeropuertos internacionales y 12 puertos mecanizados distribuidos entre las costas norte y sur.
- Adecuación del régimen legal para la inversión extranjera en proceso de adaptación institucional a las nuevas condiciones del país.

Entre los obstáculos al desarrollo de la inversión extranjera figuran:

- La persistencia del bloqueo económico por parte del gobierno de los Estados Unidos, que incluye acciones directas que inhiben el flujo de capitales hacia Cuba.

- Las dificultades propias de una economía en proceso de transformación que, en el ámbito de la inversión extranjera, se manifiestan en inexperiencias del sector público ante este nuevo estilo de desarrollo, dilaciones administrativas que se vinculan con el exceso de centralización en las decisiones y con el *shock* de culturas económicas distintas.
- La inercia de muchos años de aislamiento también ha obstaculizado la incorporación del país al proceso de globalización económica.

22

En síntesis, el flujo de IED hacia la Isla ha estimulado la recuperación productiva y generado empleos e ingresos en divisas, pero se ha estancado recientemente. Por eso resulta pertinente contemplar una mayor apertura para estimular la formación de capital y un mayor crecimiento económico.

b) Transformación del monopolio estatal del comercio exterior y su nueva organización

Como parte del proceso de transformaciones económicas de la Isla ante el nuevo entorno internacional, en 1992 se modificó la Constitución de la República de Cuba para flexibilizar la gestión del comercio exterior. El artículo 18 de la nueva Constitución establece que “*el Estado dirige y controla el comercio exterior*”. Así, la legislación cubana regula las instituciones y autoridades estatales facultadas para crear entidades de comercio exterior, normar las operaciones de exportación e importación y determinar a las personas naturales o jurídicas con capacidad legal para realizar dichas operaciones.

Actualmente la gestión de comercio exterior se realiza por entidades con diferentes situaciones jurídicas (Pico, 1995): empresas estatales, clasificadas como subordinadas o no al Ministerio de Comercio Exterior (Mincex); y sociedades mercantiles, clasificadas en: sociedades propiamente cubanas, sociedades de capital mixto en Cuba y sociedades de intereses cubanos inscritas en el exterior cuya propiedad es 100% cubana.

El Mincex está facultado para crear, previa autorización del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), empresas estatales de comercio exterior, cuyas características generales son: contar con personalidad jurídica independiente así como con patrimonio y denominación propios; poseer fondos y gozar de independencia financiera del Estado; realizar operaciones en la Isla y en el extranjero (mediante oficinas o agentes) y normar su funcionamiento y organización por un reglamento de empresas estatales y una serie de reglas estatutarias.

La flexibilización en materia legislativa y organizativa implementada en los noventa ha dado lugar a que unas 425 empresas cubanas realicen actualmente operaciones de comercio exterior (37,5% importaciones, 6,1% exportaciones y el 56,4% restante, ambas transacciones). Además existen 780 representaciones comerciales extranjeras radicadas en la Isla.

Como resultado de los compromisos contraídos con la Organización Mundial de Comercio (OMC) y del proceso de reformas económicas de los años noventa, el arancel gana importancia como instrumento de la nueva política comercial. Así, en 1990 se estableció un nuevo y más bajo arancel de aduanas en el que todos los derechos son ad valorem y se usa como nomenclatura el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de las Mercancías.

Más adelante se aplicaron diversas modificaciones y en 1996 se aprobó un nuevo sistema arancelario que considera la apertura de seis a ocho dígitos del Sistema Armonizado con fines comerciales, productivos, estadísticos y de protección arancelaria. El nuevo arancel promedio es de 16,9% en la Columna General y de 10,7% en la Columna Nación Más Favorecida (NMF). La nueva estructura arancelaria tiene una tarifa máxima de 40% en la Columna General y de 30% en la Columna NMF, con lo que disminuyen sensiblemente las denominadas "tarifas elevadas". Se ha reducido el nivel de dispersión de las tarifas, por lo que se facilita la aplicación del arancel para los importadores, agentes de aduanas o apoderados y para la propia aduana.

23

c) Desarrollo de los servicios turísticos

Los servicios turísticos representan la actividad económica más dinámica de la Isla, aseguran empleos directos e indirectos a unas 300.000 personas y su auge ha estimulado la recuperación productiva de otras actividades, como la agroindustria alimentaria, bebidas y licores, construcción, comunicaciones y transporte. La rama turística facilita créditos para la compra de insumos que permiten la reactivación de diversas producciones nacionales. Desde 1994 desplazó a la agroindustria azucarera de su tradicional primer lugar en la generación bruta de divisas. En 2003 sus ingresos brutos ascendieron a casi 2.000 millones de dólares, con lo que representa la principal fuente de divisas del país. El coeficiente de costo por peso de ingreso es alto y el nivel ocupacional de la infraestructura habitacional (56%) determina la inmovilización de recursos ante el voluminoso esfuerzo inversionista realizado en la construcción y remodelación de hoteles.

El turismo constituyó la primera actividad abierta a la inversión extranjera con el establecimiento de una empresa mixta en 1988 para la construcción y explotación del Hotel Sol Palmera, en Varadero. En la práctica, las asociaciones económicas con capitales foráneos en esta rama han adoptado dos modalidades: empresas mixtas y contratos para la gerencia y comercialización de hoteles. Ante la inexperiencia y las dificultades para el desempeño de esta actividad, se busca el acceso a tecnologías de avanzada en la gerencia de hoteles y a nuevos mercados, lo mismo que el entrenamiento de los recursos humanos de las instalaciones turísticas. En 2000 operaban 30 empresas mixtas y 50 en la modalidad de acuerdos de administración. El 89% de las habitaciones hoteleras es de propiedad estatal y el resto de propiedad mixta.

Cuadro 1**INVERSIONES REALIZADAS EN EL DESARROLLO DEL TURISMO, 1991-2002****(Millones de dólares y estructura porcentual)**

	Millones de dólares	Estructura porcentual (%)
Hoteles	2 600	47
Infraestructura técnica	1 000	18
Infraestructura extrahotelera y de apoyo	783	14
Aeropuertos	500	9
Transporte turístico	100	2
Resto de la economía para suministrar al turismo	500	9
Total	5 483	100

Fuente: Ministerio de Turismo de Cuba.

Durante el período 1991-2002 se invirtieron alrededor de 5.500 millones de dólares en el desarrollo turístico, cuya mayor parte se destinó a la infraestructura hotelera (47%) y a la técnica (18%). En el primer rubro se incrementó el número de habitaciones disponibles para el turismo internacional, que pasó de 12.866 en 1990 a 42.000 en 2003,⁵ lo cual fue logrado básicamente con inversiones cubanas.

Los 11 aeropuertos internacionales brindan servicios a 61 líneas aéreas (38% con servicio regular y 62% de charteres). Cubana de Aviación transporta sólo 17% del flujo de turistas internacionales. Ha mejorado la comercialización internacional del producto turístico cubano y ha aumentado la participación de los productos nacionales en las compras totales del sistema turístico a 68% en 2002 frente a 61% alcanzado en 2000. Hoy en día, los principales polos de atracción turística son Ciudad de La Habana y la playa de Varadero, con 25% y 34% del total de habitaciones del país respectivamente, pero ganan importancia otros territorios, sobre todo los cayos de la costa norte.

⁵ Estas cifras excluyen las capacidades destinadas al turismo nacional.

Cuadro 2
HABITACIONES DISPONIBLES PARA EL TURISMO INTERNACIONAL, 1996-2002

(Unidades)

	1996	Estructura porcentual (%)	2002	Estructura porcentual (%)
Ciudad de La Habana	8 675	30,04	10 159	25,40
Varadero	8 346	28,90	13 550	33,88
Jardines del Rey	1 521	5,27	3 612	9,03
Norte de Camagüey	1 296	4,49	1 373	3,43
Norte de Holguín	1 632	5,65	3 804	9,51
Santiago de Cuba	1 725	5,97	1 636	4,09
Costa Sur	1 049	3,63	1 605	4,01
Canarreos	682	2,36	914	2,29
Otros destinos	1 952	6,76	3 347	8,37
Total	28 874	100,00	40 000	100,00

Fuente: Ministerio de Turismo de Cuba.

Europa constituye la principal región de emisión de turistas a Cuba. En este rubro destacan los siguientes países: Canadá (20,6%); Alemania (9,1%); Italia (8,8%) y España (8,2%). Entre 1995 y 2000 los visitantes y los ingresos brutos crecieron a tasas medias anuales de 19% y 13% respectivamente, pero posteriormente declinaron desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. En cambio, a partir de diciembre de 2002 se ha registrado una significativa recuperación y en 2003 dichos ingresos crecieron alrededor de 13%, superando así los niveles alcanzados en el mismo período de 2001.

En 2003 se recibieron 1,9 millones de turistas que aportaron ingresos brutos por 1.946 millones de dólares, los cuales correspondieron principalmente a los rubros de gastronomía, alojamiento y comercio minorista, mientras que los conceptos de transporte y recreación tuvieron menor peso relativo.

En resumen, a pesar de la caída del flujo de visitantes entre septiembre de 2001 y noviembre de 2002, la actividad turística marcha satisfactoriamente; no obstante, se requiere aumentar el nivel ocupacional de la infraestructura hotelera; mejorar la calidad de los servicios turísticos; elevar la eficacia en el proceso de construcción, reparación y remodelación de hoteles; sustituir importaciones y profundizar la promoción internacional.

d) Despenalización de la tenencia de divisas y creación de una red de tiendas de recuperación de divisas (TRD)

A inicios de los años noventa se manifestó una situación paradójica, pues en la medida que la economía cubana resentía más la escasez de divisas, la población de la Isla acumulaba

crecientes cantidades que no podían canalizarse hacia las actividades productivas por los inconvenientes del marco legal vigente en aquel entonces. De hecho, algunos segmentos de la población habían comenzado a obtener divisas de distintas fuentes: las remesas provenientes de familiares residentes en el exterior, principalmente en los Estados Unidos; las propinas recibidas del creciente turismo internacional y por los vínculos con entidades extranjeras, entre otras. Al no estar autorizada la tenencia y circulación de divisas, se generó un mercado negro sin que la economía en su conjunto pudiera beneficiarse de esos ingresos con fines sociales, todo lo cual traía aparejadas perniciosas consecuencias para la economía y la sociedad.

26

Por otra parte, una devaluación oficial de la moneda nacional no hubiera resuelto el problema, a causa de los grandes desequilibrios monetarios existentes en aquel momento y la aguda contracción de la oferta de bienes y servicios. Esta situación llevó a tomar la decisión de despenalizar la tenencia y circulación de divisas en agosto de 1993 y habilitar una red de establecimientos comerciales para la captación de estos ingresos mediante la venta de bienes y servicios, principalmente las provenientes de remesas familiares. Desde entonces, las transferencias unilaterales privadas han ganado una importancia creciente en el sector externo de la economía cubana. Es difícil realizar un cálculo exacto de las remesas familiares, pero algunos estimados de la CEPAL lo ubicaron en 2003 en alrededor de 900 millones de dólares.

Dicho flujo de remesas se ha traducido fundamentalmente en un mayor consumo de bienes y servicios y, en menor medida, en ahorro e inversión. No obstante, como parte de la modernización del sistema bancario nacional y ante la necesidad de divisas para reactivar la planta productiva, se están estableciendo estímulos adicionales a efecto de canalizar estas transferencias hacia cuentas de ahorro con atractivas tasas de interés.

La red de TRD abarca actualmente alrededor de 5.000 puntos de venta. El gobierno regula los precios y las operaciones se realizan en dólares, pesos convertibles y más recientemente en euros en los balnearios turísticos de Varadero y Jardines de la Reina, ubicados al norte del país.

En síntesis, la despenalización de la tenencia de divisas estimuló la recuperación productiva, desarrolló una nueva fuente de ingresos que sólo es superada actualmente por el turismo y facilitó el suministro de bienes y servicios a la población a bajos precios en moneda nacional. Sin embargo generó nuevas distorsiones, como las inequidades sociales imputables a la dualidad monetaria y la segmentación de los mercados de consumo, lo mismo que el debilitamiento del salario en moneda nacional como principal factor de estímulo a la producción.

2. Reformas en el sector agropecuario

a) Desincorporación de la mayor parte de las tierras estatales y constitución de los mercados agropecuarios

En 1993 se desincorporó la mayor parte de las tierras estatales mediante la creación de Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) que terminaron con el gigantismo en este sector. Los trabajadores recibieron así en usufructo gratuito las tierras, adquirieron los medios de producción de que disponía la empresa mediante créditos blandos y asumieron la responsabilidad de su gestión, por lo que ahora sus ingresos dependen de los resultados productivos.

Este redimensionamiento de las grandes empresas agrícolas permitió pasar de la utilización de técnicas basadas en una elevada densidad material y un alto componente importado al empleo de procedimientos con bajo consumo material y un empleo intensivo de mano de obra. En el presente hay alrededor de 4.000 cooperativas y 91.300 productores privados que explotan 67% de la superficie cultivable del país. Después del mencionado proceso de desincorporación de las tierras estatales, se adoptaron diferentes decisiones tendientes a hacer más flexible la comercialización de los productos de origen agropecuario, mismas que se comentan a continuación.

- i) *Mercados agropecuarios regulados por el Ministerio de Comercio Interior (Mincin).* En 1994 se crearon los mercados agropecuarios que han incrementado la oferta de productos a la población y han influido en una sensible declinación de sus precios en el período 1995-2001, aunque todavía resultan altos para el nivel adquisitivo medio de la población. Ya ascienden a 295 en todo el país. Los precios se fijan libremente en correspondencia con la oferta y la demanda de los productos. Sólo están excluidos de estos mercados los derivados de la ganadería vacuna (carne, leche y quesos), café, tabaco y papa, y a ellos concurren productores de los sectores estatal, cooperativo y privado, una vez satisfechas sus cuotas de ventas al Estado. La iniciativa privada destaca por su participación en el valor total de las ventas (67%), ya que los sectores estatal (30%) y cooperativo (3%) tienen menor peso relativo.

Las ventas son gravadas con impuestos diferenciados territorialmente que se calculan sobre la base del precio declarado por el vendedor y el volumen de productos que físicamente ingresan al mercado. En los mercados agropecuarios ubicados en Ciudad de La Habana sólo se paga un gravamen de 5% del valor de las ventas presuntas, con base en lo que se declara como entrada al mercado, pero en el resto del país el impuesto suele ser mayor. La mayoría de las operaciones se realizan en pesos cubanos pero no está excluido el uso de otras monedas, como dólares o pesos convertibles.

- ii) *Mercados agropecuarios regulados por el Ministerio de la Agricultura (Minagri).* Con el objetivo de abaratar precios, en 1999 se crearon los Mercados Agropecuarios Estatales (MAE), en los que es mayor la participación estatal (60%) respecto de la privada (34%) y de la cooperativa (6%). Actualmente existen 2.630 MAE en todo el país, de los cuales 50 cuentan con mejores condiciones, como medios de transportes y cámaras de fríos.

Los precios tope estipulados por las autoridades locales en estos mercados, de acuerdo con las condiciones del lugar, resultan por lo general más bajos que los de los mercados libres descritos anteriormente, pero superiores a los de mercados racionados. Se hace una declaración jurada de las ventas y se paga el gravamen sobre éstas.

Los mercados agropecuarios regulados por el Ministerio de la Agricultura determinan la mayor del valor de las ventas (55%), mientras que el Ministerio de Comercio Interior controla el 45% restante.

- 28 | iii) *Mercados de la agricultura urbana.* La agricultura urbana es desarrollada en un entorno citadino y suburbano por un individuo, una familia o una comunidad. La tierra es de propiedad estatal, se entrega en usufructo a los productores y por lo general los precios de las mercancías están por debajo que en el resto de los mercados agropecuarios. Por eso se dan casos en que los intermediarios compran productos en estos mercados y los venden más caros en otros lugares, principalmente hortalizas que no se distribuyen en los mercados normados.

Los sectores estatal y cooperativo comercializan hortalizas en el mismo lugar de su producción. Los gobiernos provinciales y el Minagri fijan precios tope a los productos. En 2002 produjeron más de tres millones de toneladas de alimentos y generaron empleos para 320.000 trabajadores en todo el país. También establecen contratos para la entrega a empresas turísticas, a las que se fija precio de exportación en frontera.

La apertura de estos mercados detuvo el aumento de los precios en la economía sumergida y la población se ha beneficiado de un suministro estable de productos que ha mejorado la ingesta diaria de calorías y proteínas. La profundización del proceso de reformas en el sector agropecuario contribuiría al aumento de la producción, a la sustitución de importaciones de alimentos que tan pesada carga representa para la balanza de pagos del país y a disminuir los precios que aún permanecen altos.

b) Reestructuración de la agroindustria azucarera

Durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta se realizó una importante inversión que permitió modernizar y ampliar la capacidad productiva de esta rama (Pérez-López, 1991). Así, en la zafra 1988-1989 se logró una producción de 8.100.000 toneladas métricas de azúcar, lo que aportó 20% del PIB y utilizó 57% de la superficie cultivable del país. Además, representó 80% de las exportaciones totales y tuvo significativa importancia en el balance energético de la Isla al demandar 30% del consumo de energía y aportar 10% de la generación total de electricidad. Desde el punto de vista del balance de recursos laborales, ocupó 14% de la fuerza de trabajo total ocupada en la Isla y 36% de la empleada en la industria manufacturera. Aportó también 1,5 millones de toneladas de bagazo para la producción de derivados, principalmente papel y tableros.

En los noventa se observó una declinación productiva ante el colapso del campo socialista europeo y la extinción de la Unión Soviética ya mencionados, hechos que generaron una abrupta caída en las importaciones de renglones vitales para el desempeño de esta actividad. En la zafra 2002-2003 se produjeron sólo 2,2 millones de toneladas métricas, lo que afectó sensiblemente la economía, dados los eslabonamientos existentes entre esta rama y el resto de las actividades productivas. Además, la producción azucarera se ha utilizado como garantía para la obtención de préstamos externos.

Ante la declinación de los precios internacionales del azúcar⁶ y diversos problemas internos que se han traducido en una débil competitividad, la agroindustria azucarera atraviesa una etapa difícil. Se requiere, por tanto, la aplicación del progreso técnico mediante la introducción y el desarrollo de nuevas tecnologías que reduzcan las pérdidas de azúcar y los costos de las reparaciones de los ingenios. En la agricultura cañera se necesita aumentar el rendimiento por superficie cultivada con el uso de nuevas técnicas de preparación de suelos, semillas de alta calidad, aplicación de la biotecnología, mejor utilización del riego y mayor rigor en las tareas de cultivo, fertilización y limpia de las plantaciones cañeras. También se requiere la renovación de una parte de la superficie cultivada con plantaciones maltrechas, cuyos rendimientos fueron tan bajos que su cosecha y molida condujeron a la irrentabilidad financiera.

29

Con la finalidad de estimular la recuperación de la agricultura cañera, en 1998 se aplicó un régimen tributario especial que benefició a 1.100 Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), alrededor de 400 Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) y aproximadamente 9.500 productores privados. Este nuevo procedimiento fiscal contempló exenciones, deducciones y bonificaciones en correspondencia con la Ley N° 73 del Sistema Tributario. Además, el precio de la caña se duplicó en 1998 y varía de acuerdo con la calidad del producto (contenido de sacarosa).

Desde 2002 se aplica una reestructuración que venía postergándose por un largo período, si se consideran sus consecuencias sociales. Se cerró 45,5% de los 156 ingenios con que contaba el país, se reorientó la mitad de la superficie dedicada a este cultivo hacia la sustitución de importaciones de alimentos y hacia la siembra de árboles maderables y se reubicó 25% de la fuerza de trabajo en otras actividades productivas, mientras que el resto se incorporó al estudio conservando sus salarios. También se racionalizó la industria de apoyo, el parque de equipos y otras instalaciones. Actualmente sólo operan 71 ingenios en la producción de azúcar y 14 en la de mieles (Álvarez, 2003).

Se prevé que las futuras zafra produzcan alrededor de cuatro millones de toneladas métricas de azúcar y así se estimule una mayor producción de diversos derivados como alcohol, bebidas, piensos, levaduras, mieles, fibras de caña, tableros de fibras de bagazo, pulpa química papelera, furfural y dextrana.

⁶ La sobreproducción de azúcar propicia un descenso de los precios en el mercado internacional. Ello se genera principalmente por la creciente fabricación de sustitutos del azúcar y el incremento significativo de su producción en países que habían sido tradicionalmente relevantes importadores netos de este producto.

En suma, la nueva política azucarera tiene como objetivo reducir los costos de producción en divisas para poder enfrentar la declinación de los precios internacionales, concentrar la producción en los ingenios y tierras más eficientes, reorientar recursos para la sustitución de importaciones y desarrollar otros subproductos de la caña de azúcar.

3. Reformas en el sector público

Hasta 1989 la magnitud y las funciones del sector público estuvieron íntimamente vinculadas a la activa participación del Estado en la planificación centralizada de la economía nacional y en la gestión de las empresas estatales. Asimismo, la estructura del gobierno central estaba en correspondencia con los requerimientos de la integración con los países miembros del desaparecido CAME.

A partir de los noventa comenzó a perfilarse un nuevo estilo en la participación del Estado en los asuntos económicos, lo que generó una reorganización que redujo de 50 a 32 el número de ministerios e instituciones con carácter de organismos centrales en abril de 1994. La definición y el control de las políticas macroeconómicas recayeron en los ministerios de Economía y Planificación, y Finanzas y Precios, en tanto que destacó la creación del Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (Minvec) con la finalidad de encauzar el flujo de capitales externos hacia las diversas actividades productivas. De la misma manera se extinguieron diversos comités estatales, como los de Estadística, Abastecimiento Técnico Material, Precios, Normalización, Colaboración Económica y Finanzas, cuyas funciones y atribuciones fueron asumidas por instituciones ya existentes o de reciente creación.

Esta medida de readecuación del Estado se acompañó de una sustancial reducción de la plantilla laboral del gobierno central. En la nueva orientación, las funciones estatales toman en cuenta la diversificación de las relaciones de propiedad, la descentralización de la gestión empresarial y el papel del mercado en el proceso de asignación de recursos. En correspondencia con el artículo 16 de la Constitución de la República, el Estado continúa planificando el desarrollo del país, pero la planificación adopta nuevas características que dan prioridad al objetivo de mantener los equilibrios macroeconómicos. Como consecuencia, existe una mayor descentralización en la gestión de las empresas y de los gobiernos locales, mientras que los métodos económicos de dirección y las categorías monetario-financieras adquieren mayor importancia en el quehacer productivo.

El Estado promueve el desarrollo de nuevas actividades de interés nacional mediante medidas fiscales, crediticias y de otra naturaleza, a la vez que sigue regulando diferentes asuntos tendientes a la protección de los consumidores y del medio ambiente. La regulación estatal cambia su naturaleza y se mantiene en diferentes aspectos vinculados con la inversión extranjera, el mercado laboral y la redistribución del ingreso.

A diferencia del pasado, el gobierno central concentra su programa de inversiones en el desarrollo de la infraestructura física y de los recursos humanos del país, por lo que las

empresas cuentan con suficiente autonomía para decidir sus propios planes de ampliación de capacidades productivas, los cuales son financiados con crédito bancario o ahorro externo. En resumen, se aspira a un Estado más pequeño, eficiente y concentrado en tareas estratégicas de interés nacional, en el que las provincias y municipios asumen nuevas funciones directamente vinculadas a los intereses de sus propios territorios. En la práctica ocurre un proceso simultáneo de desconcentración en la estructura estatal y de descentralización en la gestión empresarial.

Por otro lado, cabe destacar que a nivel microeconómico se inició un proceso de ajuste de las empresas consistente en adecuar el volumen y las características de los flujos de producción a la disponibilidad de recursos y a los cambios en la demanda. Esta adecuación en el tamaño de las empresas permitió reducir la fuerza de trabajo excedente y disminuir los subsidios presupuestarios.

En 1999 se comenzó un plan progresivo de perfeccionamiento empresarial que actualmente abarca alrededor de 600 empresas, casi 20% del total existente, que aportan 38% de la producción mercantil del país y 40% de sus utilidades. Conviene destacar que las principales industrias del país —petróleo, níquel y electricidad— se encuentran en este proceso. El objetivo es aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos financieros, materiales y humanos, sobre todo de divisas. Estas empresas disfrutaban de mayor autonomía en su gestión y pueden estimular mejor a los trabajadores más eficientes.

El perfeccionamiento empresarial se apoya en el autofinanciamiento de las empresas públicas, las cuales deben cubrir sus gastos con los ingresos y generar un margen de ganancia. Dichas empresas pueden manejar una parte de sus utilidades de forma descentralizada y reinvertir para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores.

4. Reformas fiscal, monetaria y de precios

Durante el período 1986-1993 los gastos fiscales crecieron mucho más que los ingresos, por lo que la brecha fiscal se amplió de 1% del PIB en 1986 a 33,5% en 1993 y se gestaron importantes presiones inflacionarias con la monetización del déficit. Para enfrentar el problema, en agosto de 1994 se promulgó la Ley del Sistema Tributario, análoga a la de los demás países de la región.

Esta ley estableció dos gravámenes directos: a las utilidades de las empresas y a los ingresos de las personas naturales, además de que transformó los impuestos indirectos con la creación específica de un impuesto sobre las ventas y un gravamen especial sobre ciertos productos suntuarios, como tabaco y bebidas alcohólicas. Otros gravámenes importantes son el impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo y la contribución a la seguridad social; el primero grava a la empresa con una tasa de 25% del total de la nómina de salarios y remuneraciones devengadas; la segunda se define anualmente por la Ley del Presupuesto y se ha mantenido en los últimos años en 14% (se aporta al presupuesto 12%

y la empresa retiene el 2% restante para cubrir sus gastos de seguridad social a corto plazo). Ambas obligaciones deben ser cumplidas por toda empresa estatal. La Ley de Inversión Extranjera otorga una bonificación con base en el tipo vigente del impuesto sobre la utilización de la fuerza de trabajo, que es de 11%.

La reforma tributaria se ha caracterizado por su gradualidad y discrecionalidad. Así, las empresas públicas se han incorporado paulatinamente al nuevo régimen tributario y en la actualidad todas están incluidas en él. Por lo general, los salarios y las pensiones en pesos están exentos del impuesto a la renta mientras las cooperativas, salvo las cañeras a partir de la zafra 1997-1998, gozan también de exención temporal. En síntesis, la tributación directa descansa principalmente en el impuesto sobre utilidades y en el uso de la fuerza de trabajo.

En 1995 se creó la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), institución autónoma y dependiente del Ministerio de Finanzas y Precios (MFP). En esa división de tareas, el MFP dicta la política tributaria y la ONAT la administra. Asimismo, en junio de 1994 se aprobó el Decreto Ley N° 150, que incorpora la evasión fiscal como nueva figura delictiva en el Código Penal.

Con el objetivo de reducir la liquidez monetaria en manos de la población, en 1994 se promulgaron incrementos de precios a diversos bienes no esenciales, como cigarrillos, tabacos, bebidas alcohólicas y servicios de electricidad y transporte. A fines de ese año comenzó la introducción paulatina del peso convertible que ha permitido un fortalecimiento de la política monetaria al haber mayor control del efectivo en circulación. También se creó una red de casas de cambio (Cadeca) que realiza transacciones de pesos por divisas, canje de cheques bancarios, operaciones con tarjeta de crédito y servicios vinculados con su actividad en monedas extranjeras. Adicionalmente, se autorizó la apertura de cuentas de ahorro en divisas extranjeras por parte de la población con atractivas tasas de interés a nivel internacional, lo que ha propiciado un flujo creciente de recursos financieros hacia la recuperación productiva.

En un contexto de diversificación de las relaciones de propiedad y de descentralización económica, en 1997 se separaron las funciones de la banca central y de los bancos comerciales y se crearon nuevas instituciones financieras, bancarias y no bancarias. Conviene resaltar que la mayor autonomía otorgada al Banco Central de Cuba (BCC) busca establecer un contrapeso a la administración pública en las acciones que puedan originar presiones inflacionarias, tales como la monetización de la brecha fiscal, pero esto no significa un aislamiento con respecto a la política económica general del gobierno. La práctica recomienda establecer procedimientos formales o informales para mantener una rigurosa coordinación del BCC con las autoridades económicas.

En suma, el nuevo Banco Central supervisa al sistema bancario de la Isla e implementa la política monetaria con la finalidad de asegurar la estabilidad de la moneda nacional. También se ha logrado una intermediación financiera más eficiente, un mayor uso del crédito comercial en condiciones de mercado y el fortalecimiento de la disciplina de cobros y pagos entre entidades productivas.

Finalmente, en julio de 2003 se estableció que los cobros y pagos entre empresas cubanas que operan en divisas se realicen mediante pesos cubanos convertibles en lugar de dólares. Como consecuencia, el sector empresarial cubano está obligado a vender al BCC todas las divisas que ingresen por concepto de exportaciones de bienes y servicios u otras operaciones con entidades extranjeras. También debe comprar al mismo banco las divisas que necesite para la importación de bienes y servicios a efecto de atender sus compromisos financieros internacionales. Están excluidas de esta regulación las empresas mixtas.

B. Políticas macroeconómicas:⁷ fiscal y monetaria

33

Como parte de la adaptación de Cuba a las nuevas circunstancias internacionales y en respuesta a la diversificación de los actores económicos registrada durante la década de los años noventa, se han implementado políticas macroeconómicas tendientes a garantizar la estabilidad fiscal, monetaria, cambiaria y de precios con el propósito de alcanzar altas y sostenidas tasas de crecimiento productivo y establecer su congruencia con el proceso de reformas descrito anteriormente.

1. Introducción

La nueva política fiscal iniciada en 1994 está orientada a alcanzar la estabilidad macroeconómica, la recuperación productiva, la racionalización de las funciones del Estado y la elevación de la eficiencia en el uso de los recursos gubernamentales. Al mismo tiempo, procura mantener el nivel de los servicios básicos a la población.

La política fiscal se convirtió en el elemento central de la estrategia de estabilización seguida desde 1994, la cual se ha caracterizado por su elevado contenido social durante las últimas décadas y por resultados contracíclicos más recientemente. Gracias a esto se ha mantenido la brecha presupuestaria dentro de los márgenes establecidos por la política económica desde mediados de los noventa (menos de 3% del PIB).⁸

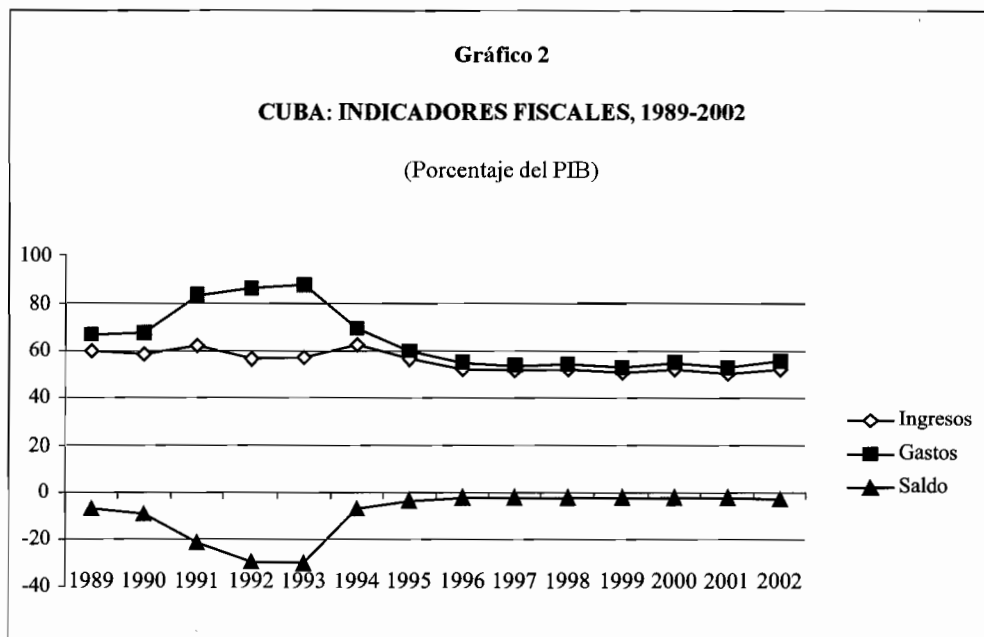
En 1999 se estableció el Decreto-Ley N° 192 sobre la Administración Financiera del Estado que tiene como objetivo fomentar la transparencia, el ordenamiento y la organicidad del proceso de planificación, ejecución y control de los recursos financieros públicos. Este instrumento legal regula diferentes aspectos vinculados con el funcionamiento de los sistemas tributario, presupuestario, de tesorería y de contabilidad gubernamental.

⁷ En general, la información utilizada en este acápite es resultado de una combinación de cifras oficiales y estimaciones propias de la CEPAL.

⁸ En 2002 el déficit fiscal llegó a 3,2% del PIB, frente al 2,5% registrado el año anterior. Esto se debió a los gastos extraordinarios para la reconstrucción y reparación de los daños generados por tres huracanes; la campaña contra el mosquito *Aedes Aegypti* que había creado una epidemia de dengue entre la población; la reestructuración de la agroindustria azucarera y los crecientes subsidios otorgados por pérdidas de las empresas estatales agropecuarias.

34

El *sistema tributario* vigente reconoce 11 impuestos, tres tasas y una contribución aplicables sobre la base de los principios de generalidad y equidad de la carga tributaria de acuerdo con la capacidad económica de los contribuyentes. El *sistema presupuestario* se adapta a las prácticas internacionales en presupuestación y registro, por lo que se introdujeron nuevos cambios como la no compensación de gastos e ingresos y el registro del gasto de acuerdo con el principio de devengado. En el *sistema de tesorería* se aplicaron diversos criterios básicos como la elaboración del presupuesto de pagos, la programación financiera mensual de los gastos presupuestarios y el acortamiento de plazos de entrega de créditos presupuestarios. Como parte también del nuevo *sistema de contabilidad gubernamental* se establecieron clasificadores uniformes de ingresos y gastos, control patrimonial y presupuestario para conocer la eficiencia en la gestión del gasto público y la ejecución correcta de los fondos asignados por el presupuesto estatal.



Fuente: Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba.

2. Ingresos

En el cuadro 3 se muestra la evolución de los ingresos fiscales en 2002 con respecto a 1999, año en que el régimen tributario vigente se consolidó gracias a una mayor disciplina y cultura de los contribuyentes ante sus obligaciones fiscales. Conviene destacar que, aunque todavía se registraron subdeclaraciones, se elevó el cumplimiento del pago de impuestos en 2002 tanto de las personas jurídicas como de las personas naturales.

Cuadro 3
INGRESOS FISCALES, 1999-2002
(Porcentaje del PIB)

	1999	2002
1. Ingresos totales	51,3	52,8
1.1. Ingresos corrientes	49,6	51,5
1.1.1. Tributarios	40,3	40,1
1.1.1.1. Indirectos	24,2	23,7
Impuesto de circulación y sobre ventas	12,2	21,6
Impuestos especiales	9,9	...
Impuesto sobre los servicios	2,1	2,1
1.1.1.2. Directos	16,1	16,4
Impuesto sobre utilidades	5,1	5,5
Impuesto por utilización de la fuerza de trabajo	3,1	3,7
Impuesto sobre ingresos personales	1,1	1,0
Contribución a la seguridad social	4,3	4,4
Otros impuestos y derechos	2,5	1,8
1.1.2. No tributarios	9,3	11,4
Aportes de empresas estatales	4,2	5,2
Otros ingresos no tributarios	5,2	6,3
1.2. De capital	1,7	1,3

35

Fuente: Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba.

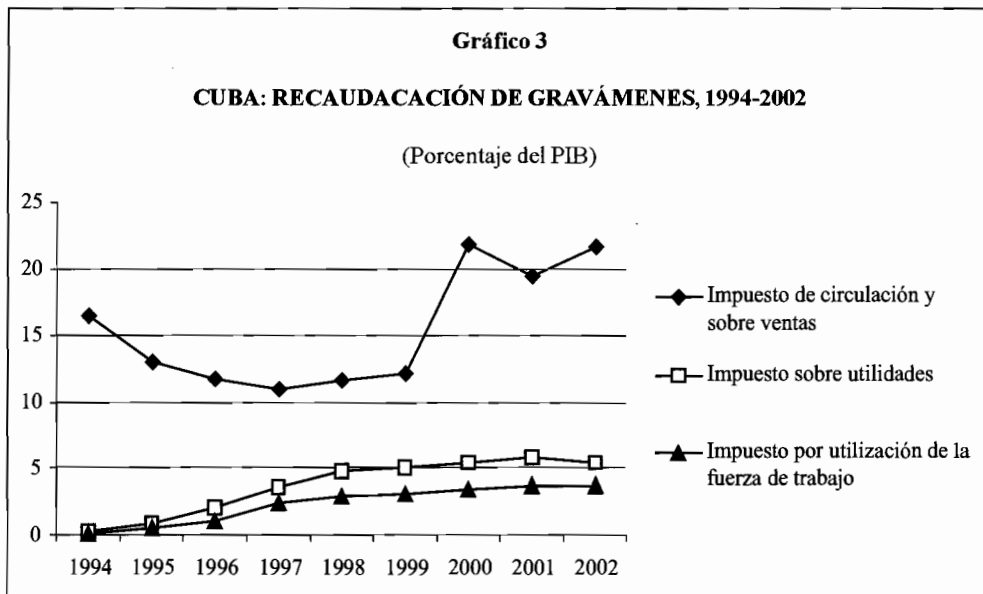
El impuesto de circulación y sobre ventas⁹ (22% del PIB) constituyó el principal gravamen del país. La mayor parte de su recaudación provino de los rubros de cigarros, tabacos (36% del total recaudado) y bebidas alcohólicas, incluidas cervezas (18%). En los impuestos sobre los servicios tuvieron mayor peso relativo las actividades de gastronomía y alojamiento (70%) y la transmisión de energía eléctrica (22%).

Los gravámenes sobre utilidades (5,5% del PIB), utilización de la fuerza de trabajo (3,7%) y la contribución a la seguridad social (4,4%) también aumentaron en virtud de la total incorporación de empresas públicas al nuevo régimen tributario.

Por último, cabe subrayar que a diferencia de algunas economías pequeñas del Caribe, en Cuba los tributos internos ocupan mayor importancia relativa en el financiamiento estatal mientras que el comercio exterior tiene poco peso específico. En cambio, el nivel medio y la varianza de los ingresos arancelarios tienden a mostrar el mismo comportamiento

⁹ En el impuesto de circulación y sobre ventas de 2002 están integrados los impuestos especiales a productos que aparecen en el cuadro 3.

que en la mayoría de los países de la región. La declinación relativa de otros impuestos y derechos se explica por la caída en la recaudación de aranceles con motivo de la disminución en las importaciones ante la escasez de divisas ya mencionada.



Fuente: Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba.

3. Gastos

El alto contenido social de la política fiscal (véase el cuadro 4) tiene como objetivos el desarrollo del capital humano; brindar una atención más personalizada en la comunidad a grupos vulnerables; consolidar una cultura general integral y superar algunos rezagos acumulados durante la crisis económica en materia de servicios básicos a la población (Álvarez, 2003).

En el panorama fiscal destaca una declinación de los gastos de capital, situación que se refleja en una caída de la inversión a raíz de las medidas de ajuste establecidas por la aguda falta de divisas. Esta situación anticipa dificultades para el crecimiento productivo en el mediano plazo como consecuencia de un severo proceso de descapitalización, si bien existen reservas de eficiencia por aprovechar, capacidad productiva ociosa y mano de obra subutilizada con calificación creciente merced a la inversión en capital humano de las últimas décadas.

Cuadro 4
GASTOS FISCALES
(Porcentaje del PIB)

	1999	2002
2. Gastos totales	53,7	56,0
2.1. Gastos corrientes	45,8	49,7
2.1.1. Actividades presupuestadas	31,1	37,4
Educación	7,0	9,0
Salud	5,9	6,3
Defensa y orden interior	2,9	4,1
Seguridad social	6,8	6,5
Administración	1,7	2,0
Viviendas y servicios comunales	2,6	2,8
Esfera productiva	0,6	0,6
Cultura y arte	0,7	1,1
Ciencia y tecnología	0,5	0,5
Deportes	0,5	0,6
Bienestar (asistencia social)	0,6	1,3
Otras actividades	2,0	2,5
Variación cuentas por pagar	-0,9	...
Del total:		
Salarios	9,8	11,2
Otros gastos	21,2	26,2
2.1.2. Transferencias al sector empresarial y cooperativo	11,0	10,7
Subsidios por pérdidas	2,9	2,8
Subsidios por diferencias de precios y a productos	6,8	6,6
Otros	0,5	1,1
Ayuda económica a las UBPC	0,8	0,2
2.1.3. Operaciones financieras	1,6	1,6
2.1.4. Gastos extraordinarios	2,1	...
2.2. Gastos de capital	7,9	6,5

37

Fuente: Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba.

Cabe mencionar que ante la declinación de la demanda externa ocurrida entre 2001 y 2002 que ha acentuado la escasez de divisas, el crecimiento del producto se ha sustentado en la expansión del consumo gubernamental generada por el aumento de los gastos fiscales corrientes. Como era de esperar, esta política fiscal compensadora ha influido en que los servicios gubernamentales registren un mayor dinamismo que el PIB. Conviene destacar que el efecto final del gasto compensado no es equivalente a lo que se verificaría en otros contextos, ya que en Cuba el multiplicador del gasto es bajo porque en lo fundamental funciona de manera limitada por el lado de la oferta.

Cuadro 5**PRESUPUESTO DEL ESTADO, 1989-2002****(Tasas de variación promedios anuales) a/**

	A precios de 1981		A precios de 1997
	1989-1993	1993-1996	1996-2002
1. Ingresos totales	-10,1	-2,3	5,9
2. Gastos totales	-2,7	-13,9	6,1
2.1. Gastos corrientes	7,1
2.1.1. Actividades presupuestadas	-7,3	-3,8	9,9
Educación	-7,9	-8,9	12,8
Salud	0,5	-6,3	9,4
Defensa y orden interior	-16,6	-9,4	18,0
Seguridad social	3,3	-5,9	4,4
Administración	-7,8	-11,2	8,5
Viviendas y servicios comunales	-14	13,2	12,3
Esfera productiva	-22,2	-10,4	0,5
Cultura y arte	-6,2	-11,7	16,9
Ciencia y tecnología	-3,7	-10,6	7,3
Deportes	-6,5	-6,7	10,7
Bienestar (asistencia social)	-5,5	4,3	22,0
2.1.2. Transferencias al sector empresarial y cooperativo	1,5
Subsidios por pérdidas	-15,1	-42,7	-9,1
Subsidios por diferencias de precios y a productos	-1,7	-9,7	16,5
2.2. Gastos de capital	-13,1	-10,7	0,2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba.

a/ Las series a precios corrientes se deflataron con los respectivos índices de precios implícitos del PIB.

b/ Cifras preliminares.

Cálculos aproximados de los principales indicadores del panorama fiscal a precios constantes¹⁰ reflejan un desempeño satisfactorio en los años recientes en comparación con la crisis del período anterior. De hecho, se observa que el crecimiento de los ingresos fiscales y la disminución de los subsidios por pérdidas de las empresas públicas permitieron financiar los servicios básicos a la población y subsidiar diversos productos de la canasta básica.

¹⁰ Resultó imposible utilizar un mismo año base por no disponerse de una serie cronológica comparable con el PIB a precios corrientes para el período 1989-1995.

4. Subsidios por pérdidas de las empresas estatales

Desde mediados de los ochenta y hasta 1993, los subsidios por pérdidas de las empresas públicas registraron una tendencia ascendente como reflejo del *shock* externo generado por la desaparición del campo socialista europeo y otros problemas que aquejaban a la economía cubana, tales como rezagos tecnológicos e ineficiencias internas. Dichos subsidios se elevaron de 5,5% a 32,7% del PIB en el período 1986-1993, con lo que se generó una sensible ampliación de la brecha fiscal. Sin embargo, a partir de 1994 se observó una declinación de los subsidios y se estima que en 2001 sólo alcanzaron alrededor de 1,3% del PIB.¹¹ Esta reducción se explica por las siguientes razones:

- La mayor parte de los subsidios estaban concentrados en el sector agropecuario, pero con la desincorporación de la mayor parte de las tierras estatales en 1993 las nuevas Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) funcionan con una mejor situación financiera.
- En los últimos años se han establecido incrementos de precios que tienden a mejorar la situación financiera de las empresas públicas. En 1994 se incrementaron diversos precios y tarifas a distintos bienes y servicios, como cigarros, tabacos, bebidas alcohólicas, combustibles y servicios de electricidad, transporte, postales y telegráficos.
- Distintas entidades estatales que recibían elevados subsidios se asociaron con entidades extranjeras y comenzaron a funcionar con nuevos mecanismos de autofinanciamiento, por lo que dejaron de ser un factor desfavorable para el panorama fiscal del país.
- La reciente recuperación productiva se ha logrado sobre la base de incrementar la productividad y disminuir los costos de producción, mejorando así la situación financiera de las empresas públicas. En diversos procesos productivos se han realizado reconversiones tecnológicas y adaptaciones a los requerimientos del mercado que han mejorado la eficiencia de las empresas.
- Las empresas públicas han experimentado un proceso de adaptación a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía cubana y a los entornos macro y mesoeconómico de los noventa, gracias a lo cual se han reducido los subsidios presupuestarios. Así, se han aplicado estrategias “defensivas”, como reestructuraciones organizacionales (concentración de actividades en centros de negocios y profesionalización de la gestión), reestructuraciones productivas con poca inversión (redimensionamiento de empresas, disminución de líneas de producción y mayor especialización) y nuevos esquemas de comercialización. También las nuevas estrategias “ofensivas” han ampliado las anteriores con mejoras en el equipamiento y la modernización de la tecnología, licencias internacionales y vínculos estratégicos con socios extranjeros.

¹¹ Esta tendencia favorable se interrumpió en 2002, cuando los subsidios alcanzaron 1,6% del PIB a causa de los problemas que aquejan a la agroindustria azucarera, principalmente.

Como parte de este proceso destaca el progresivo perfeccionamiento empresarial, que tiene como objetivo fundamental incrementar la eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Se pretende combinar de manera adecuada las decisiones centrales con la descentralización de la gestión empresarial mediante el otorgamiento de un mayor nivel de autoridad a las entidades productivas de acuerdo con las exigencias de responsabilidades que establece el plan de la economía nacional.

Este nuevo sistema de gestión se fundamenta en el autofinanciamiento de la empresa estatal, por lo que cada entidad debe cubrir sus gastos con sus propios ingresos y generar un margen de ganancia. Una parte de las utilidades es manejada de forma descentralizada por parte de las empresas y puede ser utilizada para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y estimular a quienes son más eficientes.

De manera adicional, con la creación del mercado de productos industriales y artesanales, muchas empresas industriales han compensado pérdidas y reducido subsidios vendiendo producciones secundarias a altos precios.

5. Perfeccionamiento del sistema tributario

Hay que recordar que durante los sesenta los principales medios de producción del país pasaron a ser propiedad del Estado, por lo que éste dispuso de una fuente segura y estable de ingresos. En 1967 se abandonó la práctica del pago de impuestos y, al promulgarse la Constitución de la República de Cuba en 1976, no se incluyeron disposiciones a favor del poder tributario del Estado. En cambio, con la multiplicación de los actores económicos ocurrida en los noventa se hizo necesaria la reimplantación del sistema tributario, razón por la cual en agosto de 1994 el parlamento aprobó la ley correspondiente, mientras que dos meses antes se había incorporado la evasión fiscal como nueva figura delictiva en el Código Penal.

La hacienda pública tiene que enfrentar la rigidez del gasto fiscal que se ha venido conformando en las últimas décadas ante las acentuadas políticas sociales. Corresponde también destacar que los egresos del presupuesto por concepto de defensa y orden interior resultan elevados (4,1% del PIB), como consecuencia del diferendo Cuba-Estados Unidos.

Por otro lado, la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), creada en 1995, cuenta con acceso a los registros de riqueza y a los flujos financieros de los particulares. Esta nueva estructura institucional procura información confiable para detectar contribuyentes potenciales y no sólo las fuentes visibles de cuantificación.

El sistema tributario se fortaleció con la desincorporación de las tierras estatales y la constitución de UBPC. Aunque la mayor parte de las tierras fue entregada en usufructo, el Estado se ha retirado parcialmente de la producción agropecuaria, asegurando así

ingresos fiscales en lugar de los subsidios presupuestarios destinados en el pasado a las granjas estatales. De extenderse esta experiencia a otras empresas públicas, sobre todo las de servicios de naturaleza industrial y personales,¹² el gobierno mejorará su situación fiscal.

El perfeccionamiento del sistema tributario parte de los siguientes criterios: aumentar el universo de contribuyentes y disminuir las tasas impositivas que resulten demasiado altas, pues éstas suelen estimular la evasión fiscal y deteriorar las labores de supervisión; simplificar los procedimientos administrativos con la finalidad de incrementar las recaudaciones; conformar una base de datos actualizada, confiable y de fácil acceso para hacer viables las mejoras conceptuales y jurídicas del sistema tributario y perfeccionar la observancia de las obligaciones fiscales; considerar que todos los contribuyentes deben pagar sus impuestos de acuerdo con su capacidad de pago y, por último, evitar los regímenes fiscales especiales que suelen obtener magras recaudaciones y generan distorsiones y dificultades para el control de los mecanismos impositivos.

41

Hasta mediados de los noventa el Estado cubano mantuvo una actitud paternalista hacia las entidades productivas, generándose así el síndrome de la restricción presupuestal blanda y serios problemas de escasez (Janos, 1992). La restricción presupuestal blanda ha tenido las siguientes manifestaciones en la economía cubana:

- Los subsidios por pérdidas de las empresas públicas registraron una tendencia creciente hasta 1993, lo cual se explica por la política de evitar despidos masivos ante la crisis de la planta productiva. De hecho, los subsidios se adaptaron al aumento de los costos de producción, en lo que además influyó el uso ineficiente de los recursos materiales, financieros y humanos.
- Hasta 1994 la concesión de créditos se utilizaba no sólo para el financiamiento sano de las actividades sino también para ayudar a las empresas con dificultades financieras crónicas, por lo que no se exigía con rigor el cumplimiento de los contratos y la disciplina en el servicio de la deuda. Además, el nivel de las tasas de interés no se fijaba por las condiciones del mercado. Recientemente se viene aplicando una política crediticia de naturaleza restrictiva, tanto para las empresas como para la población, y se niegan los préstamos que suponen riesgo de cartera vencida. El crédito al Gobierno Central también se ha reducido.
- Las características de las restricciones presupuestarias (blandas o duras) en el mecanismo de fijación de precios depende de los mercados que coexisten en la Isla. Sin ignorar ciertas condiciones oligopólicas que introducen rigideces en el mercado libre de productos agropecuarios, industriales y artesanales, los precios se acuerdan entre compradores y vendedores y suelen ajustarse automáticamente a los aumentos de costos. En cambio,

¹² Se entiende por servicios de naturaleza industrial las reparaciones de equipos electrodomésticos, tintorerías y otras reparaciones de relojes, calzados y muebles, entre otros; y por servicios personales, los de peluquería, barbería, alquileres de trajes, fotografía, etcétera.

en los mercados controlados en moneda nacional las cotizaciones de los bienes de la canasta básica están reguladas por el Estado y no suelen reflejar los costos de producción y la escasez relativa de recursos materiales y humanos, lo que propicia elevados subsidios de precios minoristas a la canasta familiar (6,6% del PIB en 2002).

Con el actual proceso de reformas económicas en la Isla, las categorías financieras y la demanda ganan importancia, por lo que la tradicional restricción presupuestaria de naturaleza blanda se está endureciendo de manera gradual. Así, a diferencia del pasado, la situación financiera de las entidades ha comenzado a limitar su actividad para que su crecimiento dependa de la eficiencia y la competitividad (espíritu empresarial y capacidad de innovación tecnológica).

42

La modernización del mecanismo económico podría contribuir a la superación de los problemas institucionales que han generado la continua escasez que padece el país. La gradual liberalización de precios está permitiendo el reflejo de los costos reales de producción y la escasez relativa de recursos materiales y humanos.

Las empresas están cubriendo cada vez más sus gastos con los ingresos de sus ventas a precios de mercado, mientras que el sistema bancario está concediendo créditos bajo estrictas condiciones conservadoras y sobre la base de que constituyen un adelanto de los futuros ingresos por la realización de su producción. Precisamente los cuadros de dirección están mostrando mayor espíritu empresarial, capacidad de innovación y asunción de riesgos; junto con los trabajadores de las empresas públicas no rentables, dichos cuadros están adquiriendo mayor conciencia de las consecuencias macroeconómicas de la problemática financiera.

De hecho, algunas entidades estatales con dificultades financieras por ineficiencias en el uso de los recursos, como diversos ingenios azucareros, han dejado de producir recientemente porque no pueden sobrevivir en las nuevas circunstancias económicas que dañan a toda la sociedad cubana.¹³ En la misma dirección, el crecimiento de la empresa pública depende cada vez más de su posición financiera y de sus ahorros y acumulación de ganancias en el ejercicio productivo. La empresa invierte si tiene acceso al crédito bancario bajo las mencionadas condiciones de mercado.

6. Panorama monetario

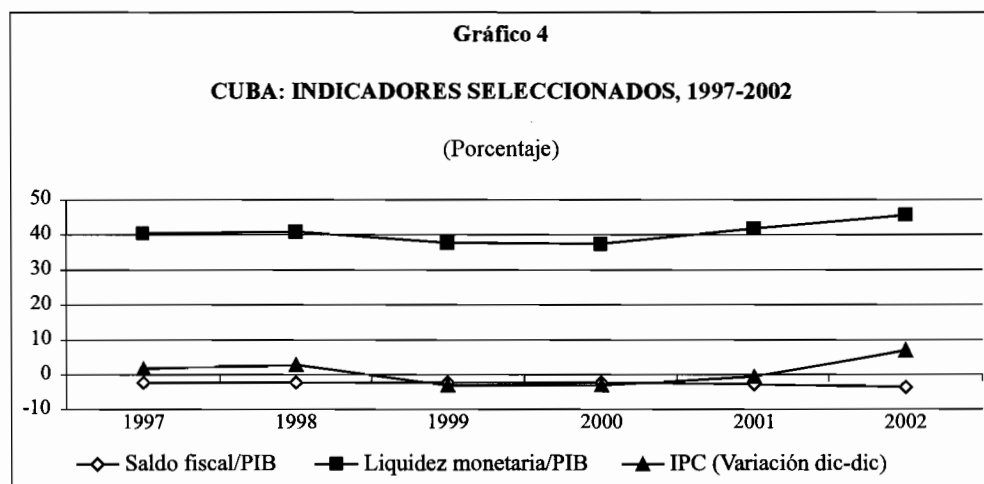
La política monetaria se ha desarrollado como parte del proceso de reorganización del sistema financiero, bancario y no bancario, gracias al cual se consolidaron el Banco Central y las nuevas instituciones financieras. Dicho banco estableció un nuevo sistema de cobros y pagos en noviembre de 2000 con el objetivo de mejorar la disciplina financiera de las empresas y alcanzar mayor rapidez en la rotación del dinero y en la liquidación de las transacciones comerciales. Con este mecanismo se procede al cobro expedito en las fechas de vencimiento acordadas, según las letras y los pagarés suscritos. Se implantó este sistema para los cobros

¹³ En el caso de los ingenios azucareros también han influido factores externos, como los bajos precios internacionales del azúcar.

y pagos, en moneda nacional y en divisas, en las operaciones de compraventa de mercancías o de prestación de servicios en el territorio nacional entre personas jurídicas.

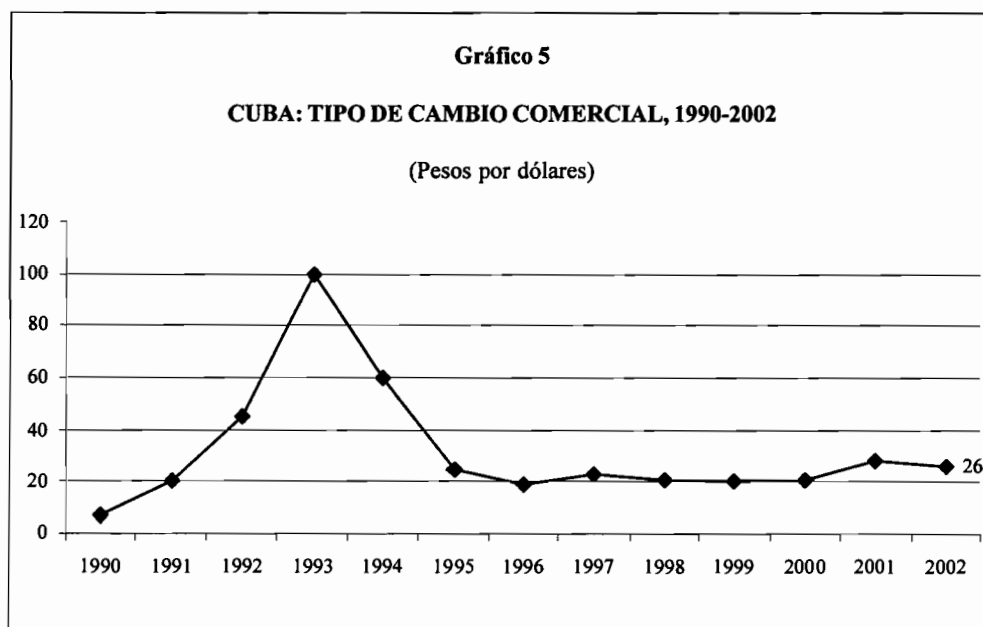
El proceso de consolidación de los equilibrios macroeconómicos comenzó a interrumpirse en 2001 en virtud de la abrupta caída de la actividad turística y de los daños ocasionados por el huracán Michelle que agudizaron la escasez de divisas que padece el país. En 2002 la brecha fiscal se amplió y generó un incremento en la liquidez monetaria en manos de la población (M2) y esta mayor inyección de poder de compra nominal influyó en un incremento del índice de precios al consumidor, después de la deflación registrada en el trienio 1999-2001. En el gráfico 4 se puede apreciar la sincronización de la política fiscal con la monetaria y con el desempeño de los precios en moneda nacional.

43



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Por su parte, el tipo de cambio oficial se ha mantenido sin variaciones (un peso igual a un dólar estadounidense), aunque el peso cubano registró una depreciación en el segundo semestre de 2001 a raíz de la caída del turismo internacional, para posteriormente estabilizarse en alrededor de 26 pesos por dólar (véase el gráfico 5).



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

C. Desempeño económico reciente

En este apartado se exponen someramente los principales resultados alcanzados durante el período 1998-2002 en el proceso de reformas económicas y en las políticas macroeconómicas aplicados desde inicios de los noventa, con particular énfasis en el desempeño productivo del sector externo y de los precios, las remuneraciones y el empleo. En algunos casos se adelantan algunos resultados a partir de la coyuntura económica de 2003.

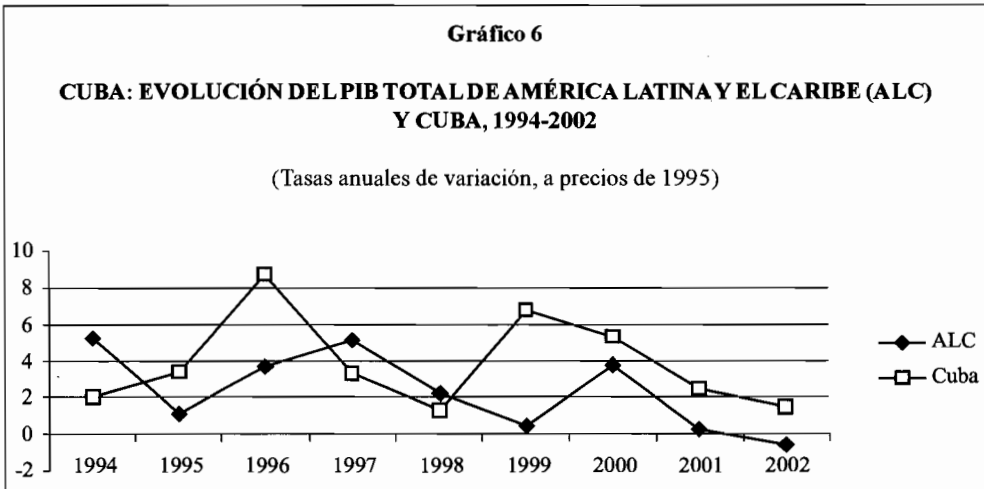
1. Evolución productiva

La oferta global registró un aumento promedio anual de 2,7% en el período 1998-2002 como resultado de un mayor incremento del producto (3,4%) en comparación con las importaciones de bienes y servicios (1,6%). Por el lado de la demanda, se observó un mayor aumento de la externa (4,8%) con respecto a la interna (2,3%). Dentro de esta última destacó un aumento del consumo (2,3%) y una declinación de la inversión (-2,2%). El consumo gubernamental tuvo un incremento superior (3,2%) al privado (3%).¹⁴

¹⁴ Para una visión amplia y detallada de las cuentas nacionales de la Isla, véase CEPAL, 2003a.

En el consumo final de los hogares se observó un gran dinamismo del mercado agropecuario (12%), que fue menor en el mercado estatal (3%), en tanto que el mercado de trabajadores por cuenta propia declinó (-3,8%) para alcanzar en 2002 la siguiente ponderación: 12%, 72% y 8% respectivamente.

Dicho crecimiento económico se logró en un contexto regional de magro aumento del producto (1,3%), si bien todavía no se iguala el nivel alcanzado en 1989. Es necesario tomar en cuenta que el PIB se contrajo un tercio entre 1990 y 1993.



Fuente: CEPAL.

La desaceleración productiva reciente se explica por el deterioro de la relación de precios de bienes; la declinación del turismo internacional desde septiembre de 2001; la caída de la agroindustria azucarera y los daños originados por los huracanes mencionados. Todo esto redundó en una disminución de la capacidad de importar ante la agudización de la escasez de divisas (Rodríguez, 2002 y Triani, 2003).

Vale destacar los altos coeficientes de importaciones a causa de dificultades estructurales, como la elevada dependencia en la importación de alimentos, la alta intensidad energética y los grandes requerimientos de bienes intermedios para el proceso productivo (García, 2003).

El huracán Michelle generó daños directos e indirectos estimados por el gobierno en aproximadamente 1.866 millones de dólares (6,3% del producto), pero sus efectos se reflejaron plenamente en 2002. Los otros dos huracanes atravesaron la región occidental del país (municipio de Isla de la Juventud y la provincia de Pinar del Río) y ocasionaron pérdidas que superan los 713 millones de dólares (2,4% del PIB).

A nivel sectorial destacó el crecimiento de la energía como resultado del aumento sensible en la extracción nacional de crudo a un ritmo promedio anual de 18% en el período 1998-200. Esto permitió reducir el volumen de petróleo importado en condiciones de aumento de sus cotizaciones internacionales, así como un incremento medio anual superior a 2% en la generación de electricidad, lo que mejoró este servicio en 96% del total de viviendas que ya contaban con energía eléctrica.

46

Conviene destacar que pese a la declinación registrada en los noventa, Cuba alcanzó un elevado nivel de consumo de hidrocarburos por habitante (578 kilogramos de petróleo en 1999) sólo superada a escala regional por países petroleros como Trinidad y Tobago, Venezuela, México, Argentina y Chile. En cambio, el consumo de energía eléctrica por habitante (1.024 kilowatt horas en 2000) es bajo a nivel de América Latina y el Caribe. Con todo, las medidas de ahorro y uso eficiente de la energía permitieron alcanzar un menor índice de intensidad energética (combustible consumido por unidad del PIB) durante el quinquenio 1998-2002. En 2002 se utilizó una tercera parte menos de energía que en 1989.

El sector agropecuario declinó 1% como promedio anual en el período 1998-2002 con motivo del desplome de la agricultura cañera, el decrecimiento de la rama pecuaria y el estancamiento de la agricultura no cañera. La producción de caña de azúcar disminuyó a una tasa media anual de -2,3% merced a los daños generados por dichos huracanes mientras que la disminución de la rama pecuaria se explica por las caídas en los niveles de actividad de la ganadería vacuna y de la avicultura.

En el desempeño de la agricultura no cañera destaca el aumento en la producción de viandas, hortalizas y leguminosas (tasas medias anuales de 10%, 41% y 15,8% respectivamente), con mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos utilizados, si bien la cosecha de cítricos se vio sensiblemente afectada en el bienio 2001-2002 a causa de los meteoros mencionados. Sin embargo, en 2003 se registra una recuperación eficiente de la producción y se esperan rendimientos superiores a ocho toneladas de cítricos por hectárea, nivel alcanzado en 1989.

Este magro desarrollo del sector agropecuario afecta desfavorablemente las brechas fiscal y externa del país, pues obliga a la importación de grandes volúmenes de alimentos y obstaculiza el aumento y diversificación de las exportaciones). No obstante, en 2002 se alcanzó un nivel de consumo diario de 2.916 kilocalorías y 76,8 gramos de proteína por habitante, cifras similares a las de 1989.

La producción de manufacturas se estancó (0,8%) en el quinquenio 1998-2002 y disminuyó su participación relativa en el PIB de 19,8% a 17,3% entre esos años, aunque mostró desempeños diferenciados por divisiones industriales. Por ejemplo, la extracción nacional de petróleo y gas se expandió propiciando un acelerado crecimiento de industria energética, en tanto que la actividad azucarera se desplomó y afectó negativamente la rama de los alimentos. Por su parte, la producción de minerales metálicos creció sensiblemente ante la expansión de la explotación de níquel y cobalto. La rama de bebidas

y licores también aumentó significativamente impulsada por los requerimientos y el financiamiento del turismo internacional.

Este desempeño enfrenta las insuficiencias de un proceso de industrialización que fue favorecido en el pasado por las relaciones de Cuba con el extinto CAME. Estas insuficiencias se refieren a la escasa vocación exportadora manifestada en magros cambios en la composición de los productos; bajo valor agregado; dinámica e integración interna mínimas; crecimiento de las plantas industriales; verticalidad de las estructuras empresariales; poca cooperación interindustrial y rezagos tecnológicos expresados en altos niveles de consumo material y energético (García, 2003).

No obstante, diversas actividades industriales mostraron un mejor desempeño, como las de productos alimenticios, bebidas, tabaco, prendas de vestir, madera, químicos, metales, equipos, instrumentos médicos, ópticos y de precisión.

La construcción sólo creció a una tasa media anual de 1,5% en el período 1998-2002 impulsada por las obras realizadas en el circuito de divisas (infraestructura hotelera y técnica, que incluye servicios de electricidad, acueductos, alcantarillados, comunicaciones, viales y aeropuertos), las tareas de reconstrucción derivadas de los tres huracanes mencionados y la terminación de cerca de 205.000 viviendas. El magro crecimiento de este sector fue determinado básicamente por la congelación de inversiones con motivo de la agudización de la escasez de divisas y por problemas organizativos que influyeron en la terminación tardía de obras e inmovilización de recursos.

Como resultado del dinamismo del turismo internacional, el sector de comercio, restaurantes y hoteles se expandió a un ritmo promedio anual de 4,2%. El sector de establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios a las empresas aumentó a un ritmo promedio anual de 4,7% en la etapa 1998-2002 gracias a la expansión de los servicios financieros, bancarios y no bancarios, derivada de la consolidación de las correspondientes reformas. La intermediación financiera ha facilitado la canalización de recursos, sobre todo de divisas, hacia las actividades productivas y se han mejorado estos servicios a la población.

Como se indicó con anterioridad, los servicios comunales, sociales y personales registraron gran dinamismo (3,8% como media anual) a raíz de la aplicación de los nuevos programas de desarrollo social que se describen en la segunda parte de este libro.

En síntesis, el PIB de Cuba ha disminuido su ritmo de recuperación en el último trienio, en un escenario regional de "aplanamiento" del crecimiento económico que condujo a un "sexenio perdido" (véase CEPAL, 2003b). Por eso se requieren nuevas acciones de política económica encaminadas a estimular las fuerzas reactivadoras internas y alcanzar un mayor dinamismo productivo con estabilidad macroeconómica para así hacer sustentables los avances en materia de equidad social y servicios básicos a la población.

Recuadro 1

LA COYUNTURA ECONÓMICA EN 2003

Luego de tres años de desaceleración, la economía cubana registró un mayor dinamismo (2,6% en 2003, frente a 1,5% el año anterior), impulsada básicamente por el aumento del turismo internacional, las remesas familiares, las exportaciones de bienes y la reparación de los daños originados por desastres climáticos.

Sin embargo, la capacidad de maniobra de la política económica se mantuvo limitada por la relativa escasez de divisas generada por el estancamiento en el flujo de inversiones extranjeras directas, el incremento en el servicio de la deuda externa —principalmente los intereses—, el pago en efectivo de las compras de alimentos y productos agropecuarios a los Estados Unidos y un nuevo deterioro de la relación de precios de intercambio.

Aunque siguieron creciendo las transferencias corrientes netas (915 millones), la brecha de cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó discretamente (–343 millones de dólares; 1,1% del PIB) como resultado neto del aumento del déficit comercial de bienes y servicios (–608 millones) y el incremento del pago neto de servicios de factores (–650 millones). Esto último se debió tanto a los intereses del pasivo externo como a la repatriación de utilidades generadas por las IED radicadas en la Isla.

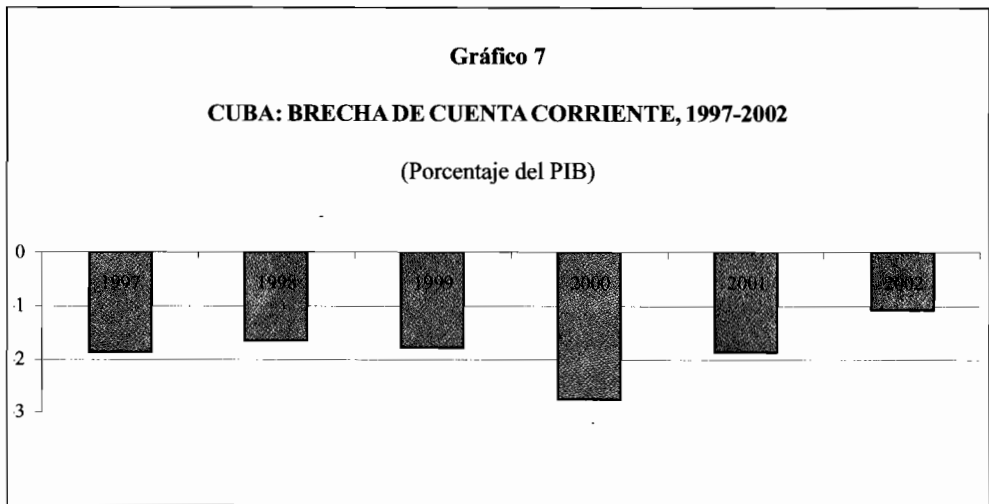
Además del incremento de la demanda externa (10%), la expansión del consumo gubernamental (6,2%) dio un considerable impulso al crecimiento del producto. El aumento de los gastos fiscales corrientes (8,9%) determinó que los servicios gubernamentales registraran un mayor dinamismo (4,1%) que el PIB. A pesar de que se registró una mayor brecha fiscal (3,4% del PIB frente a 3,2% el año anterior), la liquidez monetaria en manos de la población (M1A) declinó sensiblemente (38,4% del PIB frente a 44,5% en 2002), el índice de precios al consumidor disminuyó a 1% (7% el año anterior) y el tipo de cambio comercial se mantuvo estable (un dólar por 26 pesos cubanos).

2. Evolución del sector externo

El saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos disminuyó de 1,9% del PIB en 1997 a 1,1% en 2002 a pesar del incremento del pago neto de servicios, ya que se avanzó en el cierre de la brecha comercial y se observó un aumento de las transferencias corrientes netas. El superávit de la cuenta de capital ha permitido financiar dicho déficit y elevar ligeramente el nivel de las reservas internacionales.

Cabe subrayar que, después de haber crecido sensiblemente en 2000, el flujo de capitales se desaceleró en el bienio siguiente ante la disminución de la inversión extranjera directa causada por el deterioro de la economía internacional.

El pago neto de servicios de factores se incrementó en el quinquenio 1998-2002 básicamente a consecuencia del pago de intereses de la deuda externa y por la repatriación de utilidades de las inversiones extranjeras directas radicadas en la Isla. Por su parte, la disminución del saldo negativo del balance comercial de bienes y servicios en dicho período se explica por un crecimiento mayor del valor de las exportaciones de bienes y servicios con respecto a las importaciones.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

El volumen de bienes exportados aumentó y el de los importados declinó, pero se observó un deterioro significativo de la relación de precios del intercambio vinculado a la reducción de los precios internacionales del azúcar y el níquel y a un aumento de las cotizaciones del petróleo. Se acrecentaron las ventas externas de productos no tradicionales con alto valor agregado, como bienes biotecnológicos y farmacéuticos, equipos médicos y medios avanzados de diagnóstico. Se reportaron avances en la captación de nuevos mercados para estos productos y en la actualidad se cuenta con alrededor de 200 registros sanitarios aprobados en 52 países. En este rubro destacan los productos generados por el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología.

Con todo, en 2002 los principales productos de exportación fueron los de la industria azucarera (32%), la minería (31%), la industria del tabaco (10%), la pesca

(7%) y agropecuarios (2%). En las importaciones destacaron los bienes intermedios (61,5%), ya que los de consumo (25%) y los de capital (13,5%) tuvieron menor peso específico. En ese año, la mayor parte del intercambio comercial de bienes se realizó con Europa (41%), mientras que en los continentes americano y asiático se tuvo menor participación relativa (39% y 18% respectivamente). Por países, destacaron en ese sentido Venezuela, España, China, Canadá, la Federación de Rusia, los Países Bajos, Francia, México, Italia y Brasil, que en conjunto sumaron 78% del intercambio comercial de bienes.

50

El saldo de la deuda pública externa disminuyó de 43,3% del PIB en 1997 a 35,5% en 2002 en virtud de las variaciones cambiarias del euro y el yen con respecto al dólar estadounidense, monedas en que está denominado el pasivo de la Isla. Este se compone en su mayor parte por créditos a la exportación con seguro de gobierno (32,4%), préstamos y depósitos bancarios (26%) y préstamos intergubernamentales (17%). El pasivo está integrado aproximadamente en 80% por el principal y el 20% restante por intereses contractuales vencidos, mientras que 71% corresponde a créditos de mediano y largo plazo y 29% a créditos de corto plazo.

Un aspecto relevante de este período es el establecimiento de una incipiente relación comercial con los Estados Unidos, aun con la permanencia del bloqueo económico, ya que a raíz del paso del huracán Michelle por la Isla el gobierno de aquel país autorizó la venta de alimentos y medicinas a Cuba. Se realizó en La Habana la Feria de Productos Agropecuarios estadounidenses, en la que unas 300 compañías de 33 estados de ese país expusieron productos y firmaron contratos con empresas cubanas. Se estima que las ventas alcanzaron 165 millones de dólares al cierre de 2002 (3,7% del total de importaciones cubanas de bienes), frente a sólo 4,5 millones del año anterior. Las ventas de productos agrícolas y de alimentos se elevaron sensiblemente en el primer trimestre de 2003 (40%, es decir 44,2 millones de dólares).

La contraparte comercial de este flujo de bienes son los viajes de estadounidenses a la Isla, que en 2002 sumaron alrededor de 180.000 turistas, la mayoría de origen cubano, en comparación con los 20.000 registrados a mediados de los noventa. Actualmente se realizan 30 vuelos semanales desde Los Ángeles, Nueva York y Miami a los aeropuertos cubanos de La Habana, Santiago de Cuba, Holguín, Camagüey y Cienfuegos.

Así, independientemente de esta incipiente relación comercial con los Estados Unidos, los acontecimientos externos recientes de mayor impacto para la economía cubana fueron la caída del turismo internacional, la erosión de los términos del intercambio y la disminución en el dinamismo de la economía internacional. Si se considera la estrecha vinculación existente entre el insumo de materias primas y el nivel de actividad productiva, la demanda externa de diversos productos básicos cubanos resultó mermada por la desaceleración económica internacional. También fueron afectados alimentos fundamentales como el azúcar y el camarón, que registraron bajas en sus cotizaciones internacionales.

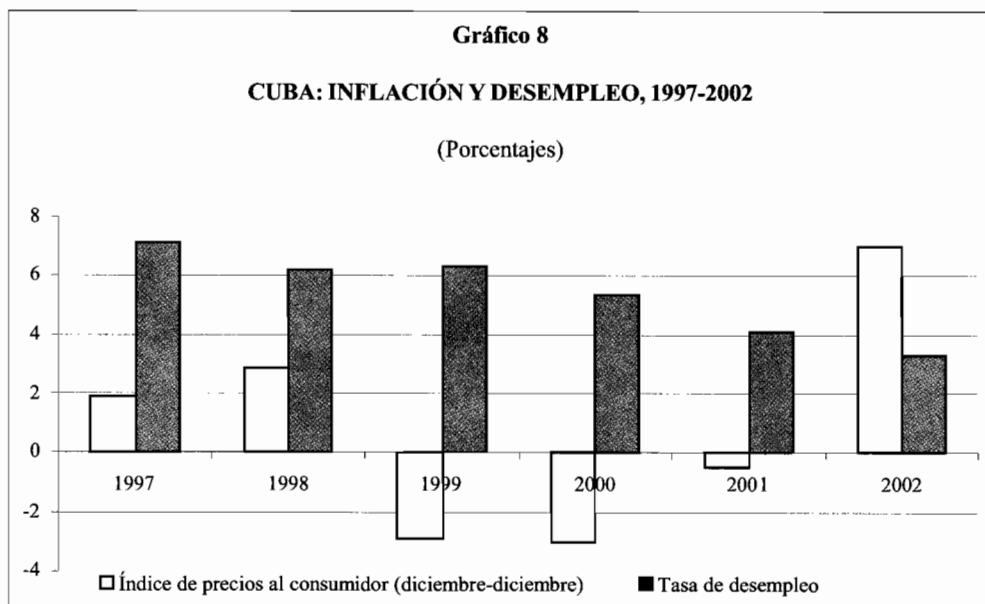
3. Precios, remuneraciones y empleo

Luego de haberse registrado una deflación en el trienio anterior, en 2002 el índice de precios al consumidor aumentó 7% y la tasa de desempleo declinó a 3,3%, frente al 7% registrado en 1997. Por su parte, el salario medio se elevó 26,7% en 2002 con respecto a 1998 (261 y 206 pesos, respectivamente).

El 79% de los trabajadores que se desempeñan en el sector empresarial ya tienen un régimen de pagos por resultados productivos. Además, 1.432.185 trabajadores (31,4% del total) se benefician de los sistemas de incentivos en divisas. A pesar de ello, los ingresos monetarios de la población aumentaron a una tasa media anual de 9,9% entre 1998 y 2002, para alcanzar unos 2.000 pesos por habitante en el último año de ese período.

El incremento de la inflación en 2002 se explica principalmente por la elevación en las cotizaciones de los mercados agropecuarios y del mercado informal. En los mercados en divisas también se observaron alzas de precios en artículos electrodomésticos y disminuciones en alimentos y productos de aseo personal.

51



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Pese al bajo ritmo de crecimiento de la actividad económica, se han creado nuevos empleos, principalmente en actividades vinculadas a la agricultura urbana y los servicios básicos a la población, como maestros primarios, emergentes y habilitados, profesores de computación, trabajadores sociales, enfermeros y operadores de salas de video y televisión. En 2002 el nivel total de ocupación arrojó 4.558.000 trabajadores, que representan 40,7% de la población total del país.

D. Profundización de las reformas económicas: las asignaturas pendientes

52

Cuba se está transformando en una economía de servicios como resultado de la decisión de otorgarle mayor prelación a las actividades que generen divisas, ahorren energía, usen recursos humanos calificados y realicen sus producciones en mercados dinámicos, sin desconocer los avances en la producción de diversos bienes, como son los productos biotecnológicos y el níquel. Sin embargo, en los años recientes se observa un relativo estancamiento en el proceso de transformaciones estructurales e institucionales, ya que las autoridades se han visto obligadas a concentrarse en el manejo de la coyuntura económica ante la agudización de la escasez de divisas, los daños ocasionados por los eventos climáticos y por las adversidades del entorno internacional.

De originarse cambios favorables, sería factible considerar una profundización de las reformas económicas tendiente a mejorar el bienestar de la población y restablecer los equilibrios macroeconómicos, principalmente al cierre de las brechas externa, fiscal y de ahorro-inversión que incluiría, entre otras, las siguientes medidas:

Reducción gradual de la dualidad monetaria y en el sistema de precios. Uno de los principales desafíos de la economía cubana en los próximos años es el manejo de su dolarización. Se han hecho esfuerzos en ese sentido, como aumentar el rendimiento de las tasas de interés en moneda nacional y en pesos convertibles y constituir una regulación reciente, ya comentada más arriba, que establece que los cobros y pagos entre empresas cubanas que antes se realizaban en dólares ahora sean ejecutados en pesos cubanos convertibles.

En la práctica se ha creado una nueva forma de regulación de la actividad económica con las transformaciones en la planificación, los procedimientos empresariales de financiamiento en divisas y la despenalización de tenencia, que permiten el acceso de la población a los mercados domésticos que operan en dicha moneda. Esto coexiste con otros mecanismos regulatorios en moneda nacional, como es el caso del presupuesto estatal.

La dualidad monetaria ha permitido la reanimación de la actividad productiva y de las exportaciones de bienes y servicios, al tiempo que evitó la aplicación de una drástica política de ajuste con consecuencias sociales impredecibles y un abrupto deterioro de la moneda nacional como resultado de los *shocks* externos de fines de los años ochenta en América Latina. La dolarización permitió un mejor control y administración de las divisas y la sustitución de la planificación material gracias a un mecanismo regulatorio más acorde con las nuevas circunstancias económicas de la Isla.

La dualidad monetaria y del sistema de precios aportó soluciones transitorias que desempeñaron el papel de "amortiguadores" del efecto social que tendría la crisis, pero que fueron de hecho mecanismos de transmisión que únicamente atenuaron las consecuencias negativas hacia el interior de la economía. Sin embargo, han complicado el

funcionamiento del sistema económico al generar distorsiones en términos de incentivos y equidad. Ante la falta de estímulos, las actividades relacionadas con la demanda interna en moneda nacional y desvinculadas de la circulación de divisas han declinado significativamente, con las respectivas inmobilizaciones de recursos e ineficiencias económicas. Frente al deterioro de la integración económica interna, las entidades autofinanciadas en divisas padecen altos niveles de coeficiente importado en sus producciones.

Por lo que toca a los recursos humanos, muchos trabajadores emigran hacia el turismo internacional y hacia las empresas mixtas porque sus ingresos en dólares tienen un mayor poder de compra. Es evidente que se requieren nuevos aumentos de salarios a los trabajadores de los organismos de la administración central del Estado, quienes han experimentado una abrupta declinación de sus ingresos en términos reales.¹⁵

53

Ante dicho escenario, se hace necesario alcanzar una convergencia cambiaria que normalice los cálculos financieros y contribuya a corregir las deformaciones en la estructura de precios relativos. Se buscaría así un tipo de cambio con mayor fundamentación económica que estimule las exportaciones y aliente la sustitución de importaciones.

Mas la solución de estas dualidades exige ciertos requisitos difíciles de cumplir en el corto plazo. En primer lugar, es necesario consolidar el ajuste macroeconómico, reducir la liquidez monetaria acumulada y disponer de un nivel de reservas internacionales equivalente al valor de las importaciones de bienes y servicios de un trimestre. En segundo término, para generalizar el uso de la moneda nacional en todas las operaciones contractuales y el establecimiento de su convertibilidad, se requiere profundizar la reforma financiera. Es aconsejable asegurar un eficiente funcionamiento del sistema bancario y el establecimiento de nuevos instrumentos financieros para aumentar el ahorro interno.

Otros requisitos son la creación de un marco regulatorio integral en moneda nacional y la generalización del perfeccionamiento del sistema empresarial con el propósito de asegurar nuevas formas de funcionamiento eficiente y competitivo de las entidades productivas en el actual contexto de globalización y reinserción económica de la Isla. Los métodos económicos de dirección ganarían importancia con la descentralización de la gestión empresarial.

De manera resumida, la desarticulación de las dualidades mencionadas implica diversas medidas, a saber: generalización paulatina de la utilización de la moneda nacional en las transacciones económicas; sustitución gradual de los esquemas de autofinanciamiento en divisas por modernos procedimientos financieros y consolidación de un nuevo marco regulatorio apoyado en la conversión de la moneda nacional.

¹⁵ Ya en 1999 se inició un proceso de incrementos de los salarios en diversas actividades, como educación, salud, sistema judicial y orden interior que ya abarca la mayor parte del sector público.

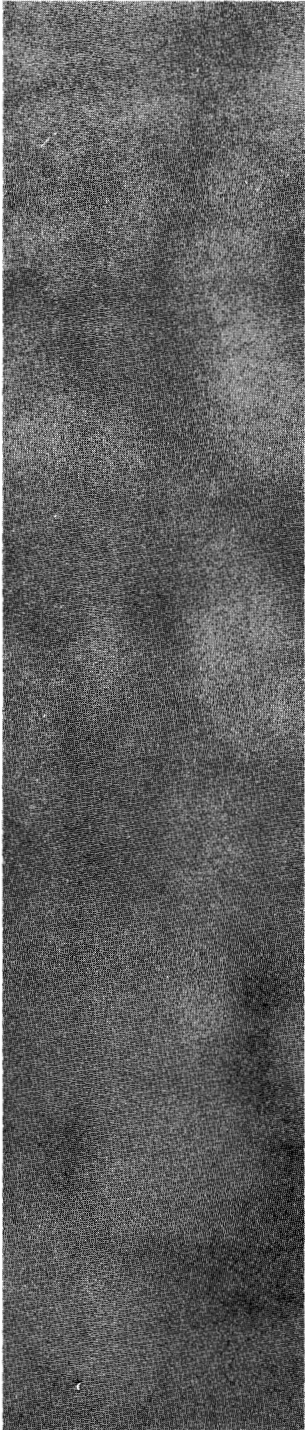
Consolidación del ajuste macroeconómico. En las condiciones particulares de Cuba no resulta fácil fortalecer la estabilidad macroeconómica ante el adverso contexto internacional. El principal reto consiste en consolidar la reducción de las brechas externa y fiscal así como achiñar los déficit reprimidos (racionamiento de productos y exceso de liquidez monetaria). El aumento y diversificación de las exportaciones de bienes y servicios y la sustitución de importaciones podrían ayudar a disminuir el saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

54

En la misma dirección, la reducción de los subsidios a las empresas agropecuarias contribuiría significativamente a la recomposición del gasto fiscal y a la liberación de recursos para la recuperación de la inversión. Podría considerarse la desincorporación de diversas actividades estatales, sobre todo en los servicios industriales y personales, para impulsar el desarrollo de la pequeña empresa de carácter cooperativo o privado. Adicionalmente, el incremento en la oferta de bienes y servicios a la población podría reducir el efectivo en circulación.

En otras palabras, la consolidación del ajuste macroeconómico podría dar prioridad al fortalecimiento del ajuste exportador para cerrar la brecha externa, así como terminar el proceso de recomposición del gasto, principalmente mediante la reducción de subsidios, con la finalidad de asegurar el equilibrio fiscal e incrementar la inversión.

Manejo más flexible del empleo por cuenta propia. La flexibilización de las regulaciones al ejercicio del trabajo por cuenta propia permitiría reducir la evasión y la elusión fiscales, incrementar el empleo formal y reduciría la subocupación. Es conveniente también la ampliación del autoempleo privado mediante su autorización para que diversos trabajadores por cuenta propia puedan agruparse en pequeñas empresas de servicios. Al igual que otros países de la región, es probable que se requiera "reformular las reformas" para alcanzar una interrelación más práctica entre el Estado y el mercado y cubrir así los vacíos de las transformaciones comentadas anteriormente (véase Ocampo, 1998 y French-Davis, 1999).



Capítulo II

Política social y desarrollo: una aproximación global

A. Políticas y estrategias

El modelo de política social de Cuba postula que toda persona tiene el derecho a satisfacer sus necesidades básicas no como consumidor, sino como ciudadano con derechos. En la propia Constitución se reconoce el derecho al trabajo, a recibir servicios médicos gratuitos, a la educación —también gratuita— en todos los niveles de enseñanza y a ser protegido contra el desamparo.¹⁶

También se ha enfatizado en la aspiración de construir una sociedad sin lacras sociales, tales como la drogadicción, el crimen organizado, la corrupción, la prostitución y el abuso a la infancia, entre otros males. Se ha pretendido alcanzar una escala de relaciones humanas basada en el predominio de valores solidarios en el funcionamiento social. El concepto de desarrollo social en que se sustenta la política social cubana significa avanzar de manera simultánea en el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar material, en la equidad y en la transformación de los valores, en los comportamientos y en las relaciones sociales.

La política social es, por tanto, multifacética en sus objetivos e incluye las esferas de educación, salud, alimentación, vivienda, agua y saneamiento, empleo, seguridad y asistencia sociales. Al evaluar los importantes resultados obtenidos por Cuba, debe tenerse presente su importante efecto de complementariedad que potencia las acciones en etapas de crecimiento económico y avances sociales sostenidos y ayuda a paliar los efectos de los déficit de recursos en el período de crisis económica.

Garantizar la educación, la salud y el empleo han sido tres objetivos prioritarios durante cuarenta años en la política cubana, estrategia cuya importancia confirma la CEPAL en sus recientes trabajos presentados en los Vigésimosexto y Vigésimonoveno períodos de sesiones (CEPAL, 2000a y 2002). En particular, se aplicó la estrategia de utilizar la educación como pivote para el avance en el resto de las esferas sociales, pues los conocimientos adquiridos posibilitan la incorporación de la población como agentes activos de los restantes proyectos sociales.

¹⁶ Constitución de la República de Cuba, La Habana, 1997.

También debe resaltarse la importancia otorgada a la equidad en la política social cubana, entendida no sólo como la igualdad de oportunidades a toda la población para la satisfacción de necesidades, sino también en el sentido de brindar mayor atención a grupos sociales con posición desventajosa para aprovechar las oportunidades existentes. Más aún, el propósito de alcanzar la homogeneidad en la sociedad fue un objetivo central hasta la década de los años ochenta.

La creación de posibilidades para la incorporación de la mujer a la vida económica activa y su promoción a cargos relevantes en la sociedad; la intención de acercar las condiciones de vida del campo a las de la ciudad; humanizar los trabajos más rudos y mantener en un marco estrecho las diferencias salariales fueron propósitos que se concretaron en regulaciones y acciones específicas para homogeneizar las condiciones de vida de la población. A partir de la crisis de los noventa, sin embargo, se posponen algunos de esos propósitos.

La relevancia otorgada a la equidad se tradujo en un modelo social que adjudicó un papel relativamente menor a los ingresos monetarios en el acceso al bienestar y, en consecuencia, mayor importancia al acceso incondicional y gratuito a los servicios sociales, para lo cual la universalidad de esos servicios resulta una condición necesaria.

El modelo también incorporó medidas de política dirigidas a convertir el empleo en la principal vía de movilidad social ascendente, en especial la calificación adquirida y los resultados laborales. En materia de trabajo se consideró equitativo establecer una escala de salarios de acuerdo con la cual las mayores retribuciones no excedieran de 4,5 veces en comparación con las menores.

De la misma manera se incluyeron medidas de redistribución del ingreso con un tratamiento preferencial a la mujer, los niños, los ancianos y la población de zonas rurales, con el propósito de que la desigualdad social resultante se mantuviera dentro de límites considerados admisibles para la sociedad.

Pero la equidad en Cuba trasciende el ámbito nacional y se incorporan proyectos de política social dirigidos a ayudar a otros países en desarrollo, en las esferas de la salud y la educación, entre otros. Esa solidaridad no se deja a la espontaneidad caritativa de la población, sino que el gobierno crea los mecanismos institucionales que encauzan esas acciones por la vía de convenios de colaboración intergubernamentales o a través de instancias de la Organización de las Naciones Unidas.

Otra característica de la política social cubana, que en una perspectiva histórica no se puede pasar por alto, es que ella se ha manejado de manera integrada con la política económica. A partir de 1959 se dio la particularidad de que todas las decisiones de política económica y social eran tomadas por el gobierno. Por consiguiente, se concibió el proceso de desarrollo con un tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales, lo que llevó a la necesidad de conciliar objetivos y metas en las distintas etapas del desarrollo, desde ese año hasta la actualidad.

Esta concepción, coincidente con la de desarrollo integral propugnada más tarde por la CEPAL (1990 y 1992), no ha estado exenta de disyuntivas. Cuestiones como el posible *trade off* entre productividad y empleo, o el beneficio de comunidades atrasadas con la localización geográfica de nuevas inversiones, son ejemplos de aspectos en los cuales se trabajó con intensidad. La importancia que se ha conferido a lo social se manifiesta en el hecho de que no han sido pocas las ocasiones en que las decisiones han privilegiado objetivos sociales por encima de otros exclusivamente económicos. Este tratamiento integrado posibilitó una aplicación más consciente y coherente de las relaciones positivas que se dan entre educación, empleo, crecimiento económico, salud, alimentación y productividad del trabajo, entre otras.

En relación con el conocido y aún debatido tema de la relación entre crecimiento y desarrollo humano (Berry, 1976; PNUD, 1996; Berry, 1998; Ranis y Stewart, 2002), la política cubana ha apostado a adelantar el desarrollo social como condición necesaria al desarrollo. Uno de los ejemplos más claros se encuentra en la educación. Se brindan oportunidades crecientes para el acceso a la enseñanza superior, aún cuando la coyuntura determine que el retorno económico a escala social e individual de la educación pueda no corresponder de forma inmediata con la calificación adquirida. La política en ese caso se ha sustentado en una óptica más estratégica acerca del potencial que representa poseer recursos humanos calificados para elevar la competitividad, la innovación científica y la inversión extranjera directa.

También la decisión de dar prioridad al desarrollo social sobre el económico se asume como un elemental acto de justicia ciudadana. En Cuba se promueve que todo ciudadano tiene el derecho a una vida digna, y debe disfrutar de todos los derechos económicos y sociales en un entorno de equidad para desarrollar al máximo las capacidades que posee, incrementar su autoestima y acceder a niveles superiores de bienestar. Así, la política cubana incorpora la promoción de la solidaridad como un rasgo central de la sociedad, en especial en coyunturas económicas difíciles.

Universalidad, gratuidad y planificación han sido por tanto características generalizadas de la política social cubana. En especial, la planificación ha permitido hacer compatible el complejo entramado de acciones impulsadas, tomar en consideración lo territorial y dirigir los recursos financieros hacia los objetivos centrales en cada etapa. Además, la voluntad y la permanencia prolongada del gobierno posibilitaron una continuidad de dicha política, su coherencia en el largo plazo en cuanto a sus objetivos y un tratamiento sistemático de sus programas.

B. Institucionalidad y financiamiento

El Estado cubano se define como un Estado socialista de trabajadores para el disfrute del bienestar individual y colectivo, basado en la justicia social y la solidaridad humana.¹⁷ Esta

¹⁷ Constitución de la República de Cuba, 1997.

orientación confiere un alto contenido político a cuestiones relacionadas con la política social, razón por la cual la institucionalidad es otro aspecto a considerar.

La Asamblea Nacional del Poder Popular (Parlamento) es el órgano máximo de poder y el único órgano constituyente y legislativo en la República. Tiene entre sus competencias elegir al Consejo de Estado para que lleve a cabo sus funciones entre períodos de sesiones y designar al Consejo de Ministros, que es el máximo órgano ejecutivo y administrativo del Gobierno de la República.

En el anexo 1 puede observarse que los Ministerios de Salud Pública, de Educación, de Educación Superior, de Economía y Planificación, de Finanzas y Precios, de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos forman parte de dicha estructura de gobierno del país. Existen también el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), adscrito al Ministerio de la Construcción, y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En el caso de la salud, la educación, el empleo, la vivienda, la seguridad y la asistencia sociales, los ministerios e institutos correspondientes son los rectores normativos y técnicos. Para cumplir sus funciones, se apoyan en instituciones provinciales y municipales de estos ramos. En el caso de los servicios de agua y saneamiento, el Instituto de Recursos Hidráulicos no sólo cumple funciones de rectoría, sino que también es el encargado de la prestación de los servicios a través de empresas especializadas.

En general, existen actividades que se subordinan directamente a los organismos nacionales y otras que son descentralizadas. El territorio nacional se divide en 14 provincias y 169 municipios con personalidad jurídica que ejercen las atribuciones administrativas de su competencia e implementan las políticas nacionales. Para ello se constituyen Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular que gobiernan y realizan las funciones estatales en sus demarcaciones. Estas asambleas tienen un órgano ejecutivo denominado Consejo de Administración, que dirige las actividades económicas de producción y servicios en su territorio y contribuye al mejor desempeño de otras actividades no subordinadas a él.

Como parte de los Consejos de Administración se crearon direcciones de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación. La gran mayoría de las instituciones que prestan directamente los servicios básicos de salud y educación son de subordinación local. Todas esas instituciones, desde las direcciones provinciales hasta aquellas que proveen los servicios directamente, tienen una doble subordinación: la administrativa, de carácter local, y la subordinación normativa al ministerio correspondiente.¹⁸

El grado de descentralización de estos servicios sociales está expresado en la capacidad de decisión otorgada a los diferentes niveles de dirección, en especial a partir de 1995 en

¹⁸ Las Asambleas Locales del Poder Popular también constituyen los llamados Consejos Populares en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales, cuyos integrantes tienen la autoridad para el desempeño de sus funciones y a la vez representan a la demarcación donde actúan.

la gestión del presupuesto. Estas instancias provinciales y municipales, por ejemplo en los casos de la salud y la educación, tienen a su cargo el nombramiento del personal docente y de salud, incluidos dirigentes y funcionarios. En educación adecuan los planes de estudio y programas docentes a sus condiciones territoriales con base en diagnósticos locales. En el caso de la salud adaptan las reglamentaciones para los programas básicos, las áreas de salud y la atención médica integral, entre otras. También toman decisiones en materia de financiamiento de acuerdo con objetivos y principios generales previamente acordados. Esta descentralización se manifiesta como un proceso gradual y continuo.

Un rasgo significativo en relación con la política social es que se involucra en su cumplimiento no sólo a los ministerios rectores y otras instancias de la administración pública, sino también a las organizaciones políticas, sociales y las familias. Esta situación crea un entramado de actores que potencia la efectividad de las acciones.

61

En la obtención de metas se alcanzan importantes resultados cuando se logra unir esfuerzos en torno a objetivos comunes, aportando cada cual sus fortalezas a través de su participación en el diseño de las políticas, en su aplicación y en su evaluación. Los ejemplos más exitosos han ocurrido en la salud y la educación.

En sus aspectos más generales, las políticas sociales se determinan por la más alta dirección política del país. En especial, el Presidente del Consejo de Estado de la República atiende los aspectos estratégicos en salud, educación y empleo.

Los ministerios correspondientes elaboran y adoptan aspectos específicos que, de acuerdo con su significación, son sometidos a consultas previas a los distintos agentes proveedores de los servicios, incluidas las organizaciones sociales, políticas y las familias. En algunos sectores como los de salud y educación, en múltiples ocasiones las propuestas surgen de investigaciones científicas sobre los resultados obtenidos, así como de experiencias aplicadas a escala limitada. También tienen en cuenta los resultados de controles periódicos realizados en los diferentes niveles y las conclusiones de los procesos de rendición de cuentas que las instancias educativas y de salud realizan ante los órganos de gobierno municipales, provinciales y el Parlamento.

Las relaciones entre los diseñadores de las políticas sociales y los proveedores directos de los servicios implican compromisos muy fuertes, que se materializan al fijarse las metas específicas de bienestar de la población. Los planes de financiamiento se concretan apoyados en la responsabilidad de los diseñadores en la formación y la atención al personal profesional y técnico necesario, por medio del trabajo normativo y metodológico sistemático y de una labor metódica de monitoreo, control y evaluación. Esto es posible gracias a la existencia de sistemas de estadísticas económicas y sociales que permiten la corrección rápida de problemas.¹⁹

¹⁹ Para ampliar la información estadística sobre Cuba, véase CEPAL, 2003e.

Los ciudadanos disponen de canales para hacer llegar sus insatisfacciones y sugerencias con los servicios, para lo cual pueden emplear los canales políticos, que comienzan con planteamientos al Delegado del Poder Popular de su localidad y continúan en las instancias municipal, provincial y nacional, de ser necesario. Pueden también utilizar vías directas a través de quejas ante proveedores y directivos de las instalaciones que prestan los servicios, o bien dirigiéndose al personal encargado de recoger esos criterios en los municipios, provincias y ministerios.

El presupuesto del Estado es, en general, la principal fuente de financiamiento corriente de la política social. En moneda nacional, se estructura de forma descentralizada y en la actualidad el destino de los gastos se determina de acuerdo con las necesidades consideradas por cada territorio. El componente en divisas tiene una gestión más centralizada a causa de su escasez. También una parte importante del financiamiento para inversiones y modernizaciones de infraestructura proviene del presupuesto del Estado y, en alguna medida, de donaciones de instituciones internacionales.

C. Características principales de la población

La población cubana residente en el país hasta el 30 de junio del 2002 era de alrededor de 11.251.000 habitantes.²⁰ El incremento promedio anual en el decenio de los noventa fue de sólo 0,55% y entre 1998-2002 descendió aún más (cercano a 0,33%).²¹ Ese comportamiento por territorios mostró una relativa homogeneidad con el valor promedio nacional, excepto en el caso de Ciudad de La Habana, que en el año 2002 —por sexto año consecutivo— reportó un crecimiento con valores negativos.

Se ha documentado en diferentes trabajos la relación que existe entre la disminución de la fecundidad y el creciente desarrollo social, en especial la elevación de la escolaridad de la mujer cubana. La profundización y consolidación de los cambios sociales han generado oportunidades para la mujer de acceder a trabajos fuera del hogar; el desarrollo de la salud propicia que no se requiera una fecundidad alta para reemplazar a los niños que mueren; la eliminación del trabajo infantil disminuye la fecundidad al no atribuirse valor económico a los niños; el acceso amplio a métodos anticonceptivos y la definición de una política de despenalización del aborto actúan también en la misma dirección, entre otros factores. En particular, el déficit de vivienda y la fragilidad familiar no representan factores determinantes.²²

²⁰ Véase ONE, 2003a. En septiembre de 2002 se realizó un Censo de Población y Viviendas, luego de transcurridos 21 años de realizado el anterior. La información que se presenta no está ajustada a las cifras definitivas derivadas de dicho censo.

²¹ Al finalizar los años ochenta Cuba mostraba crecimientos de su población de uno por cada 100 habitantes. Informaciones de la ONE.

²² Véase al respecto, Alfonso, 2003.

Entre 1998 y 2002 se observó una incipiente asociación entre el bajo dinamismo del crecimiento de la población y un mayor saldo migratorio externo de signo negativo, más que variaciones en la natalidad y la mortalidad.

La población se distribuye de manera heterogénea por el país. En Ciudad de La Habana reside 19,4% del total (2.175.900 habitantes), seguida de las provincias de Holguín y Santiago de Cuba, con 9,2 y 9,3% respectivamente (poco más de un millón de habitantes cada una). En el otro extremo se encuentran Cienfuegos, Sancti Spíritus y Ciego de Ávila, que no alcanzan los 500.000 habitantes. Es de destacar que aunque la capital es el territorio más poblado, se constata un control de su crecimiento, al punto de que en el período 1998-2002 se verificó un descenso de población en poco más de 20.000 habitantes.

En el año 2002 el grado de urbanización fue de 75,2%, muy similar a 1998. Los territorios más urbanizados son Ciudad de La Habana (100%), Cienfuegos y Matanzas (por encima de 80%). Las provincias con mayor porcentaje de población rural son Las Tunas, Holguín, Granma y Guantánamo, con menos de 60% de urbanización. Una particularidad interesante es que 7% de la población cubana vive en zonas montañosas y 83% se localiza en la región oriental del país. Ambos factores —grado de urbanización y población de zonas montañosas— han sido considerados ampliamente en la creación de las redes proveedoras de los servicios sociales, tal como se muestra más adelante.

Cuadro 6

POBLACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE Y TASAS DE MOVIMIENTO DEMOGRÁFICO, 1991-2001

Años	Población residente (miles)	Tasa anual de crecimiento (por 1 000)	Tasa bruta natalidad (por 1 000)	Tasa bruta mortalidad (por 1 000)	Tasa de Saldo migratorio externo (por 1 000)
1991	10 792,9	9,2	16,3	6,7	-0,3
1992	10 869,2	7,0	14,6	7,0	-0,5
1993	10 939,7	6,5	14,0	7,2	-0,3
1994	10 960,5	1,9	13,5	7,2	-4,4
1995	10 998,5	3,5	13,4	7,1	-3,1
1996	11 038,6	3,6	12,8	7,2	-1,9
1997	11 093,2	4,9	13,8	6,9	-1,9
1998	11 140,0	4,2	13,6	7,0	-2,4
1999	11 180,5	3,6	13,5	7,0	-2,8
2000	11 217,1	3,3	12,8	6,8	-2,6
2001	11 243,4	2,3	12,4	7,1	-2,9

Fuente: CEPDE-ONE, *Estudios y Datos sobre la población cubana 2001*, y *Anuario Estadístico de Cuba, 2001*.

La principal característica demográfica actual de Cuba es su avanzado proceso de envejecimiento. Para mediados del año 2002 la población de cero a 14 años sólo representaba 20,9% del total, mientras que la de 60 años y más se elevó a 14,5%. Además, se pronostica que para el 2025 casi uno de cada cuatro cubanos tendrá 60 años o más de edad. Por eso en la actualidad se adoptan medidas para que la población arribe a la tercera edad en condiciones físicas y mentales cada vez mejores. Así, el envejecimiento se avizora como unos de los mayores retos a tener en cuenta en la política social, la cual debe adaptarse para proveer servicios adecuados a esa franja de población.

Cuadro 7

POBLACIÓN AL 31 DE DICIEMBRE. ESTRUCTURA POR GRUPOS DE EDADES SELECCIONADOS, 1995-2025

(Porcentaje)

Años	Total	0-14	15-59	60 y más	75 y más	Edad media (años)	Relación de dependencia
1995	100	22,2	65,1	12,7	4,0	34,2	53,6
2000	100	21,2	64,5	14,3	4,3	35,8	55,0
Proyección							
2005	100	19,5	65,5	15,0	4,2	37,5	52,7
2010	100	18,0	65,2	16,8	4,4	39,2	53,4
2015	100	17,3	64,2	18,5	4,9	40,7	55,7
2020	100	16,8	62,9	20,3	5,7	42,1	59,0
2025	100	16,4	59,7	23,8	6,7	43,7	67,4

Fuente: Alfonso, 2003.

Cinco provincias occidentales y centrales resultan las más envejecidas, entre ellas la capital, donde 17,1% de la población es mayor de 60 años.

Una de las consecuencias probables del proceso de envejecimiento es la dinámica decreciente de la población en edad laboral y la elevada edad de los trabajadores. Sin embargo, los impactos negativos de ese proceso sobre el potencial productivo del país en recursos humanos no se observaron durante 1998-2002 ni se presentarán hasta el 2010, pues la población en edad de trabajar se incrementó ligeramente en casi 26.000 personas entre 1998 y 2002 y seguirá una discreta tendencia positiva.

Además, aunque en ese período se observó un descenso en el porcentaje de jóvenes de hasta 29 años dentro de la población en edad laboral, creció la participación del grupo de población entre 30 y 49 años, es decir, aquellos que desde un punto de vista estrictamente demográfico se encuentran, en general, en plena capacidad de trabajar.

Cuadro 8
POBLACIÓN EN EDAD LABORAL AL 31 DE DICIEMBRE POR GRUPOS DE EDADES SELECCIONADOS, 1998-2002

(Porcentaje)

Años	Total	17-29	30-49	50 y más
1998	100	35,0	51,7	13,3
1999	100	33,8	52,8	13,4
2000	100	32,8	53,6	13,6
2001	100	31,5	54,7	13,8
2002 (30 de junio)	100	31,5	54,7	13,8

65

Fuente: CEPDE-ONE, 1999d.

Otra característica a tener en cuenta para el período 1998-2002 es que la población de niños y jóvenes de hasta 16 años de edad descendió en algo más de 35.000 personas, y también varió su composición interna. El porcentaje de los niños en edades de cursar las enseñanzas preescolar y primaria —de cero a 11 años— disminuyó, a diferencia de los adolescentes y jóvenes a los que le correspondía cursar la enseñanza media, cuyo número se incrementó en alrededor de 92.000. De tal manera, la presión de la población menor de la edad laboral sobre los servicios de educación estuvo asociada principalmente con la educación de segundo nivel.

La familia cubana tiende a ser pequeña. Datos de 1995 situaron el promedio de personas por núcleo familiar a escala nacional en 3,4 con muy pocas diferencias entre zonas urbanas y rurales (ONE-CEDEM, 1995). Esa fuente señala que 53,7% del total de las familias particulares eran nucleares,²³ pero reconoce que 42% de la población total residía en una diversidad de núcleos extendidos.²⁴ Aunque el matrimonio sigue siendo la forma más utilizada de constituir familia, ha ganado importancia la unión consensual, sobre todo entre los jóvenes. Han aumentado también la nupcialidad y la divorcialidad. Todos estos elementos apuntan hacia el crecimiento de las necesidades de vivienda y hacia los problemas de convivencia familiar derivados del déficit habitacional.

Otras informaciones (INE, 1998e), en este caso de 1997 y sobre el tamaño y composición socioeconómica de las familias urbanas, mostraron que aunque el tamaño promedio del núcleo era de 3,4 personas, no podía inferirse que ésta fuera la dimensión del núcleo tipo. Casi la cuarta parte de los núcleos estaban conformados por tres miembros, algo más de 22% eran núcleos de dos personas y otro 22% eran núcleos de cuatro personas. Es decir, 69% de los núcleos estaban constituidos por dos, tres y cuatro personas.

²³ Familia compuesta por la pareja y sus hijos, matrimonios solos o alguno de los padres con sus hijos.

²⁴ Familias en que conviven varias generaciones de parientes.

Otros resultados interesantes sobre la manera en que se componen las distintas fuentes de ingresos monetarios en el ámbito familiar y cómo se distribuye la carga demográfica son los siguientes.

- En 26% de los núcleos familiares urbanos no había ningún trabajador estatal y en el 74% restante vivía, al menos, un asalariado. Específicamente, 36% de los núcleos contaba sólo con un trabajador estatal, 26% con dos y 12% con tres o más.
- El 12% de los núcleos familiares urbanos estaba integrado por algún trabajador no estatal, incluidos los vinculados a empresas mixtas y otras asociaciones jurídicamente privadas así como por los autoempleados.²⁵ En 10% de los núcleos había un trabajador no estatal conviviente y sólo en 2% había dos o tres.
- En cerca de 74% de los núcleos familiares urbanos no había niños entre cero y seis años, en 22% de los núcleos había un niño en estas edades y en 4% sólo dos.
- El 43% de los núcleos urbanos en Cuba no contaba con personas inactivas económicamente.²⁶ La distribución de los núcleos que tenían personas no activas muestra que 41% tenía una sola persona en esa situación, 12% tenía dos y el restante 4% tenía tres o más.
- El 60% de los núcleos familiares urbanos no tenía personas pensionadas por la seguridad social y 40% tenía al menos una.
- El 62% de los núcleos disponía de divisas.²⁷

Se han detectado otras características relativas al funcionamiento interno del hogar a partir de estudios con técnicas cualitativas (Zabala, 1999; Díaz, 1999). Así, se señala el relevante papel de los ancianos en la vida familiar. A pesar de las dificultades que enfrentan para convivir con los demás miembros del núcleo familiar, las personas de la tercera edad asumen algunas tareas, como el cuidado de los niños, quehaceres domésticos e incluso actividades en apoyo al abastecimiento del hogar.

También se detecta una ampliación de las redes familiares, en particular con parientes emigrados; el respeto a la individualidad y a la autonomía de la pareja; menor respeto a la figura adulta, especialmente de la madre y del padre como representantes del poder y de la autoridad familiar, y enfrentamientos generacionales desde edades relativamente tempranas, matizadas por las diferencias de sexo de los hijos, entre otros fenómenos.

²⁵ Otras formas de empleo no estatal, como la de los cooperativistas y el campesinado, quedaron en su mayoría fuera de la información por tratarse de una encuesta urbana. Ello explica lo bajo del porcentaje de núcleos con trabajadores no estatales.

²⁶ Las personas no activas económicamente son aquellas de 15 años y más que no trabajan ni buscan empleo. El grueso de este grupo son amas de casa, pensionados y estudiantes, aunque también puede tratarse de adultos en edad laboral que ni trabajan ni estudian.

²⁷ Esta información corresponde al año 1999. Véase INIE, 1998e.

A partir de los resultados definitivos del Censo de Población y Viviendas realizado en 2002, podrán ampliarse las caracterizaciones y estudios sobre la familia y su dinámica.

D. Resultados de la política social en los noventa

A partir de 1989, el modelo social estuvo sometido a los mayores retos desde su implantación. En primer lugar, el déficit de recursos impactó severamente la política social, en un inicio por limitaciones en los insumos para la prestación de los servicios y posteriormente por el gradual deterioro de la infraestructura.

En segundo lugar, algunas de las medidas macroeconómicas de la reforma y otras de política económica, como la aplicación de una dualidad monetaria y el mayor espacio otorgado al mercado en la distribución, tuvieron repercusiones directas en el funcionamiento de la sociedad, incluida la ruptura del canal de movilidad social anterior. Adicionalmente, la crisis económica agudizó algunas dificultades del modelo social antes descrito que fueron detectadas en la segunda mitad de los años ochenta, tales como limitaciones del sistema salarial y cierto grado de igualitarismo en el acceso al consumo.

Las primeras medidas de política social adoptadas en 1990 fueron: mantener a los trabajadores en sus empleos y conservar al menos sus ingresos nominales, aun en la etapa de contracción abrupta de la economía; realizar un ajuste gradual del empleo enmarcado en un proceso de reajuste empresarial; garantizar los ingresos nominales a todos los pensionados por el sistema de seguridad y asistencia sociales; trasladar la casi totalidad de los bienes de consumo disponibles al sistema de racionamiento para buscar que la distribución fuera lo más equitativa posible, y preservar al máximo los programas de salud y educación.

Estas medidas tuvieron el propósito de proteger de la exclusión a los distintos grupos de la población y tratar de repartir entre todos el costo social del *shock* externo y del ajuste que previsiblemente tendría que realizarse. Así por ejemplo, aunque los salarios reales se deterioraron como era previsible, el impacto del *shock* no se concentró en un grupo de trabajadores que podrían haber quedado desempleados. Posteriormente, las medidas sociales mostraron una tendencia más profunda de adaptación y de búsqueda de una política más eficiente.²⁸ Al respecto pueden distinguirse dos etapas, mismas que se describen a continuación.

Primera etapa (1993-2000). La búsqueda de eficiencia, expresada explícitamente en el propósito de mantener los logros sociales a pesar de la contracción de los recursos. Esto implicó algunas variaciones en los objetivos de la política social; transformaciones en el diseño de los sistemas de prestación de servicios; descentralización, modernización y fortalecimiento de las instancias locales, así como nuevos matices en la participación de instituciones sin fines de lucro en la gestión y financiamiento de la política social.

²⁸ Un análisis de este tema puede consultarse en INE, 1998d.

En ese período se intentó conservar los objetivos planteados; no obstante, el elemento más revelador de que se transitaba por una nueva etapa fue la política de empleo. Concebida como “de pleno empleo” y con financiamiento sólo estatal, se fue haciendo más flexible, de tal manera que el empleo privado contó con un espacio mayor, se admitía la existencia de un cierto nivel de desempleo y se reforzaba el papel del Estado en la protección del desocupado. Todo esto tuvo impacto en los ingresos de la población.

En el caso de la vivienda, por ejemplo, se limitaron las metas constructivas y se amplió el mantenimiento y la rehabilitación de los inmuebles. En general, los objetivos de la política en cada una de las esferas sociales se fueron precisando y se trazaron nuevas estrategias.

El campo laboral también es ilustrativo de las transformaciones en el diseño e institucionalización de la política. Un ejemplo es la aplicación de sistemas especiales de remuneración en adición al sistema salarial vigente como fórmula para dirigir el pago por resultados hacia las actividades generadoras de divisas. Se creó la llamada empresa empleadora, encargada de negociar las condiciones de empleo, salario y seguridad social entre el trabajador cubano y el empleador extranjero, lo que evitó, en las condiciones de un mercado distorsionado, que los trabajadores no recibieran una remuneración justa. También propició que los beneficios de la inversión extranjera pudieran tener un mayor despliegue social.

En materia de descentralización y diversificación de los agentes que hacían la política social, se aplicaron mecanismos de gestión en que la escuela y el hospital adquirieron un papel más importante en el control de recursos. Paralelamente se iniciaron y desarrollaron programas de autoabastecimiento alimentario municipal y se descentralizaron hacia las comunidades las acciones en vivienda, entre otras transformaciones. Así, las organizaciones sociales en la comunidad y las familias incrementaron su iniciativa y participación en la revitalización y recuperación de los proyectos sociales.

También comenzaron a aplicarse nuevos instrumentos de financiamiento, como la prestación de servicios médicos a ciudadanos extranjeros y la docencia internacional de posgrado, entre otros. Esta etapa de adecuación de la política social puede caracterizarse por la búsqueda de eficiencia y de nuevas fuentes de recursos. En general, se promovió el autofinanciamiento.

Segunda etapa (a partir de 2000). La política social incorporó nuevos objetivos estratégicos de desarrollo social a pesar de las dificultades económicas aún existentes, pues de lo contrario la sociedad no tendría la posibilidad de desarrollarse acorde con las características del mundo globalizado. Surgen así objetivos de largo alcance, como los de “informatización” de la sociedad y elevación de la cultura general de la población. Lo significativo es que, a pesar de las limitaciones de recursos de la economía, los nuevos programas se proponen brindar oportunidades a todos sobre la base de aminorar los costos.

El programa de “informatización” tiene el objetivo de extender el uso de la computación desde edades tempranas y crear el potencial para que la informática pueda llegar a ser

una herramienta imprescindible de la eficiencia económica, la calidad y el desarrollo. Con ese propósito el Estado se responsabiliza de garantizar la enseñanza de la computación en el nivel primario de educación²⁹ y ampliar la red comunitaria de los llamados Joven Club³⁰ para estimular la utilización generalizada de la computación. Cabe resaltar que con esa estrategia el Estado propicia que la población tenga acceso a los medios informáticos con independencia de sus ingresos, con el consecuente impacto positivo sobre la equidad.

Por otro lado, a partir del año 2000 la política social adoptó un carácter más personalizado. Sin renunciar a su universalidad, se inició una serie de acciones para evaluar mejor la situación del beneficiario potencial, seleccionarlo por esa vía y conocer su situación particular o su estado de necesidad con la finalidad de atenderlo más adecuada y eficientemente.

Un elemento central de la nueva concepción es la institucionalización del trabajador social, cuya función es detectar y evaluar los problemas de las familias en su comunidad de trabajo. Ya se aplicó esta organización en la esfera de la alimentación para localizar a los niños de hasta 15 años de edad con bajo peso y en la asistencia social para adecuar la atención a los ancianos. Como se mostrará en el resto del estudio, esta nueva concepción de servicios más personalizados se extiende paulatinamente a las distintas esferas de la política social. Surge así un número significativo de programas que irán creando las condiciones para que dicha política sea más focalizada y sin transiciones traumáticas. Al mismo tiempo, es de esperar que esto contribuya a aumentar su eficiencia y eficacia.

En otro orden de cosas, hay aspectos del modelo y la política económica más reciente que han impactado a la sociedad cubana en diversas esferas, pero en especial en cuanto a la equidad. Los más importantes son la dualidad monetaria y la segmentación de mercados de bienes y servicios de consumo.³¹ Una aproximación al impacto de esos aspectos sobre las familias se obtiene con el análisis del llamado modelo de ingreso-consumo, que caracteriza el mecanismo de formación de los ingresos de las familias según sus fuentes de procedencia —laborales y no laborales— y las vías de acceso al consumo disponible, a cuenta del trabajo y por redistribuciones del Estado (Ferriol, 2001a). Lo anterior resulta vital para comprender la eficiencia económica que puede estar asociada a la retribución por el trabajo, el grado de satisfacción de las necesidades que alcanzan los distintos grupos sociales y la equidad resultante.

En los años ochenta, el 80% de los ingresos de las familias se correspondía con los salarios (Quintana, 1991) y a partir de 1981 se legisló un sistema salarial único en el cual la remuneración de los trabajadores se centró en la calificación obtenida y la experiencia

²⁹ En 2002 el 100% de las escuelas primarias estaba incorporado al Programa de Computación educativa, con una relación de 45 alumnos por computadora como promedio.

³⁰ Son instalaciones para acceder a medios de computación. Existen unos 300 centros en todos los municipios del país con 10 máquinas por centro como promedio y algunos de ellos cuentan con Internet.

³¹ Se ha denominado mercado segmentado aquel en que se forman estratos donde existen diversas formas de acceso para los compradores y vendedores; rigen distintas reglas para la formación de los precios; se utilizan diferentes monedas para las transacciones y, en general, difieren los mecanismos para captar los márgenes que se generan.

laboral. Los salarios más elevados sólo superaban en 4,5 veces los más bajos, como resultado de la ubicación de los trabajadores según un calificador de cargos uniforme. De esta forma se establecieron reglas muy claras de movilidad social ascendente vinculadas al trabajo y a la formación educacional; adicionalmente, el Estado se convirtió en el principal proveedor de los ingresos familiares, pues 95% de los ocupados eran trabajadores estatales. No debe olvidarse que, junto a ello, los ingresos por la propiedad eran mínimos y los ingresos por la seguridad social estaban virtualmente al alcance de todos, porque el sistema abarcaba a la totalidad de los trabajadores asalariados.

El consumo se basaba principalmente en ofertas provenientes del Estado. Como se mencionó anteriormente, la parte a la que se accedía a cuenta de los ingresos tenía, en comparación con otras sociedades, menor importancia, pues se diseñó un acceso gratuito o subsidiado a la satisfacción de necesidades consideradas básicas, incluidos los servicios sociales tecnológicamente complejos y costosos.

En ese modelo, un tercer elemento clave fue el mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado. Aunque los precios internacionales de los bienes importados crecieron, el Estado asumió esos incrementos como subsidios a las empresas y mantuvo bajos y estables los precios de los artículos de consumo, al igual que los salarios. Ello explica por qué en los años noventa se observa una brecha tan pronunciada entre el nivel de los salarios en Cuba y el del resto de los países de la región latinoamericana.

En esas condiciones, la sociedad tendía a la homogeneización. Investigaciones realizadas, incluso por especialistas internacionales, situaron el coeficiente de Gini para Cuba en 0,22-0,25 en 1986, lo cual indica que se trataba de una de las sociedades más equitativas de la región (Zimbalist, 1986). También en esos años los resultados de las investigaciones mostraron que se había eliminado la pobreza como fenómeno social (Rodríguez y Carriazo, 1987).

A fines de los años ochenta, el modelo antes descrito mostró algunas dificultades. Estudios efectuados concluyeron que el sistema salarial requería modificaciones. La fijación de niveles de retribución en un intervalo tan estrecho y lo elevado de la proporción fija del salario, entre otros aspectos, no permitían reflejar los distintos esfuerzos laborales, resultados y talentos. Tampoco se reconocía adecuadamente el aporte de las diversas actividades económicas, lo cual afectaba la capacidad de estimulación salarial (Andujar y otros, 1993).

Otra dificultad detectada fue que se había incrementado considerablemente el consumo por vías gratuitas o subsidiadas, con lo que se limitó el acceso a cuenta de los ingresos monetarios (Quintana, 1991). Esta situación acentuó las dificultades del salario como estímulo laboral.

Los problemas se agudizaron con la crisis económica de 1989 al contraerse abruptamente la oferta de bienes y servicios y adoptarse las medidas iniciales de protección social y de carácter universal antes apuntadas. Esas medidas, instrumentadas con la finalidad de evitar

la exclusión y obtener el consenso social necesario para ejecutar las transformaciones económicas, tuvieron, sin embargo, algunos efectos adversos. Resultados de estudios efectuados en esos años mostraron que, hasta 1994, había un alto nivel de subempleo oculto, desestímulo a la búsqueda de empleos formales, selectividad en la aceptación de los empleos, elevada fluctuación laboral, alto ausentismo y descenso de la edad promedio de retiro (véase Ferriol y otros, 1991; CETSS, 1991 y Ferriol, 1996a).

Adicionalmente, a causa de la excesiva liquidez monetaria acumulada en la población y la contracción abrupta de la oferta para el consumo por los canales formales, creció la economía informal en la que se manifestó el proceso inflacionario.

Al arribar al año 2000, el modelo de ingreso-consumo mostró nuevas características que lo distinguieron sustancialmente del de los años ochenta.

Los ingresos de las familias diversificaron sus fuentes: además de los salarios, se establecieron pagos en divisas, en moneda nacional y en especie derivados de sistemas especiales de estimulación laboral que fueron aplicados como complemento al sistema salarial en actividades seleccionadas por su papel en la recuperación económica. También vinculado al trabajo, creció sustancialmente el autoconsumo de alimentos por el despliegue de producciones vinculadas a organizaciones empresariales y otras entidades urbanas, además de que se incrementaron los ingresos monetarios de trabajadores independientes en mayor medida que en los años ochenta.

Con estos cambios en la formación de los ingresos laborales, los resultados de la actividad económica, el reconocimiento logrado en el mercado, el esfuerzo individual, la responsabilidad y el talento propician mejores remuneraciones que en el pasado. Es decir, en comparación con los años ochenta, si bien ha descendido el porcentaje de los ingresos vinculados a la actividad económica en el total de los ingresos familiares, en cambio se han incrementado la importancia y el carácter estimulante de las remuneraciones por el trabajo.

Como se explicará en el capítulo sobre el empleo, ha variado también la estructura de las remuneraciones de los trabajadores y se ha ampliado la desigualdad. En particular, hay un segmento de trabajadores no asalariados que percibe ingresos sumamente elevados, y por las características de su actividad al parecer se trata de pequeños propietarios no reconocidos como tales por la institucionalidad.³²

Junto a ello, continúan las transferencias por gratuidades y subsidios provenientes del Estado, principalmente las derivadas del sistema de racionamiento de alimentos y los servicios de salud, educación, seguridad y asistencia sociales.³³ Además, los hogares obtienen otros ingresos no relacionados con el trabajo, como son ayudas monetarias y en

³² La legislación sobre el trabajo privado sólo contempla el empleo de familiares y no el trabajo asalariado.

³³ En este estudio no se han adicionado a los ingresos de la población las imputaciones por la propiedad de la vivienda.

especie de otras familias y las remesas del exterior.³⁴ Éstas últimas, por lo elevado del tipo de cambio, tienen un peso que resulta excesivo para lograr un mejor desempeño económico en las condiciones del proyecto social, toda vez que debilita el papel del trabajo como fuente de bienestar económico.

El consumo se ha recompuesto y diversificado en cuanto a sus fuentes de oferta, surtido, precios y calidad (CEPAL, 2003f). En el mercado de bienes en moneda nacional sigue existiendo el racionamiento de alimentos a precios de subsidio, que llega a todas las familias. A esto se adicionaron diversos tipos de mercados agropecuarios, de productos del mar, industriales y artesanales a precios libres o regulados con base en la oferta y la demanda.³⁵

En el mercado de servicios en moneda nacional se mantienen ofertas subsidiadas, a precios fijos y a precios libres. Está compuesto por una amplia red estatal de servicios, tales como electricidad, agua, combustible doméstico, estatales y privados de alimentación, reparaciones de equipos y servicios de belleza, entre otros.

Funciona también el mercado de bienes y servicios en divisas, en su mayoría estatal, en el que los precios se conforman con la adición de un margen variable con fines recaudatorios al precio de compra de la tienda.

Por último, existe un mercado informal de bienes y servicios de consumo que propicia actividades ilegales. Todo ello ha creado un mercado de consumo segmentado, lo que imprime complejidad a su regulación. Esas características de segmentación están siendo utilizadas por el Estado con fines de redistribución hacia los grupos de menores ingresos y como una forma de regular los precios. Así, por ejemplo, un porcentaje de lo recaudado por el *mark-up* que se aplica en las tiendas en divisas es utilizado por el Estado para financiar importaciones de alimentos que completan la canasta básica de las familias. También se planifican y ejecutan intervenciones estatales en las ofertas de bienes para tratar de influir sobre los precios de productos muy demandados por la población de menores ingresos.

El tercer eje de cambio relevante respecto al modelo de acceso al consumo de los años ochenta es la existencia de un mercado de divisas en la esfera de la población, para que las familias que no tienen una fuente directa de dólares puedan acceder a los segmentos del mercado que funcionan en esa moneda, y viceversa. La dificultad es que el tipo de cambio resultante no recoge el poder de compra de la moneda nacional en la totalidad del mercado de consumo. En esa cotización de la divisa no participan los bienes y servicios a los que se accede de forma gratuita o con subsidios en moneda nacional, los que en Cuba constituyen un porcentaje importante del total del consumo. Por ese motivo, el tipo de cambio tiende a subvalorar la moneda nacional más allá de su poder económico real, lo que magnifica las dificultades para acceder a los consumos que se realizan en divisas.

³⁴ Para mayor ampliación de carácter metodológico, véase González, 1999.

³⁵ Para una descripción detallada del mercado de consumo en Cuba, véase CEPAL, 2003a.

En el cuadro 9 se ofrecen los resultados de estudios realizados para cuantificar cómo han variado las vías de acceso al consumo.³⁶

Cuadro 9

ESTRUCTURA DEL CONSUMO TOTAL DE BIENES Y SERVICIOS, 1980-1999

(Porcentaje)

	1980	1985	1991	1999 a/
A cuenta del trabajo	56	49	47	60
Vías redistributivas	44	51	53	37
Servicios a la población	29	36	32	23
Seguridad social	7	6	9	9
Subsidio salarial (subempleo)	-	1	6	2
Subsidio a canasta básica	8	8	6	3
Otras	-	-	-	3

Fuente: Quintana, 1991 y Ferriol y otros, 2000.

a/ A tipo de cambio oficial de 1 por 1.

Como se observa, en 1999 el 60% del consumo total de bienes y servicios se obtuvo a cuenta del trabajo, porcentaje que debe resultar menor al considerar un tipo de cambio más fundamentado económicamente. En un análisis realizado sobre el mercado laboral y el desempeño macroeconómico se pudo constatar que hasta 1999 la dinámica positiva de la productividad del trabajo estuvo correlacionada, principalmente, con el incremento de las remuneraciones laborales medias reales (Ferriol, 2001b). Se puede afirmar, por tanto, que las transformaciones implementadas en los años noventa comenzaron a rectificar las desproporciones que, en cuanto al papel del trabajo en el acceso al consumo, fueron detectadas en los años ochenta.

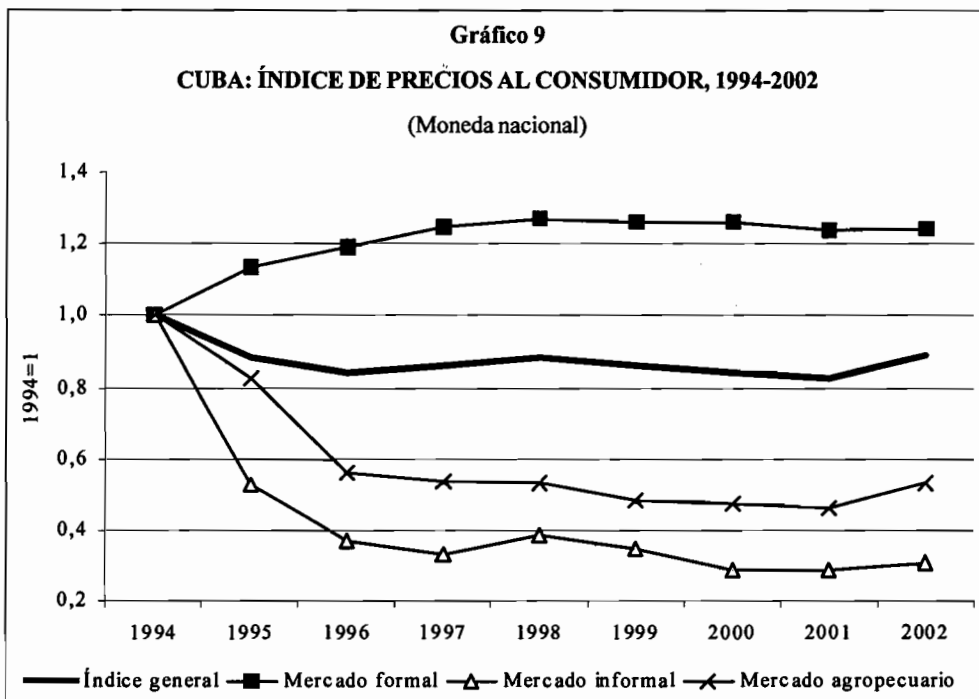
No obstante, aunque el consumo a precios constantes de 1997 se incrementó en 3% como promedio anual durante el período 1998-2002 (ONE, 2003), la magnitud no ha recuperado los niveles de 1989. Subsisten por tanto dificultades en cuanto al volumen, pero también en relación con la estructura de la oferta para el consumo. Esto limita la satisfacción de algunas necesidades básicas y no básicas, principalmente en las ramas del transporte, los servicios de reparación de viviendas y el equipamiento del hogar.

Además, el grado de dolarización del consumo, calculado como la proporción del consumo pagado³⁷ de bienes y servicios que se ejecuta en divisas, resulta excesivo por lo elevado del tipo de cambio vigente. Esta situación genera un aumento de la desigualdad social entre las familias con fuentes de ingresos en divisas y aquellas que no tienen acceso a dichas fuentes.

³⁶ La metodología para la estimación de las vías de acceso al consumo fue propuesta por Quintana (1991).

³⁷ Se refiere al consumo al que se accede por transacciones monetarias.

En otro orden de cosas, el nuevo modelo de ingreso-consumo ha propiciado tendencias positivas en el proceso de saneamiento financiero interno, lo cual se ha reflejado, en primer lugar, en la dinámica decreciente del índice de precios al consumidor respecto a los peores años de la crisis, en particular en los mercados libres más consolidados. No obstante, entre 1997 y 2001 este índice mantuvo una tendencia a la estabilidad y se incrementó en alrededor de 7% en el año 2002. En segundo lugar, también se obtuvieron resultados positivos en la estabilidad del tipo de cambio no oficial, aunque se registró una depreciación a fines de 2001 que situó el tipo de cambio en 26 pesos por dólar partiendo de una tasa de 21 pesos.



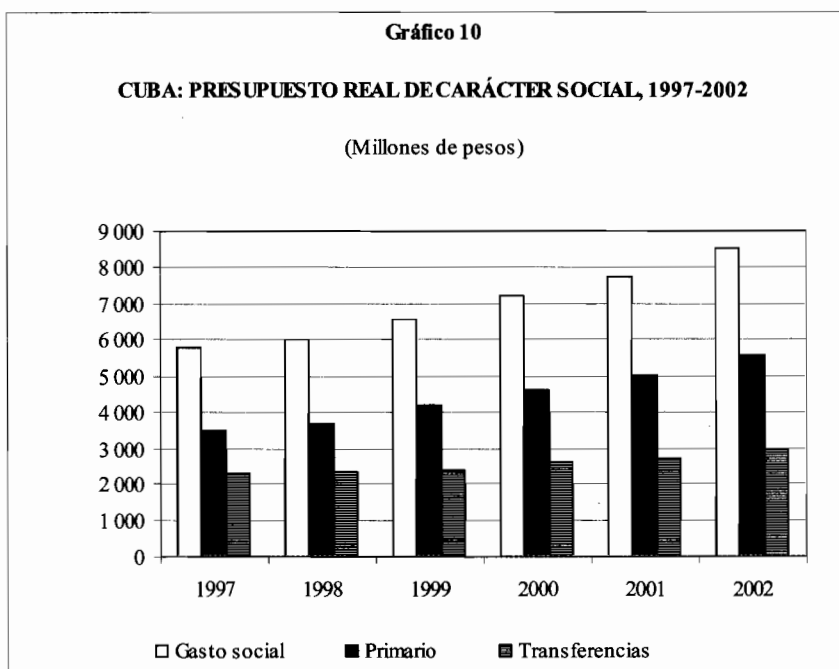
Fuente: ONE.

El monto real de gastos de carácter social a precios de 1997³⁸ tuvo una dinámica ascendente de 8,2% como promedio anual entre 1998 y el 2002, con lo cual su porcentaje respecto al PIB creció de 24,6% en 1997 a 30,8% en el 2002. En promedio, el gasto por habitante se incrementó 7,9% anual en el mismo período.

Los gastos primarios, es decir, aquellos dedicados al desarrollo de la educación, la salud, la cultura, el deporte, la vivienda y los servicios comunales se incrementaron en 9,7% como promedio cada año. Las transferencias por seguridad social, asistencia social y subsidios de precios a los productos de la canasta racionada familiar aumentaron en 5,6%.

³⁸ Para calcular los gastos sociales reales se utilizó el deflactor del PIB.

Esos elevados crecimientos, en el marco de un PIB cuyo dinamismo fue de 3,4% en 1998-2002, demuestran la prioridad concedida a la esfera social en esos años. En el gráfico 11 se compara la magnitud relativa del gasto con los países de América Latina. Resalta que el esfuerzo para dedicar ese monto a lo social —en términos de porcentaje del PIB— es muy superior al de todos los países de la muestra.³⁹

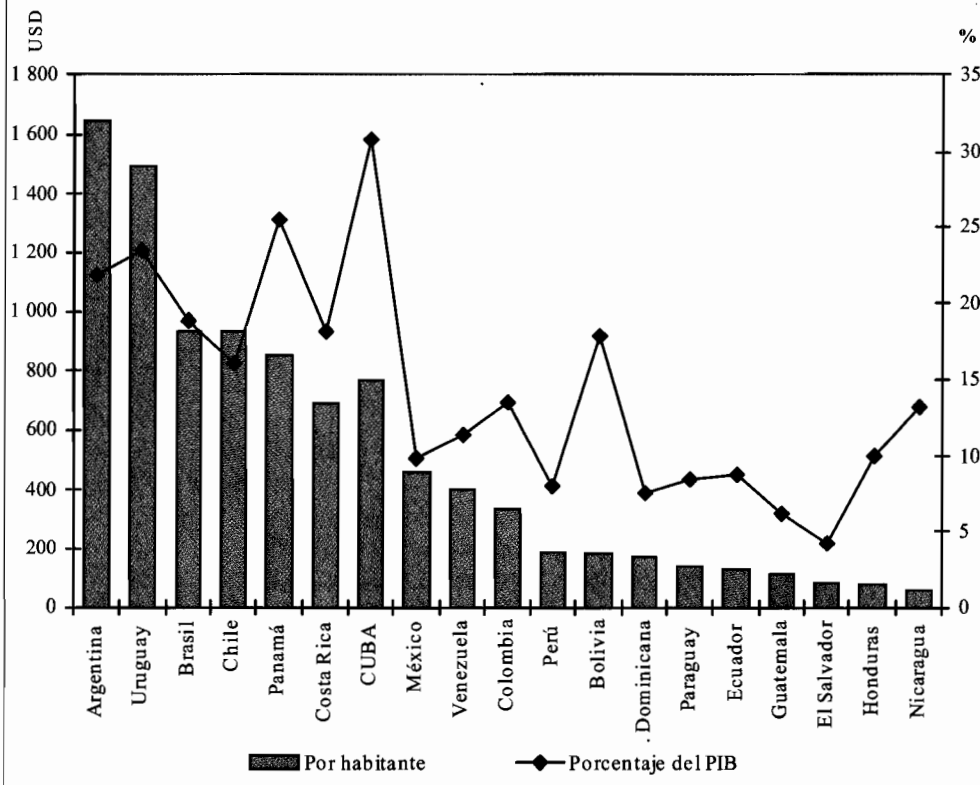


Fuente: Elaboraciones a partir del *Anuario Estadístico de Cuba*, 2002.

³⁹ Aunque el PIB no es el mejor indicador para medir el valor agregado por los servicios gratuitos —predominantes en el caso de Cuba—, pues sólo computa el gasto para la provisión de dichos servicios. Los estudios efectuados para construir un indicador que mida mejor el gasto social y su valor agregado en condiciones no mercantiles brindan como resultado que el porcentaje de gastos sociales respecto al producto sería aún mayor (MEP, 2002).

Gráfico 11
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
GASTO SOCIAL, 2002

(Por habitante y como porcentaje del PIB)



Fuente: *Panorama social de América Latina (Síntesis)* y *Anuario Estadístico de Cuba, 2002*.

En el cuadro 10 se aprecia que se destinan a la educación recursos de manera sostenida, en correspondencia con el lugar central que ocupa este sector en la política social y en la estrategia general.

También se incrementaron los recursos destinados a la salud, inicialmente para revitalizar las actividades hospitalarias, estomatológicas, de ópticas y otras que se afectaron con la crisis. En los últimos años se han incorporado nuevos programas para descentralizar en la atención primaria un grupo de servicios médicos de mayor complejidad que anteriormente sólo se prestaban en la red de hospitales.

A partir de 2000, los programas restantes se sustentan en recursos que se destinan sobre todo a la cultura, la asistencia social y la alimentación en años específicos.

Cuadro 10
TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO SOCIAL REAL, 1998-2002

(Porcentaje)

	1998	1999	2000	2001	2002	1998-2002 acumulada
Gasto social total	4,8	9,5	10,2	7,1	10,1	8,2
Educación	2,5	17,2	12,6	11,1	13,7	11,3
Salud	4,9	11,6	6,6	4,8	4,7	6,5
Vivienda y servicios comunales	14,5	17,0	9,7	6,5	3,3	10,1
Cultura	1,2	9,4	20,4	30,6	24,6	16,7
Deportes	2,3	8,0	10,5	1,6	17,7	7,9
Seguridad social	2,9	1,2	-1,6	2,9	3,8	1,8
Asistencia social	6,2	4,8	11,6	18,3	80,9	21,6
Subsidio a la canasta básica	0,5	2,0	47,9	2,9	7,3	10,9

 Fuente: Elaboraciones a partir del *Anuario Estadístico de Cuba*, 2000.

No obstante lo positivo que resulta, el financiamiento creciente dedicado a la política social ha tenido una dificultad derivada de la existencia de dualidad monetaria. El grado de centralización que prevalece en la circulación de la divisa acota, en la práctica, la descentralización implantada para el financiamiento corriente en moneda nacional.

E. Pobreza y desigualdad

El tema de la pobreza en Cuba resurgió con la crisis de los años noventa. El favorable desempeño económico que se registró entre los años 1975 y 1985; la integralidad y universalidad de los programas sociales que lograron niveles muy elevados de cobertura; los resultados del desarrollo social alcanzado, observables en el nivel de los indicadores sociales, y el proceso de acercamiento de las condiciones de vida de las familias a lo largo de la Isla sustentaron a mediados de los años ochenta la tesis de que la pobreza se había erradicado en el país (Rodríguez y Carriazo, 1987).

Crisis y reforma han sido procesos con impactos diferenciados sobre los grupos sociales. Durante la crisis tomaron auge actividades vinculadas a la economía sumergida, mientras que las familias que se han logrado insertar en las actividades generadoras de divisas han contado con mayores oportunidades. En general, las unidades familiares desplegaron diversas estrategias para contrarrestar la caída en su nivel de vida y para lograr una reinserción social, con más o menos éxito de acuerdo con sus activos.

Los estudios sobre pobreza en Cuba son relativamente escasos (Muñoz, 1992; Baliño y Hernández, 1993; Torres, 1993; Ferriol y otros, 1997; Ramos, 1999; Colectivo de autores INIE-ONE, 2003), pero todos ellos muestran que en los años noventa había una franja de población con ingresos insuficientes. Sin embargo, esa población disfruta de una garantía de acceso a los servicios de educación, salud, seguridad y asistencia sociales que es muy elevada.⁴⁰

Por tanto, es necesario completar las estimaciones de pobreza de ingresos con un enfoque de necesidades básicas insatisfechas para poder arribar a valoraciones comparables en el entorno internacional. En este sentido, las prestaciones que se garantizan a toda la población para satisfacer sus necesidades básicas son las siguientes:

- La disponibilidad de alimentos que cubren como mínimo 50% de los requerimientos nutricionales, a precios subsidiados. Acceso a otras vías subsidiadas de alimentación por su estado de vulnerabilidad o necesidad.
- La atención permanente de un médico en la comunidad con funciones preventivas y curativas —servicios primarios— y la opción de proporcionar servicios especializados de alta tecnología disponibles en el país, todo de manera gratuita.
- La atención médica mensual de la gestante y el menor de un año, incluido cualquier tipo de servicio requerido.
- La educación básica —que comprende nueve años de estudios— y la garantía de poder continuar la formación también de manera gratuita a fin de prepararse mejor para obtener un empleo.
- Estudios de nivel superior totalmente gratuitos.
- Un sistema de pago ventajoso para la adquisición de una vivienda.

Estos beneficios son superiores a los niveles considerados como críticos en la región latinoamericana para valorar un hogar cuyos integrantes tienen necesidades básicas insatisfechas.⁴¹ Incluso, en la región en ningún caso son consideradas necesidades básicas los estudios superiores, los tratamientos médicos complejos ni la posesión de una vivienda.⁴²

Por eso en Cuba se propuso el concepto de población en riesgo (Ferriol y otros, 1997), que se refiere a los sectores con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes, alimenticios y no alimenticios, pero que al mismo tiempo disfrutaban de una protección cualitativamente superior a la que reciben los latinoamericanos pobres. Esta protección se da garantizando el acceso a servicios gratuitos y subsidiados que no son considerados como indispensables en los demás países de la región. Las

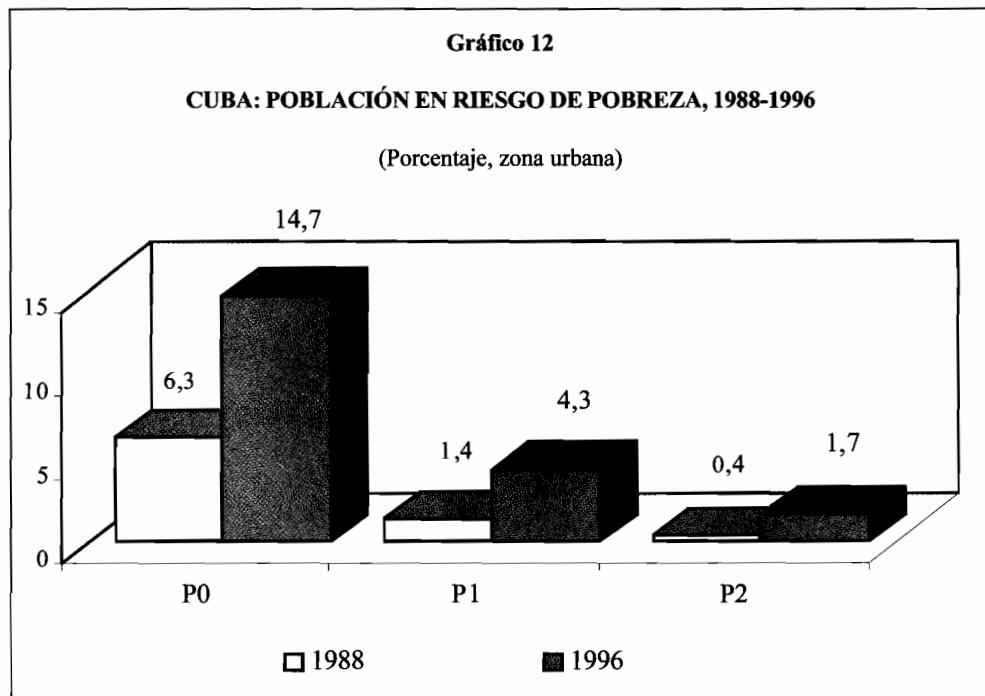
⁴⁰ Una reseña sobre pobreza en Cuba puede consultarse en Ramos, 2003.

⁴¹ Un estudio completo sobre la utilidad y las aplicaciones del método de las necesidades básicas insatisfechas en América Latina para los estudios de pobreza puede consultarse en CEPAL, 2001b.

⁴² En los estudios realizados en la región se incorporan indicadores sobre la calidad de la vivienda y sus condiciones sanitarias, cuestión que se podrá adicionar en el caso de Cuba al disponerse de los resultados del Censo de Población y Viviendas de 2002.

transformaciones generadas por los nuevos programas sociales para brindar servicios más personalizados y enfocados hacia los que más lo necesitan permiten suponer que a partir de 2001 esa distinción se acentuará.

La población en riesgo mostró inicialmente la dinámica que se observa en el gráfico 12.⁴³



Fuente: Colectivo de autores INIE-CIEM, 1997.

Entre 1988 y 1996 el porcentaje de la población urbana en situación de riesgo aumentó en más del doble. La brecha de riesgo (P1) indica que en ambos años la mayoría de la población con ingresos por debajo de la línea considerada poseía ingresos cercanos a la misma. No obstante, el deterioro del índice de brecha fue mayor que el de incidencia de riesgo, o dicho en otros términos, entre 1996 y 1988 la brecha entre los ingresos de la población en riesgo y la línea de pobreza aumentó.

⁴³ Estos tres índices se refieren a una clase de medidas aditivas de pobreza desarrolladas por Foster, Greer y Thorbecke, 1984. P0 expresa la proporción de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza; P1 mide la brecha entre los ingresos medios de los pobres y la línea de pobreza, mientras que P2 mide la intensidad de la pobreza, que es sensible a la distribución de los ingresos entre los pobres.

El efecto de la contracción de la economía se reflejó con mayor agudeza en la región oriental del país, donde vivía 30% de la población urbana, de la cual 22% se encontraba en riesgo de no satisfacer necesidades básicas. No obstante, durante ese período la región occidental y Ciudad de La Habana, con el 20% y el 26% respectivamente de la población, mostraron un mayor deterioro en la incidencia de riesgo.

Estimados realizados para Ciudad de La Habana indicaron también que la situación entre 1990 y 1995 fue más crítica.

80

Recuadro 2

MEDICIÓN DE LA POBREZA DE INGRESOS EN CUBA

Para la medición de la población en riesgo se optó por utilizar el método del ingreso adecuándolo a las características de la sociedad cubana. Desde un punto de vista metodológico, los principales aspectos tomados en consideración para adecuar la metodología fueron los siguientes:

- La existencia de mercados segmentados, con distintos niveles de precios y acceso.
- La circulación legal de dos monedas en el país y la presencia de ingresos monetarios de las familias en ambas monedas.
- El funcionamiento de dos tasas de cambio: una oficial y otra no oficial, ninguna de las cuales refleja el poder de compra de la moneda local en la totalidad del mercado de bienes de consumo y servicios.
- La presencia de un mercado informal de productos, servicios y moneda de cierta importancia.

El método empleado fue calcular —para 1996— el costo y aporte nutricional de los alimentos distribuidos por el racionamiento, la alimentación social y el autoabastecimiento a precios regulados; se supuso que el resto de la canasta básica de alimentos (en términos de energía, proteínas y grasas) se completa en los mercados libres. La canasta básica de alimentos utilizada fue la más reciente dictada por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos en 1995.

La actualización del costo de la canasta básica para años posteriores a 1996 se realizó a partir de los estimados del índice de precios al consumidor.

Fuente: INIE-CIEM, 1997.

Cuadro 11
POBREZA DE INGRESOS EN LA CIUDAD DE LA HABANA, 1988-1996

(Porcentaje)

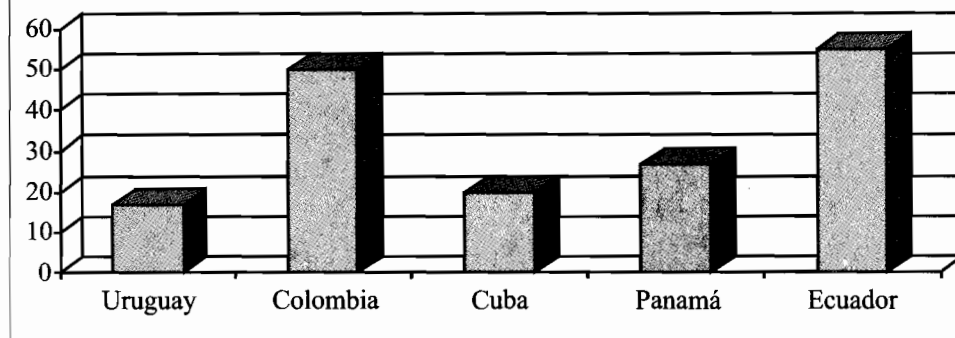
Años	P0	P1	P2
1988	4,3	1,2	0,4
1995	20,1	5,2	1,8
1996	11,5	3,0	1,1

Fuente: INIE-CIEM, 1997.

Esa dinámica, creciente durante la crisis y decreciente en la fase de recuperación económica, encontró explicación en el incremento de la desigualdad de los ingresos monetarios, pues el comportamiento de los ingresos medios tuvo el efecto de compensar esa tendencia.⁴⁴

Gráfico 13
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA URBANA, 2001-2002

(Porcentaje de la población)



Fuente: CEPAL, 2003 e INIE, 2001.

⁴⁴ Para ampliar sobre cuestiones conceptuales y metodológicas asociadas al modelo social de Cuba, puede consultarse PNUD, 1998.

En 1999 los estimados realizados —no completamente comparables con los anteriores— sitúan el porcentaje de población en riesgo, también para la zona urbana, en un 20%.⁴⁵ Cálculos preliminares para el año 2001 confirman la resistencia al descenso del porcentaje. Este nivel de pobreza de ingresos se sitúa entre los más bajos de la región latinoamericana.

Para el año 2001 un estudio sobre pobreza en Ciudad de La Habana brindó las características socioeconómicas y sociodemográficas de las familias en dicha situación comparándolas con las de ingresos elevados, lo que sugiere un grupo de factores asociados a esta situación de desventaja (INIE-ONE, 2003).

82

En primer lugar, se trata de familias con una carga demográfica elevada. En el decil 1 de ingresos 39% de las familias tenían niños y 45% tenían adultos mayores en su composición. En el decil 2 estas proporciones eran de 29% y 52% respectivamente. En el decil 9 sólo 14% de las familias tenían niños y 45% estaban compuestas por adultos mayores. Algo similar sucedía con la presencia de adolescentes. A esto se agrega la existencia de 10% de familias conformadas sólo por ancianos en casi todos los deciles, lo que incrementa la vulnerabilidad familiar en los deciles de menores ingresos.

También era muy diferente el aprovechamiento que realizan los hogares del potencial laboral. En el decil 1, 40% de las familias no tenía ningún miembro activo económicamente, además de ser el decil con la proporción mayor de personas dedicadas a las tareas del hogar. En el decil 2 la situación ante el empleo de los miembros del hogar era mejor, pero muy a la zaga del decil 9, en el que sólo 13% de las familias no tenía personas activas económicamente.

Las características de la inserción laboral también tuvieron una influencia decisiva en la situación de pobreza. Las familias en riesgo concentraban el grueso de la población desocupada, que aunque es de poca magnitud en el país, incide en la economía familiar. Además, y como promedio, los asalariados de este sector devengaban los ingresos laborales más bajos del país. Es decir, se observó que la situación laboral y la actividad económica desempeñada determinan, junto a la composición etaria de la familia, su posición de desventaja. Esto no es ajeno al hecho de que la escolaridad promedio de las familias pertenecientes a los deciles de menores ingresos, aunque es elevada y cercana a los 10 años de estudios, es menor que en los deciles de mayores ingresos.⁴⁶

⁴⁵ La estimación realizada partió de la Encuesta sobre la Situación Económica de los Hogares de 1999. Su principal aporte respecto a estudios precedentes fue tomar en cuenta, dentro de la distribución, los ingresos no monetarios derivados de los sistemas especiales de pago a trabajadores vigentes en el país, así como cuantificar la distribución de las transferencias a los hogares por gratuidad en los servicios de educación y salud a partir de conocer el uso que de esos servicios se reportó en la encuesta.

⁴⁶ La escolaridad promedio de la familia se calculó como el número de años promedio de estudios concluidos por las personas de 15 años y más.

Lo anterior evidencia la necesidad de lograr un crecimiento económico, condiciones transparentes de funcionamiento del mercado laboral y una política social con acciones dirigidas a la población en riesgo de pobreza.

La vulnerabilidad constituye un aspecto a considerar en la sociedad cubana actual, al modificarse la estructura de oportunidades y crearse una heterogeneidad en las condiciones de vida de la población. A raíz de esta situación, se desarrollaron estudios orientados a evaluar el impacto en los grupos sociales que mostraron una mayor vulnerabilidad a los procesos de cambios. Entre ellos destacan las investigaciones cualitativas sobre la familia, los jóvenes, los niños y los beneficiarios de la asistencia social, entre otros (ICIODI, CIPS, CEA, 1989).

83

Los estudios cualitativos han constatado la interrelación de factores demográficos y socioeconómicos con estructuras de valor y comportamientos que agravan la vulnerabilidad de las familias y grupos estudiados. Entre los rasgos comunes se mencionan: condiciones precarias de vivienda, bajo nivel educacional de los adultos, presencia de conflictos intrafamiliares y desigualdad de género en el funcionamiento familiar (Zabala, 1997; Díaz, B, Guasch, I y Vigaud, B., 1990).

El estudio efectuado en Ciudad de La Habana arriba citado confirmó que en 2001 la vulnerabilidad era una de las características de una franja importante de la población, pues las familias de los deciles de ingresos del 3 al 5 mostraban características similares a las de menores ingresos. Algunas de esas características eran la presencia de núcleos con ancianos solos, la convivencia con enfermos crónicos, el menor aprovechamiento del potencial laboral y la concentración de los desocupados.

Por último, resulta importante conocer las manifestaciones de la población en torno a su situación socioeconómica; el estudio realizado para la capital del país enriquece la comprensión sobre esa cuestión (INIE-ONE, 2003). A una muestra representativa de las familias se le preguntó cuáles eran los tres principales problemas que afectaban su vida cotidiana. De las respuestas proporcionadas, la insuficiencia de ingresos resultó el problema que se señaló en mayor porcentaje, según se muestra en el cuadro 12.

En segundo lugar se aludió a problemas de insuficiente alimentación y, en tercer lugar, al deterioro de la vivienda y la escasez de transporte público. Resalta el hecho de que un reducido porcentaje hizo alusión a situaciones de desprotección, insuficiente educación y desempleo.

La desigualdad de ingresos fue también un tema emergente en los noventa. Aun así, la población cubana continuó siendo la de menor desigualdad en América Latina y El Caribe, lo que fue apuntado por la CEPAL en el informe presentado en su Vigésimoctavo período de sesiones (CEPAL, 2000a).

Los estimados más recientes de la desigualdad de ingresos monetarios, medida por el coeficiente de Gini, la situaron en 0,38 para la zona urbana en el período 1996-1998.

Cuadro 12**LOS TRES PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFECTAN LA VIDA COTIDIANA, 2001****(Miles de respuestas)**

	Respuesta 1	Respuesta 2	Respuesta 3	Total	Estructura porcentual
Insuficientes ingresos	339,2	572,3	103,5	1015,0	27
Insuficiente alimentación	867,5	0,5	0,6	868,6	23
Deterioro de la vivienda	128,3	248,7	234,7	611,7	16
Escasez de transporte	82,5	208,1	300	590,6	16
Enfermedad	146,9	174,6	0	321,5	8
Problemas de convivencia	8,2	19,7	47,7	75,6	2
Insuficiente calificación	2,1	7,2	20,6	29,9	1
Desprotegido ante necesidad	0,6	6,6	16,9	24,1	1
Desempleado	4,3	16,4	29,9	50,6	1
Ninguno	147,3	0	0	147,3	4
No responde	56,7	0	0	56,7	1
Total	1 783,6	1 254,1	753,9	3 791,6	100

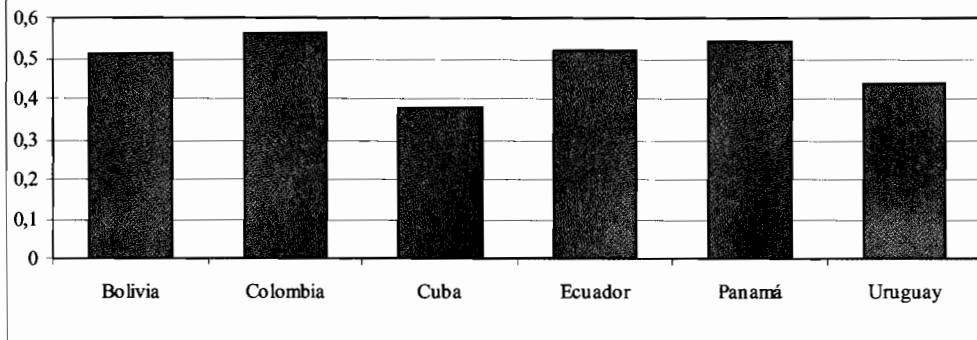
Fuente: INE-ONE, 2003.

El principal factor asociado a la mayor desigualdad de ingresos monetarios es poseer una fuente estable de ingresos en divisas. Ello responde a que algunos bienes de consumo esenciales como los artículos de higiene y limpieza personal, entre otros, sólo se ofertan en el mercado racionado en cantidades insuficientes o en el mercado en divisas, por lo que aquellas familias sin ingresos frescos en esta moneda deben asimilar el incremento de precios que supone la adquisición de la divisa en el mercado monetario. Estimados efectuados sobre la sensibilidad del coeficiente de Gini a un proceso de apreciación de la moneda nacional permiten situar ese propósito como uno de los más promisorios para disminuir la desigualdad social.

Sin embargo, la consideración de las transferencias del gobierno en alimentación, educación, salud, seguridad y asistencia social, entre otros, provenientes de familiares y amigos, contrarrestan la desigualdad de ingresos monetarios primarios. En el cuadro 13 se muestra cómo se distribuyen esas transferencias a partir de la encuesta sobre la situación económica de los hogares de 2001.

Las transferencias por utilización de los servicios de salud y educación son progresivas, y las del sistema de seguridad social y los subsidios de precios a los productos de la canasta básica tienen un comportamiento neutro respecto a la distribución de ingresos monetarios primarios. Aunque la distribución de las transferencias que se muestra tiene el efecto de disminuir el coeficiente de Gini, pues su magnitud es relativamente elevada en las zonas urbanas, existen

Gráfico 14

PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COEFICIENTE DE GINI, ZONA URBANA, 1999


Fuente: CEPAL, 2003c y Ferriol, 2001.

85

reservas para que estos beneficios favorezcan en mayor medida a los más necesitados, por lo cual la política social en esas esferas puede adecuarse. Los programas de asistencia social más personalizados y con beneficios en especie y servicios constituyen transformaciones en esa dirección.

Un estudio reciente exploró, por medio de un análisis contrafactual, cuál hubiera sido el nivel de pobreza y desigualdad para el año 1999 si algunas condiciones del comercio internacional hubieran sido distintas, o si se hubieran aplicado políticas domésticas alternativas manteniendo las restantes condiciones de la economía de ese año. Este ejercicio permite extraer conclusiones sobre qué medidas de política económica podrían ser más efectivas para aminorar la pobreza.⁴⁷

⁴⁷ El trabajo diseñó un modelo de equilibrio general para la economía cubana. En este tipo de modelos subyace el enfoque neoclásico. No obstante la adecuación que se realizó, los autores apuntan que al establecer las relaciones y parámetros del modelo se asumen determinados supuestos que reflejan con mayor o menor fidelidad las características reales de la economía, lo cual se tuvo en cuenta en la interpretación de los resultados. La metodología de microsimulaciones utilizada concentra la atención en los impactos asociados al mercado de trabajo. Es decir, recoge los efectos de los cambios en la tasa de participación económica, en la tasa de desempleo, en la estructura del empleo según sector de actividad y de propiedad, en el nivel promedio de remuneraciones y su estructura —también por sectores—, así como en la composición educativa de la población empleada. Véase Ferriol y otros, 2003.

Cuadro 13**DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS POR DECILES DE INGRESOS MONETARIOS,
CIUDAD DE LA HABANA, 2001****(Porcentaje)**

	Seguridad y asistencia social (monetaria)	Subsidio canasta básica	Alimentos de otras familias	Educación y salud a/
Decil 1	5,6	10,7	7,2	14,0
Decil 2	8,2	10,2	17,6	11,3
Decil 3	11,5	10,2	9,1	9,7
Decil 4	11,3	10,1	8,1	10,1
Decil 5	11,8	9,8	7,7	9,4
Decil 6	8,9	9,8	7,4	10,0
Decil 7	9,7	10,1	11,7	7,6
Decil 8	9,0	9,8	11,8	8,6
Decil 9	12,0	9,7	10,2	9,4
Decil 10	11,9	9,6	9,3	9,9

Fuente: Estimados del INIE, 2003.

a/ Corresponde a 1999.

Las políticas simuladas se transmiten a la situación socioeconómica de los hogares por varias vías. En primer lugar a través de la creación de nuevos empleos o, por el contrario, con el desplazamiento de trabajadores ocupados con el consiguiente incremento del desempleo; en cada caso tiene influencia la magnitud y la estructura del movimiento según sector de actividad económica, calificación y sector de propiedad del empleo. En segundo lugar, el nivel de las transferencias que llegan a las familias del gobierno, de otras familias y del exterior; también su magnitud y estructura según las fuentes es relevante.

Por último, la dinámica de los precios al consumidor y del tipo de cambio informal tiene igualmente efectos en la situación familiar y en los resultados de pobreza y desigualdad.

En el cuadro 14 se muestran los resultados que se hubieran obtenido en el caso de que:

- La demanda internacional a las exportaciones cubanas hubiera sido 5% mayor en 1999 (*shock* de exportaciones). En ese caso el valor agregado de la economía se hubiera incrementado 0,4% más que lo verificado ese año.
- La relación de términos de intercambio hubiera favorecido al país por un descenso del precio de importaciones de 16%.

- El capital fijo del sector del turismo hubiera sido 10% mayor, lo que hubiera determinado un valor agregado en la economía 1,3% superior.
- Se hubiera verificado en 1999 un incremento generalizado de productividad del uso de los factores de alrededor 7%. En dicho caso el producto interno bruto hubiera sido 5% superior.

Cuadro 14

IMPACTOS EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD DE POLÍTICAS ALTERNATIVAS, 1999

(Puntos de variación)

	Valor inicial 1999	Shock de exportaciones intercambio	Mejora términos de	Fomento exportador	Aumento de eficiencia
Porcentaje de pobreza	20	-2,3	-2,1	-2,0	-1,5
Coefficiente Gini	38	-0,5	-0,4	-0,5	-0,2

Fuente: Ferriol, 2003.

El estudio concluye que para propiciar procesos redistributivos en la población que produzcan el descenso de la pobreza, es necesario un patrón de crecimiento conducido por las exportaciones que apoye su dinamismo al incrementar el capital fijo en esas actividades. La apreciación del tipo de cambio no oficial y el descenso de los precios minoristas se convertirían en los ejes centrales de esos resultados.

También sería necesario, en una estrategia de crecimiento perspectivo, impulsar el incremento de la productividad conjunta de los factores, lo cual tendería a depreciar la moneda nacional en el mercado no oficial de divisas. En ese caso se requeriría cambiar el patrón de la oferta de bienes de consumo y servicios a favor de la moneda nacional. Esto complementaría la tendencia al descenso del porcentaje de población en riesgo derivado del incremento de la ocupación. Además, se señala que el diseño del paquete de medidas tendría que incluir proyectos para proteger a los grupos de menores ingresos, con el enfoque de los nuevos programas ya en curso.

Aunque las políticas alternativas simuladas tendrían un impacto positivo sobre la desigualdad y la pobreza, éstos serían relativamente modestos sin suponer variaciones más profundas del modelo económico, en especial respecto a la dualidad monetaria y la segmentación de mercados. Todo ello refuerza la necesidad de una acción eficiente y eficaz de la política social.

F. Conclusiones

Durante el quinquenio 1998-2002, la política social cubana se adecuó a las nuevas condiciones económicas y sociales, no sólo para conservar los resultados satisfactorios

alcanzados en el pasado, sino con el objetivo de aumentar la calidad de la atención a la población y crear condiciones que en perspectiva contribuyan al desarrollo del país.

En el ámbito económico se han mantenido limitaciones de recursos y otras afectaciones provocadas por el desempeño de la economía internacional y por dificultades internas que limitan el crecimiento. En esas condiciones, la dinámica acelerada de recursos públicos dedicados a la política social evidencia que el gobierno sigue sustentando la concepción de que el desarrollo social es condición necesaria para el crecimiento. También se observa que la búsqueda de eficiencia en dicha política se ha convertido en eje central de las transformaciones.

88

Por otra parte, la emergencia de problemas de vulnerabilidad, pobreza y desigualdad han obligado a tener más en cuenta que en el pasado las diferentes situaciones de los beneficiarios potenciales para que los beneficios lleguen a los más necesitados. A ello se añade el impacto del acelerado proceso de envejecimiento de la población que introduce nuevos desafíos.

Ambos elementos, déficit de financiamiento y necesidad de focalizar los beneficios sin abandonar la universalidad de la atención, han determinado que la política social siga desarrollándose de modo creativo y cada vez más integral. El análisis de los nuevos programas implementados a partir del año 2000 permite establecer pronósticos promisorios sobre cómo proceder para que se potencien las acciones y los resultados excedan las posibilidades financieras. La evaluación futura que podrá efectuarse sobre sus impactos puede aportar lecciones útiles para otros países en desarrollo.

Una serie de características de la sociedad cubana permite la aplicación de una política social como la descrita. En primer lugar, se cuenta con la voluntad política del gobierno, sin la cual poco se puede lograr. A ello se añade el compromiso colectivo con la realización de un proyecto social, el elevado desarrollo alcanzado previo a la crisis económica de los noventa y la solidaridad que caracteriza a la población, todo lo cual se ha convertido en una fortaleza para contrarrestar las severas dificultades. En segundo lugar, la cubana es una sociedad con un elevado grado de institucionalidad, organizada, con capacidad de controlar, evaluar los resultados con criterios científicamente fundamentados, monitorear las situaciones locales y que cuenta con un sistema de estadísticas económicas y sociales suficientemente desarrollado. En tercer lugar, en la aplicación de los programas participan de manera conjunta el gobierno, las organizaciones sociales y políticas y las familias.

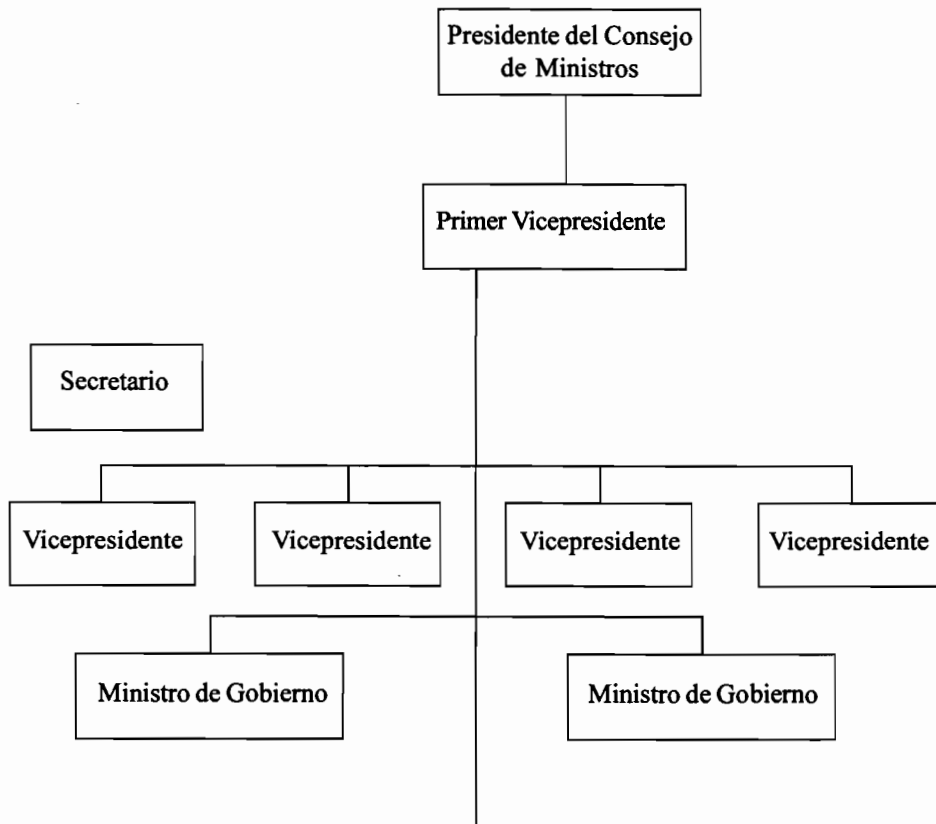
Sin embargo, para disminuir los problemas de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad se requiere lograr avances en las condiciones económicas, pues el crecimiento también es condición necesaria para el desarrollo social. Aunque se incremente la eficiencia de la política, los recursos pueden ser insuficientes para continuar programas tan abarcadores e integrales.

Por tanto, resulta conveniente dar continuidad a la reforma económica aplicada a partir de 1993, en especial en esferas con impactos sociales elevados. Los propósitos de eliminar

la dualidad monetaria, disminuir la segmentación de los mercados de bienes y servicios de consumo y reestructurar el mercado laboral deben formar parte de esa agenda.

ANEXO

Estructura del Gobierno de Cuba



Restantes miembros del Consejo de Ministros: 26 Ministerios y 4 Institutos:

- Ministerio de Auditoría y Control (MAC)
- Ministerio del Azúcar (Minaz)
- Ministerio de la Agricultura (Minagri)
- Ministerio de la Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (Citma)
- Ministerio del Comercio Exterior (Mincex)
- Ministerio del Comercio Interior (Mincin)
- Ministerio de Comunicaciones y de la Informática
- Ministerio de la Construcción (Micons)
- Ministerio de Cultura (Micult)
- Ministerio de Educación (Mined)

Ministerio de Educación Superior (MES)
Ministerio de Finanzas y Precios (MFP)
Ministerio de la Industria Alimenticia (Minal)
Ministerio de la Industria Básica (Minbas)
Ministerio de la Industria Ligera (Minil)
Ministerio de la Industria Pesquera (MIP)
Ministerio de la Industria Sidero-Mecánica (Sime)
Ministerio del Interior (Minint)
Ministerio de Justicia (Minjus)
Ministerio de Relaciones Exteriores (Minrex)
Ministerio de Salud Pública (Minsap)
Ministerio del Transporte (Mitrans)
Ministerio del Turismo (Mintur)
Ministerio de la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (Minvec)
Instituto de Aeronáutica Civil de Cuba (IACC)
Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT)
Instituto Nacional de Deportes, Educación Física t Recreación (Inder)
Instituto Nacional de Reservas Estatales (Inder)
Banco Central de Cuba (BCC)



Capítulo III

La educación

A. Estrategias, políticas y objetivos

Dentro de la amplia gama de transformaciones sociales que a partir de 1959 se iniciaron en Cuba, la educación ha desempeñado un papel importante en la estrategia del gobierno para lograr una sólida formación técnica-profesional y ética de la población. Desde los años sesenta se trazaron acciones que redujeron el analfabetismo⁴⁸ y se creó el Sistema Nacional de Educación, con acceso universal y gratuito a todos los ciudadanos, sin discriminación por sexo, raza o estrato social.

Se desarrollaron acciones para elevar masivamente la escolaridad. Se desplegó en todo el territorio la campaña para alcanzar el sexto grado y durante los años ochenta, con la consolidación del Sistema Nacional de Educación, se trabajó por lograr los nueve años de estudio en toda la población. Un objetivo de la política educacional ha sido alcanzar niveles de desarrollo equitativos en los diferentes territorios, aspecto que se perfecciona en la actualidad con la aplicación de políticas y programas educativos con amplia participación de la sociedad civil para alcanzar metas superiores.

Durante la década de los años ochenta se adoptaron nuevas directrices, entre ellas, incrementar la formación de recursos humanos e infraestructura necesaria para mantener la cobertura universal de la educación ante los cambios demográficos ocurridos y su influencia en los diferentes niveles de enseñanza; mejorar la calidad en la formación de los profesionales necesarios para el desarrollo económico e implementar nuevos contenidos curriculares.

El desarrollo de la educación desde esos años se ha asumido como un proceso de perfeccionamiento continuo y sistemático para adecuar la formación a las demandas de la sociedad; así, se sigue adoptando currículos, se elaboran nuevos textos y varían las estructuras de dirección a nivel nacional, provincial y municipal a partir de los resultados de investigaciones pertinentes.

⁴⁸ Durante 1961 se realizó la campaña nacional de alfabetización con carácter masivo, con amplia participación popular, y se dictó la Ley de Nacionalización de la Enseñanza, que establece la responsabilidad del Estado en la prestación gratuita de los servicios educativos.

A principios de la década de los años noventa, al igual que el resto de la economía, el sector sufrió los efectos de la falta de recursos materiales y financieros, sobre todo divisas, para hacer frente a retos sociales ambiciosos para un país en crisis económica.

Los principios del sistema se mantuvieron, es decir: el carácter masivo de la educación; su gratuidad; la combinación del estudio con el trabajo con fines educativos; la coeducación que permite el acceso a la enseñanza por igual a niñas y niños y la participación de toda la sociedad en las tareas de la educación.

Adicionalmente, el sector ha desarrollado una política de perfeccionamiento organizativo y de funcionamiento para el logro de una mayor equidad en la prestación de los servicios. Esto ha posibilitado alcanzar una mayor eficiencia económica atendiendo a la diversidad y potenciar al máximo los recursos materiales, financieros y humanos existentes.

Ya desde principios de los noventa se flexibilizó la gestión del sistema educativo para mejorar el funcionamiento de los centros docentes al dar mayor autonomía a la institución escolar y a su dirección para el desempeño de sus funciones. A partir de la aplicación de esta política de descentralización se observan mejores resultados debido a que se conforma una unidad de intereses en cada escuela.

De igual manera, ante los nuevos cambios ocurridos en la economía y en el entorno internacional, se han modificado los programas de estudio con la incorporación de nuevas asignaturas y la ampliación de los perfiles de especialización. Lo anterior tiene la finalidad de formar especialistas integrales que puedan ser ubicados en diversas plazas.

La política de recalificación y superación del personal docente, tanto de nivel superior como medio, ha sido una preocupación constante del sistema para que sus trabajadores transmitan al alumnado el caudal de conocimientos más actualizados, enmarcados en el contexto vigente. Al respecto, se desarrolla un fuerte despliegue de cursos de posgrado, maestrías y entrenamientos de los docentes en ejercicio, además de establecer que los maestros primarios cursen estudios universitarios de licenciatura en su especialidad, situación en que se encuentra 70% de dichos docentes.

Una de las soluciones implementadas para contrarrestar el déficit de materiales escolares es el rescate de libros y otros útiles al finalizar cada curso escolar, los cuales son empleados por los nuevos alumnos.

Ante la baja disponibilidad de alimentos en el país, se produjo una disminución de la calidad de la alimentación en las escuelas. En respuesta se adoptaron medidas como la creación de zonas de autoabastecimiento y huertos escolares, así como la vinculación de las escuelas con las CPA o con las UBPC para garantizar un nivel de ingesta adecuado en el servicio de internado y seminternado.

Estas fueron, entre otras, las principales políticas del sector y las estrategias de adaptación desarrolladas por la educación cubana a mediados de los años noventa para enfrentar las

restricciones de recursos, la reducción de las importaciones y el recrudescimiento del bloqueo económico sobre la Isla. La educación también se inserta en el proceso de reforma económica que tuvo lugar en el país.

A partir de 1997, las transformaciones en la educación se orientaron a solucionar problemas de calidad, sin renunciar a su universalidad; mejorar la relación entre la unidad del sistema educacional y la diversidad en que éste se manifiesta; vincular adecuadamente la centralización y la descentralización administrativas; crear en el magisterio un modo científico (objetivo, creativo y participativo, basado en investigaciones) de solucionar los problemas educacionales presentes y prospectivos y a la optimización del proceso docente. Se trataba no sólo de mantener lo alcanzado, sino de avanzar cualitativamente a pesar de las limitaciones financieras, vinculando eficiencia con eficacia.

95

Se concretaron tres líneas de acción fundamentales: hacer de la escuela el centro más importante de la comunidad; perfeccionar la labor de las estructuras de dirección y la idoneidad de los cuadros y profesores y promover un trabajo integrado entre los institutos superiores pedagógicos y las direcciones provinciales de educación.⁴⁹

A partir del año 2000 se establece que el objetivo principal de la educación es elevar el desarrollo humano de todos los cubanos, al propiciar una cultura general e integral desde la infancia y promover la asimilación de conocimientos sólidos y profundos. Se resalta la educación para la vida a partir de valores acordes con el modelo social cubano, prestando atención a la diversidad de los alumnos e integrando a los propios estudiantes, al personal de las escuelas, a la familia, al personal de salud, a las instituciones, a las organizaciones y a los trabajadores sociales.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, se están implementando programas educativos y sociales de corto y largo alcance que buscan desarrollar las aspiraciones y aumentar las oportunidades de cada niño o niña, adolescentes, jóvenes y adultos para el acceso a la educación, el empleo y la cultura. Los objetivos de estos programas son estratégicos debido a su impacto en el nivel general de conocimientos, en la ampliación de la cultura, en la calificación de la población y en las condiciones de vida. Además, permiten a Cuba enfrentar retos futuros en mejor situación (Álvarez, 2002).

Se trabaja para mejorar la calidad de la enseñanza primaria con grupos de clases de no más de 20 alumnos y la reparación y ampliación del número de aulas. En consecuencia, se comenzó la formación emergente de maestros primarios para asegurar el personal docente en estas escuelas, especialmente para los territorios que no lograban satisfacer tales necesidades. De igual forma se dotó de computadoras, televisores y videos a todos los centros docentes; se electrificaron por diferentes alternativas todas las escuelas primarias

⁴⁹ Los institutos superiores pedagógicos no sólo se encargan de la formación del personal docente, sino que esta formación ha implicado adecuaciones a partir de los problemas que muestran las enseñanzas por subniveles y por territorios del país.

que aún no disponían de esta posibilidad; se trabaja en la producción de software y videos educativos para todos los niveles de enseñanza y en la creación de centros especializados y se editaron obras de consulta y de literatura para las bibliotecas escolares, en particular para los docentes.

El avance cualitativo de la enseñanza secundaria básica es también un objetivo y ha recibido los efectos de una serie de programas educativos. La reparación de escuelas ha sido básica por el deterioro existente en la red docente. Durante los años 2001 y 2002 se amplió la capacidad de las escuelas con el objetivo de brindar dos turnos en todos los establecimientos en los que se imparte esta enseñanza, meta que se materializa en el curso escolar 2003-2004.

96

La formación de un profesor integral para la educación secundaria básica (del séptimo al noveno grado de la enseñanza general) es otra transformación sustancial, pues permite el descenso del número de alumnos por aula a 15 y una atención más directa del maestro al alumno. La dotación de televisores y videos ha hecho posible la utilización del canal educativo como apoyo al trabajo del profesor. El mejoramiento de los currículos docentes y el incremento de la computación son también aspectos que contribuyen a mejorar la calidad de esta enseñanza, así como la capacitación del personal docente.

Para los jóvenes que por diversos motivos no continuaron estudios medios se inician programas que permiten su reincorporación a las aulas. Comenzaron los cursos de superación integral para jóvenes de 17 a 29 años de edad como una forma especial de empleo, lo mismo que los cursos para trabajadores sociales, profesores emergentes de primaria y profesores integrales de secundaria básica, quienes disponen de los recursos adecuados tanto audiovisuales como de bibliografía actualizada. Al concluir su preparación curricular de nivel medio, estos docentes podrán optar por carreras universitarias o por empleos acordes a su nueva calificación.

En la educación universitaria se aprecia un número de programas novedosos que sin duda repercutirán en la formación de un capital humano cualitativamente superior. En primer lugar, con el programa de la universalización de la educación superior se pretende descentralizar aún más la formación universitaria en un grupo de especialidades hacia los diferentes territorios del país e incrementar las oportunidades de acceso. Esto implicó la creación de sedes universitarias en todos los municipios con la utilización de instalaciones del nivel medio de enseñanza en horarios alternativos, y con profesores universitarios y otros profesionales a tiempo parcial residentes en la comunidad, debidamente categorizados para esta actividad docente y dispuestos a apoyar el programa.

Algunos estudios de la realidad cubana resaltan que esa ampliación elevada del acceso a estudios de nivel superior creará tensiones sociales, pues la demanda económica de universitarios muestra un dinamismo limitado y podrían incluso incrementarse las tendencias migratorias hacia el exterior. El gobierno, por su parte, apuesta a que la apertura de oportunidades que se brinda para la realización de estudios superiores compense las

desigualdades de acceso a estos estudios que pudieran haberse creado en los años noventa al incrementarse la desigualdad de ingresos en el país. Además se sostiene la tesis de que mientras más elevada sea la escolaridad de la población menor será la violencia social y la drogadicción, entre otros aspectos.

En especial se introduce la universidad del adulto mayor para personas de la tercera edad, jubilados y amas de casa que tienen interés en continuar estudiando. De esta forma se vinculan al estudio y se sienten útiles a la sociedad a partir de la realización de diferentes actividades, incluido el apoyo a diferentes investigaciones.

La creación de las bases que permitan la “informatización” de toda la sociedad es también uno de los programas más novedosos. Se han incrementado los medios técnicos destinados a los niños y jóvenes desde las edades más tempranas y en todas las enseñanzas, con la consiguiente preparación acelerada de unos 20.000 docentes para dichos servicios y la habilitación en el uso de estas tecnologías a todos los maestros y profesores del país; se ha multiplicado en siete veces durante los últimos cuatro cursos la formación en estas especialidades de la educación tecnológica. En la educación superior también se incrementó la cantidad de centros universitarios que imparten la especialidad de informática. En adición, comenzó a funcionar la Universidad de Ciencias Informáticas con la dotación tecnológica requerida, cuyo objetivo es acelerar la formación de profesionales de nivel superior en esa especialidad. Se amplió y completó la red nacional del Joven Club de computación⁵⁰ en todas las comunidades.

97

De igual forma, y con ayuda técnica y financiera de otros países, se han fundado dos centros universitarios internacionales para la formación de médicos y profesionales del deporte, otorgando becas a estudiantes, sobre todo latinoamericanos y africanos.

Por último, el objetivo más ambicioso es lograr el incremento de la cultura general integral de toda la sociedad. Para ello se creó un Canal Educativo con programación para los escolares, los jóvenes y toda la población adulta. Además, se promueve la cultura comunitaria a través de salas de vídeo, casas de cultura y centros comunitarios de computación.

Por medio del programa televisivo Universidad para Todos se transmiten cursos sobre la ciencia y la tecnología, el medio ambiente, el arte y la literatura, la historia universal, idiomas y geografía, entre otros. Esto permite ampliar y actualizar los conocimientos de los diferentes segmentos poblacionales.

Como se aprecia, las estrategias y políticas desplegadas para alcanzar los objetivos educativos han ido variando a lo largo de estos años, con énfasis en el aprovechamiento del potencial existente en el país y la preparación de la población para contextos

⁵⁰ Estos centros fueron construidos en todos los municipios del país para que, desde edades tempranas y en la comunidad, los niños y jóvenes tengan acceso a la computación.

globalizados, donde la ciencia y la técnica ocupan un espacio esencial, y el desarrollo económico se basa en el conocimiento adquirido.

Entre los objetivos de la Cumbre del Milenio referidos a la educación, se resalta la necesidad de lograr una enseñanza primaria universal, para lo cual se establece como meta que todos los niños completen su educación primaria (Alarcón, 2002). Como se desprende de lo apuntado con anterioridad, esta meta y los indicadores propuestos ya han sido alcanzados desde hace años en la Isla, por lo que el sistema educativo busca incrementar la calidad de la enseñanza, la cultura y la educación de toda la población.

9 8 Los proyectos sociales concretados desde la Conferencia Mundial de Jomtien, hasta la celebrada en el año en 2002 en Dakar, han perfeccionado los mecanismos de integración de los esfuerzos educativos en la labor comunitaria y prevención de la salud; en la educación de la sexualidad responsable y la lucha contra el sida; en la educación para la vida y en la atención a las disparidades sociales que, lamentablemente, aún están presentes en la sociedad cubana.

El Plan Nacional de Acción para la Educación para Todos tiene como cometido fundamental promover las acciones de los diferentes agentes educativos, organizaciones e instituciones del país encaminadas a la elevación de la calidad de la educación y de la vida cultural y espiritual de niños y adultos para lograr los objetivos de la educación en las condiciones de masividad y justicia social (Mined, 2002b).

Se pretende rebasar anteriores índices de calidad educacional en las condiciones materiales y de la calidad de la instrucción, además de convertir a cada ciudadano en un ser de este momento histórico concreto, para que en sí mismo se convierta en constructor de la nueva sociedad, más equitativa y justa, que promueve la Constitución de la República (Álvarez, 2003).

Debe resaltarse que Cuba tiene un arma en la educación como instrumento para enfrentar el desarrollo económico y social previsto a partir de la formación actual y futura de capital humano, de manera que los ciudadanos estén más capacitados para insertarse en contextos internacionales cada vez más competitivos y globalizados.

B. Estructura del sistema de educación en Cuba

En correspondencia con la Constitución, la prestación de los servicios educativos es una función asumida por el Estado, lo cual se refleja en la institucionalidad creada para ello. Esta concepción parte del principio de que la educación es una tarea de toda la sociedad, razón por la cual todos los agentes educativos, la familia y las diversas organizaciones sociales se empeñan, desde sus perspectivas, en favorecer y promover la prestación de los servicios educacionales a cargo del Estado. La educación es un derecho ciudadano.

En sentido general, los órganos locales de gobierno coordinan los esfuerzos y recursos de todos los agentes educativos y proveedores de la educación para garantizar la prestación

de los servicios. Discuten en las reuniones de sus comités ejecutivos las medidas necesarias para que esta prestación sea efectiva y ajustada a las proyecciones educativas del país y la localidad en cada etapa de su desarrollo.

De suma importancia en la organización y ejecución de la política educativa son los contactos bilaterales entre el Ministerio de Educación y otros ministerios, organizaciones e instituciones con la finalidad de garantizar el trabajo colectivo para elevar la calidad de la educación. Estos vínculos se apoyan, además, en el acuerdo del Consejo de Ministros,⁵¹ que establece las coordinaciones necesarias entre los ministerios y organismos de la producción y los servicios con las direcciones municipales y provinciales de educación.

99

Así, los ministerios de Educación y Cultura coordinan las estrategias en educación artística y el trabajo cultural en las instituciones educacionales; con los ministerios de la Agricultura y del Azúcar se perfila la vinculación del estudio con el trabajo⁵² y el reforzamiento de la alimentación a las escuelas mediante parcelas de autoconsumo; con el Ministerio de Salud Pública se analiza el trabajo de los médicos y enfermeras en los centros docentes, así como la educación para la salud en las escuelas y comunidades, mientras que con el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social se establecen las coordinaciones para la ubicación laboral de los futuros egresados.

Por su parte, las organizaciones sociales de la comunidad están encargadas de velar por el adecuado funcionamiento de las escuelas, para lo cual participan en los Consejos de Escuelas. También contribuyen en el funcionamiento de los consejos municipales de atención a menores, el trabajo preventivo con los niños, adolescentes y jóvenes en desventaja social y el trabajo educacional.

El Sistema Nacional de Educación en Cuba esta concebido como un conjunto articulado de niveles educativos y tipos de enseñanza. El nivel primario agrupa la educación preescolar y primaria. El nivel secundario incluye la secundaria básica, la educación preuniversitaria y la enseñanza técnica y profesional. En el nivel terciario se inscribe la educación superior (véase el anexo 1). Esta estructura está presente en todo el país, permitiendo el flujo y articulación de los estudiantes en forma continua de unos niveles a otros.

Sólo a partir del funcionamiento sistémico de las partes y de las relaciones del sistema de educación con los diferentes ministerios y organizaciones sociales pueden lograrse los elevados resultados que en materia educacional muestra Cuba, a pesar de los problemas financieros y materiales y los contextos internacionales cada vez más adversos. Los índices alcanzados reflejan que el país compara y supera en algunos indicadores a países de alto desarrollo industrial y tecnológico.

⁵¹ Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, 6 de mayo de 1986.

⁵² A través de este principio, los estudiantes dedican entre 15 y 21 días del curso al trabajo agrícola. También aportan 15 días de sus vacaciones en la enseñanza media y superior.

La estructura del sistema educativo actual permite que los jóvenes establezcan una continuidad en sus estudios de unos subsistemas a otros, además de rescatar a aquellos alumnos que causan bajas durante un período, sobre todo por la existencia de varios tipos de curso: el regular diurno, el vespertino nocturno y el curso por encuentros. Además, la enseñanza libre abre sus puertas para matricular un grupo de carreras, con lo que existe la posibilidad de obtener una segunda carrera u obtener el título universitario en plazos más flexibles. A los cursos no regulares se agrega la educación a distancia y la continuidad de los estudios.

Importante resulta la cantidad de posgrados, maestrías y doctorados ofrecidos sin costo alguno para los matriculados. Esos cursos son financiados totalmente por el Estado con el único fin de actualizar conocimientos e intercambiar experiencias entre especialistas que se desempeñan en un mundo dinámico y de elevados cambios tecnológicos.

C. Resultados de la educación

A pesar de las difíciles condiciones económicas afrontadas por el país en los años noventa, el sector educacional ha sido prioridad del Estado cubano, de manera que no sólo se mantiene la gratuidad y el acceso a todos por igual a partir de una alta cobertura en la enseñanza básica, sino que incluso se han alcanzado índices superiores (Pérez, 2000). Los resultados que hoy se aprecian son muestra de la voluntad explícita de hacer de la educación un pilar fundamental para el desarrollo económico y social.

La escolaridad en Cuba alcanza como promedio nueve años de estudios, y se observa un bajo porcentaje de analfabetismo residual. El 59,8% de la población tiene nivel medio superior terminado y 7,4% son universitarios.

El índice de escolarización apunta que 99,5% de la franja de seis a 11 años de edad recibe servicios educacionales. Este indicador para el grupo de seis a 14 años que incluye la enseñanza media básica es de 98,6%, mientras que la escolarización del grupo de seis a 16 años asciende a 95,6%.

Cuadro 15

ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDADES, 1991-2002

(Porcentajes)

Curso escolar	6-11	6-14	6-16
1991-1992	99,8	97,8	91,7
1995-1996	99,7	97,5	92,6
1999-2000	99,1	98,2	95,2
2001-2002	99,5	98,6	95,6

Fuente: Mined, 2002.

La equidad en la educación consiste no sólo en dar igualdad de oportunidades a todos, sino en obtener cada vez resultados menos diferenciados. Muestra de ello son los elevados índices de escolaridad que se aprecian en los diferentes territorios cubanos, con una alta homogeneidad entre ellos (véase el anexo 2).

En cuanto a la calidad de la enseñanza, se observa que Cuba fue el país que obtuvo los resultados más altos a nivel regional según un estudio internacional realizado en 1997 por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la UNESCO. Realizado en 12 países latinoamericanos, el estudio evaluó los conocimientos de los alumnos en las disciplinas de matemática y lenguaje y analizó los factores asociados al rendimiento escolar. Consistió básicamente en la aplicación de pruebas objetivas estandarizadas sobre esas disciplinas a una muestra de alumnos de tercero y cuarto grados de cada país participante, así como encuestas a los directores de las escuelas, a sus maestros, a los padres y a los propios alumnos (véase el cuadro 16).

101

Cuadro 16
**RESULTADOS DEL ESTUDIO INTERNACIONAL SOBRE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD
REALIZADO POR OREAL/UNESCO, 1997**

País	Lenguaje 3º	Lenguaje 4º	Matemática 3º	Matemática 4º
Argentina	263	282	251	269
Bolivia	232	233	240	245
Brasil	256	277	247	269
Chile	259	286	242	265
Colombia	238	265	240	258
Cuba	343	349	351	353
Honduras	216	238	218	231
México	224	252	236	256
Paraguay	229	251	232	248
Perú	222	240	215	229
Dominicana	220	232	225	234
Venezuela	242	249	220	226

Fuente: OREAL-UNESCO, 1999.

Los resultados alcanzados en Cuba distan mucho de los países latinoamericanos incluidos en el estudio. El anexo 3 muestra la posición que ocupa Cuba en la región respecto a los principales factores asociados medidos por la investigación, observándose entre algunos de ellos una brecha importante. Por ejemplo, puede citarse el porcentaje de alumnos de cuarto grado que ha repetido al menos un grado; el dato para Cuba en ese año fue de 3%, mientras que el valor del país que más se acerca es de 12% y el del país más distante de 54%. Además, Cuba se ha propuesto medir sistemáticamente los resultados del aprendizaje en la enseñanza primaria. La evolución de estos resultados muestra un ascenso durante los últimos tres cursos escolares en todas las disciplinas, tal como se aprecia en el cuadro 17.

Cuadro 17

RESULTADOS DEL APRENDIZAJE EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA PARA CUBA, 1990-2002

(Porcentaje de alumnos que han alcanzado el cuarto grado y que dominan un conjunto de competencias básicas)

	1990-1991	1995-1996	1997-1998	2001-2002
Lectura/escritura	95,9	97,0	97,9	98,4
Matemáticas	95,0	97,0	97,8	98,4
Todas las disciplinas juntas	94,6	96,6	97,5	98,3

Fuente: Mined, Indicadores Básicos del Programa de Seguimiento Educación para Todos.

En los años más recientes, la elevación de la calidad ha constituido un objetivo estratégico del sistema y se materializa en los diversos programas que se están desarrollando para elevar la cultura general integral de la población.

1. Educación preescolar

El primer eslabón educativo incluye a los niños de uno a cinco años de edad, y se brinda tanto por las vías formales como por las no formales.⁵³ La cobertura educacional de los niños de cero a cinco años de edad, por medio de todas las modalidades, es de 99,5%. La enseñanza en círculos infantiles tiene como objetivo básico posibilitar el acceso de la mujer al trabajo, a la par que brinda un programa educativo que garantiza la preparación indispensable para el arribo de los niños a la educación primaria, además de que se atiende en estas instalaciones a niños en desventaja social. De igual forma existen los círculos infantiles para niños con necesidades educativas especiales. La matrícula en círculos infantiles (1.116 unidades en todo el país) ascendió en el curso escolar 2002-2003 a 138.800 alumnos, de los cuales 23.800 se forman en escuelas primarias. Recibe este servicio un total de más de 136.500 trabajadoras.

Por vías no formales, a través del Programa "Educa a tu Hijo" y hasta marzo de 2003, están siendo atendidos más de 608.000 niños. Esta constituye una alternativa que permite mantener y extender la enseñanza preescolar aunque existan restricciones de recursos.

El carácter intersectorial del programa es de suma importancia por la incorporación de la comunidad, la familia y las diferentes instancias —Educación, Salud, Instituto Nacional de Deporte y Cultura Física, Cultura, entre otros— en el trabajo directo con los infantes (Cuba, 1996b). Actualmente trabajan más de 30.000 promotores y 103.000 ejecutores.

⁵³ Vías formales son las que se establecen por las instituciones estatales, mientras que las vías no formales se desarrollan en la comunidad con la participación de un equipo interdisciplinario.

Es una experiencia apoyada desde el punto de vista financiero por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

2. Educación primaria y media

Comprende cuatro tipos de enseñanzas: la primaria, hasta sexto grado; la enseñanza secundaria, hasta el noveno grado, y a partir de este momento la continuidad de estudios se da por la vía del nivel preuniversitario o de la educación politécnica.

La enseñanza primaria, de primero a sexto grados, ha disminuido sus niveles de matrículas entre 1997 y 2002, en correspondencia con la dinámica por edades de la población comprendida entre seis y 11 años de edad. Esta enseñanza es fundamental dentro del sistema educativo y es de obligatorio cumplimiento. Actualmente funcionan en Cuba alrededor de 9.000 escuelas primarias, el 26% son de zonas urbanas y el resto son rurales. El sector rural tiene el mayor número de escuelas por la dispersión de su población y las diferentes modalidades de matrículas, que determina un tratamiento metodológico diferenciado. La retención escolar está en el orden de 99% en esta enseñanza, mientras que en el ciclo de seis años el indicador alcanza 97% de retención. Este índice permite de igual forma medir el grado de homogeneidad de la educación por territorios del país (véase el anexo 4).

El nivel medio, compuesto por las enseñanzas secundaria básica, preuniversitario y técnica-profesional,⁵⁴ resulta el más complejo, con el propósito de adaptar su funcionamiento a las nuevas condiciones económicas. La secundaria básica es también una enseñanza obligatoria. La matrícula se comportó con estabilidad entre 1997 y 2002, aunque creció significativamente en el último curso, en correspondencia con el incremento demográfico del grupo de edades de 12 a 14 años de edad.

Se trata de adolescentes a los que hay que encauzar y brindar determinada preparación general y especializada para la vida. Los estudios de esta enseñanza se realizan en dos tipos de centros: secundarias básicas urbanas y secundarias básicas en el campo, estas últimas con régimen de internado. Funcionan en el país 275 centros de este último tipo, donde estudian más de 104.000 estudiantes. La retención en el ciclo de esta enseñanza se mantiene en el orden de 93% (véase el anexo 4).

Las graduaciones de secundaria básica se han incrementado a partir del curso académico 1997-1998 llegando en el 2001-2002 a 150.900 egresados. Ese incremento estuvo condicionado por la elevación del índice de promoción de 94% en el año académico 1996-1997 a un 98% en el curso 2001-2002. El grado de equidad que muestra este índice por provincias del país y su evolución en el período estudiado se aprecia en el anexo 5. El perfeccionamiento de esta enseñanza en todo el país deberá repercutir en un incremento de la calidad de la educación.

⁵⁴ El caso de la secundaria básica se clasifica como media básica, el preuniversitario como media superior y la técnica profesional se clasifica como media superior especializada.

En el caso del preuniversitario, que abarca de 10 a 12 grados, es donde los jóvenes perfeccionan los conocimientos, enriquecen sus capacidades y habilidades generales para continuar estudios universitarios, ingresar en centros de la educación técnica y profesional o vincularse al empleo. El grueso de los estudiantes se inserta en los institutos preuniversitarios en el campo, y en estos momentos se cuenta con 235 preuniversitarios activos en todo el país, 75% de los cuales son internos, con una matrícula de más de 93.500 alumnos. Existen sólo 11 institutos preuniversitarios urbanos para los jóvenes con impedimentos.

Igualmente, existen en todas las provincias del país estudios de este nivel con objetivos y características especiales, como los Institutos Preuniversitarios Vocacionales de Ciencias Exactas, a los que ingresan, mediante un proceso selectivo, los jóvenes que desean profundizar sus estudios en la ciencia y la técnica. Funcionan 15 centros de este tipo en todo el país, con una matrícula de 18.000 estudiantes.

Los Institutos Preuniversitarios Vocacionales en Ciencias Pedagógicas favorecen los estudios de magisterio; existen 32 preuniversitarios de este tipo distribuidos en todo el territorio nacional, con una matrícula de 20.800 alumnos. Hay que adicionar cinco centros que, con una matrícula de 3.000 alumnos, desarrollan programas de formación emergente de maestros primarios con el objetivo de acelerar la preparación de recursos humanos y distribuir toda la matrícula de la primaria en grupos de 20 o menos alumnos.

Las otras tres modalidades de preuniversitarios son las Escuelas de Iniciación Deportiva Escolar (EIDE), las Escuelas Superiores de Preparación Atlético (ESPA) y las Escuelas de Instructores de Arte (EIA). Se trata de centros especializados para la atención a los alumnos que destacan por sus aptitudes deportivas o artísticas desde las primeras edades, con un nivel de matrícula actual ascendente de 2.200; 5.600 y 11.000 estudiantes respectivamente.

El preuniversitario ha incrementado sus matrículas desde el curso 1997-1998 hasta el 2002-2003. Para las edades de 15 a 17 años, que corresponden con esta enseñanza, la escolarización decreció en los años más agudos de la crisis, se recuperó a partir de 1997 y en la actualidad se encuentran estudiando 82,5% de los jóvenes comprendidos en esas edades.

La enseñanza politécnica, que forma tanto técnicos medios como obreros calificados, se imparte en 665 centros docentes. Este subsistema educativo prepara a los jóvenes con una calificación especializada en función de la demanda laboral que se prevé y a partir de la estructura productiva por territorios del país, de aquí que su vinculación con la práctica sea básica en el aprendizaje.⁵⁵ Las especialidades con mayor matrícula durante el 2002 fueron las de economía (30% de la matrícula politécnica), la producción agropecuaria (15%), la construcción (12%), la construcción de maquinarias (6%) y la

⁵⁵ Su formación tiene carácter integral y vincula la docencia, la producción y la investigación.

especialidad de salud pública (5%). La matrícula de informática también ha comenzado a crecer en este año.

Se deriva de lo anterior que los jóvenes que terminan el noveno grado tienen en lo fundamental dos vías para continuar estudios: a través del preuniversitario o de la educación técnica y profesional.

Cuadro 18

CONTINUIDAD DE ESTUDIO DE LOS EGRESADOS DE NOVENO GRADO, 1997-2002

(Porcentaje)

Ingresos a	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Preuniversitario	43,4	42,7	42,4	43,8	44,5	46,7
Técnica y profesional	54,8	55,6	56,9	55,6	55,3	53,0
No continuantes	1,8	1,7	0,7	0,5	0,2	0,3

Fuente: Dirección de Estadísticas del Mined.

En todo el período predomina el peso de la continuidad de técnicos medios y obreros calificados, que representan 53% de los graduados de secundaria básica. No obstante, en los últimos tres cursos académicos se aprecia un incremento relativo y absoluto de jóvenes que ingresan al preuniversitario.

En comparación con los años ochenta, se ha producido un cambio de estructura entre ambas modalidades de estudios, porque la formación de especialidades tecnológicas es realizada en centros externos, forma en un oficio y permite acceder más temprano a un empleo e independizarse económicamente. En la medida que se va recuperando la economía se incrementa el interés de los estudiantes en transitar por el preuniversitario y arribar a las universidades, estímulo que se observa en los últimos cursos regulares.

Es importante destacar los cambios en la estructura de los ingresos de estudiantes a la enseñanza politécnica durante el período, en correspondencia con las exigencias del desarrollo económico y social y las alternativas del empleo. De esta forma, en el curso 1997-1998 se dedicó 29,6% y 56,9% de los ingresos a las especialidades agropecuarias e industriales, respectivamente, y en el curso 2002-2003 estas proporciones habían disminuido a 20,2% y 29,1%. Paralelamente, se han incrementado los ingresos del grupo de especialidades de economía y los servicios, pasando de 13,5% en el curso 1997-1998 a 50,1% en el 2002-2003, con un importante incremento en las especialidades de contador e informática.

Actualmente están regresando al sistema jóvenes que se desvincularon del estudio y el trabajo, quienes se integran a los diferentes programas en ejecución. La mayor deserción se observó en los años más difíciles de la crisis de 1990-1994, cuando 13% de los estudiantes

de secundaria básica se dieron de baja en el curso escolar 1993-1994. En el presente son muy pocos los jóvenes que no continúan estudios después de los 15 años. La continuidad de estudios de los jóvenes por provincias del país se muestra en el anexo 6.

3. Educación de adultos

La educación de adultos acogió a los jóvenes que egresaron de la enseñanza regular permitiéndoles obtener el grado de bachiller. Las matrículas se han incrementado, sobre todo en el último año. Desde 1997 y hasta el 2000, esta enseñanza recibió a los jóvenes desvinculados del sistema, además de que ha desempeñado un papel importante al dar continuidad de estudio y formar esa masa juvenil, que en etapas futuras estará preparada para enfrentar los retos de la economía y que, desde el punto de vista demográfico, es importante formar en este momento. En el curso académico 2002-2003 se incrementó sustancialmente la matrícula al iniciarse los cursos de superación integral para jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo, quienes representan 58% del total de esta enseñanza.

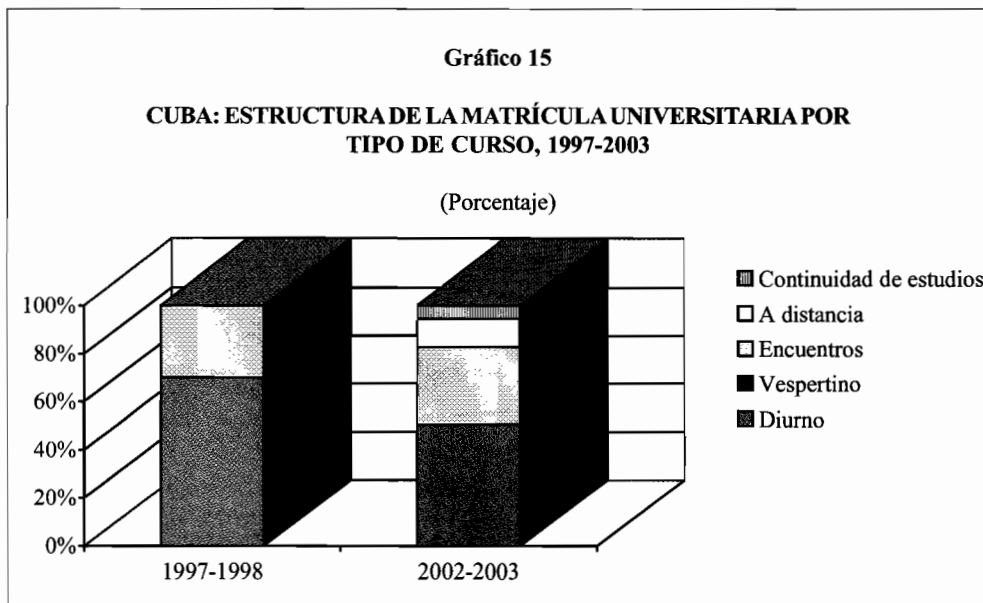
4. Educación especial

La educación especial garantiza la preparación de la población discapacitada con vistas a lograr que tanto los niños y jóvenes que presentan deficiencias físicas, mentales y trastornos de conducta se incorporen en lo posible a la sociedad y no se encuentren marginados socialmente. Cuba muestra avances en esta sensible labor. Esta enseñanza ha sido prioridad en las líneas estratégicas de trabajo del Sistema Nacional de Educación, se ha mejorado la dotación técnica de los centros y se ha elevado la matrícula en la modalidad de atención educativa en los hogares, con lo que aumenta la calidad de la prestación. Los programas en curso permitirán la detección de los niños aún no atendidos y brindar este servicio educativo para su preparación e inserción en la sociedad. La cantidad de niños matriculados asciende a más de 50.000 en 435 instalaciones de las 11 especialidades existentes.⁵⁶

5. Educación superior

En Cuba la política de formación de los jóvenes y su utilización como fuerza de trabajo constituye un sistema, es decir, se intenta que la formación de personal calificado corresponda con el nivel previsible de crecimiento de la demanda de mano de obra. Esto explica que las matrículas universitarias estuvieran limitadas durante casi toda la década de los años noventa.

⁵⁶ Existen 261 escuelas de retraso mental; 85 del retardo físico; 41 de trastornos de la conducta; 16 de sordos; 20 de ciegos y estrábicos y nueve de trastorno en el lenguaje, impedidos físicos, autismo y rehabilitación del asmático y el diabético. Todas estas escuelas han contado con un fuerte apoyo de recursos para la compra del equipamiento especializado necesario para mejorar la calidad del servicio.



Fuente: ONE, Boletín de Inicio del curso escolar 1997-1998 y 2002-2003.

Desde el curso 1997-1998 comenzaron a incrementarse nuevamente las matrículas, que ya para 2002-2003 ascendieron a 192.800 estudiantes. De este total de matriculados, corresponden a cursos regulares diurnos el 50,5%, la cifra de vespertino-nocturno es mínima y los cursos por encuentros ascienden al 32%.

En el gráfico 15 puede observarse el incremento de modalidades para brindar la enseñanza universitaria, con la ampliación de las matrículas de la educación a distancia y el comienzo de la continuidad de estudios en el curso escolar 2002-2003. Por esta modalidad podrán tener acceso a un grupo de carreras universitarias los estudiantes que terminan los diferentes cursos de trabajadores sociales, profesores emergentes, profesores integrales de secundaria básica, entre otros programas sociales. La forma de estudio es flexible y combina el estudio con el trabajo.

Por especialidades, destaca en primer lugar el crecimiento relativo de los estudiantes matriculados en las carreras sociales y humanísticas, acorde con el incremento de la demanda de los actuales programas sociales en ejecución. Tienen mayor peso las carreras pedagógicas, las humanísticas y las de ciencias médicas con 35%, 17% y 14% respectivamente. Las especialidades técnicas, tan importantes y demandadas para el proceso productivo, sólo representan 10% de las matrículas de las universidades. Es importante resaltar que 58,2% de la matrícula universitaria está conformada por mujeres.

Cuadro 19**ESTRUCTURA DE LA MATRÍCULA UNIVERSITARIA POR GRUPOS DE CARRERAS, 1997-2003**

(Porcentaje)

Matrículas	1997-1998	2002-2003
Total	100	100
Técnicas	13,3	10,4
Naturales	4,4	2,0
Agropecuaria	4,7	2,6
Económicas	5,7	10,5
Sociales y humanísticas	5,5	17,6
Pedagogía	33,8	35,7
Médicas	24,2	14,4
Cultura física	7,6	6,1
Arte	0,8	0,7

Fuente: ONE, *Boletín de inicio del curso escolar*, 1997-1998, 2002-2003.

La necesidad de variar la magnitud y la estructura por especialidades de la formación universitaria constituye un tema que deberá profundizarse. Para ello será necesario tomar en cuenta el potencial de fuerza de trabajo calificada en fase de recalificación, la reposición necesaria del personal y la fuente de jóvenes que pudieran egresar de la enseñanza media superior. Hay que recordar que la formación de profesionales en Cuba tiene tres objetivos explícitos: formar de acuerdo con los requerimientos de fuerza de trabajo calificada que demandan los territorios el país, brindar un empleo a cada egresado universitario y que dicho empleo coincida con el perfil de formación (Pérez y Martín, 1999).

6. Recursos humanos

En este tópico resalta la importancia de la educación en la formación de los ciudadanos en una sociedad con objetivos sociales ambiciosos. La educación tiene como reto formar a los profesionales de todas las disciplinas, prepararlos para la vida y para las exigencias planteadas por el desarrollo económico.

A raíz de su demanda, el ingreso en especialidades pedagógicas se ha incrementado hasta alcanzar en la actualidad alrededor de 36% del total del ingreso. En los años más críticos de la década de los años noventa comenzó la salida de profesores del sistema a partir del deterioro de las condiciones de trabajo, el aumento de los problemas cotidianos y la búsqueda de incentivos en otras actividades de la economía. El momento más crítico fue en el curso escolar 1993-1994, año en que 10% de la fuerza docente se dedicó a otro tipo de actividad.

Posteriormente, con la recuperación paulatina de la economía, el incremento salarial y la estimulación material y moral a maestros y profesores, comenzó nuevamente a elevarse el prestigio del profesor, lo que disminuyó el éxodo de profesores y maestros y propició un retorno de muchos de ellos al sector de educación. Hoy, por cada educador que causa baja retornan 3,5. Durante 2002 las bajas de profesores sólo representaron 1,2%.

El personal docente creció significativamente durante el período 1997-2003 (15%). En el curso académico 2002-2003 se encuentra ejerciendo un total de 234.300 académicos en centros docentes, 89% de los cuales imparten clases. El 38% de los profesores se ubican en la enseñanza primaria, 36% imparte docencia en la enseñanza media y la educación superior agrupa a 10% de los docentes del sistema.

109

El número de egresados de pedagogía se ha mantenido durante el período en más de 5.500 por año, lo que indica que aproximadamente 33% de los graduados de nivel superior se especializan en carreras pedagógicas (véase el anexo 7). Obsérvese el alto peso de mujeres que alcanzan nivel universitario, en particular en las carreras de pedagogía, ya que en el curso escolar 2001-2002 representaron 78,7% del total de graduados de estas especialidades.

Con la finalidad de incrementar la atención diferenciada a los estudiantes y en consecuencia elevar la calidad, el número de alumnos por maestro se ha reducido de 20 a 15 en la educación preescolar y a 11 en la primaria. Una reducción similar se registra en el nivel preuniversitario y en la educación especial. Crecen las tasas, sobre todo, en la educación de adultos, con la incorporación de más de 100.000 jóvenes a los programas de superación para jóvenes.

Se debe apuntar que 100% del cuerpo docente que se desempeña en el nivel primario es titulado y más de 70% de ellos son licenciados en educación; en el resto de los niveles estos porcentajes se elevan a más de 95%, lo cual fue posible gracias a la red de instituciones superiores pedagógicas para la titulación, recalificación y superación de los maestros.

Cuadro 20

ÍNDICE DE ALUMNO POR PROFESOR SEGÚN MODALIDAD DE ENSEÑANZA, 1997-2003

Modalidad de enseñanza	1997-1998	2002-2003
Círculos	17,6	17,4
Preescolar	20,3	15,8
Primaria	16,9	11,2
Secundaria básica	12,4	13,5
Preuniversitario	10,8	9,7
Técnica y profesional	10,2	11,2
Especial	6,9	5,8
Adultos	17,8	23,3
Superior	4,8	8,0

Fuente: ONE, Cálculos realizados a partir del Boletín de Inicio del Curso Escolar 1997-1998 y 2002-2003.

7. Financiamiento de la educación

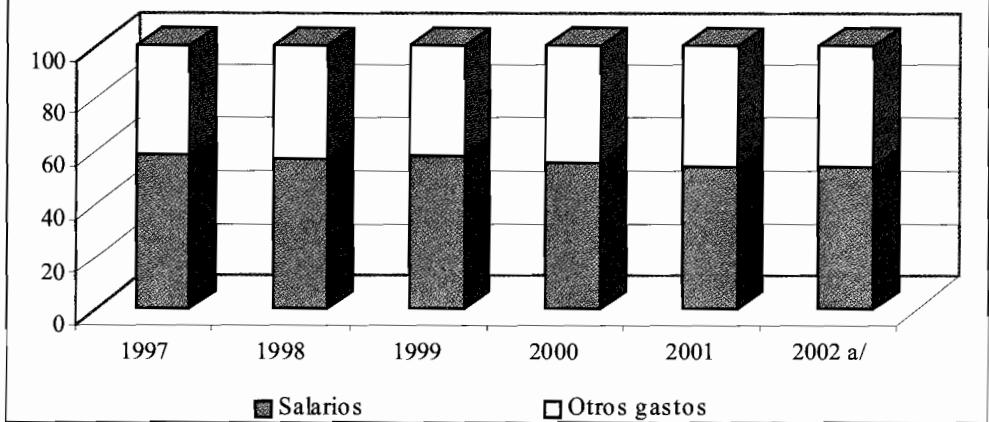
El Estado cubano asigna importantes recursos al financiamiento del gasto social, ocupando un lugar prominente el gasto corriente destinado a la educación. Los gastos corrientes de educación en relación con el total de gastos corrientes de la actividad presupuestada del país ascienden a 18% y a 16% de los gastos totales del presupuesto.

De igual forma, los gastos reales de educación representaron en promedio 7,6% del PIB durante todo el período. En los años más agudos de la crisis se produjo una contracción de los gastos en salarios como resultado del éxodo de personal hacia otros empleos mejor remunerados. En la medida que se ha ido recuperando la economía se observa un incremento de los gastos reales en educación, los cuales alcanzaron 9% del PIB en 2002.

110

Gráfico 16

CUBA: ESTRUCTURA DE LOS GASTOS DE EDUCACIÓN, 1997-2002



Fuente: MFP, Informe del Presupuesto, 2002.

a/ Estimaciones.

Los gastos en educación fueron dinámicos durante el período 1997-2002 y se dirigieron en más de 80% a la enseñanza preescolar, primaria y media. Los gastos en personal representaron alrededor de 54%. En ellos se incluyen, además del salario que fue la partida mayoritaria, la remuneración a docentes en cursos de superación a tiempo completo, las gratificaciones por los resultados alcanzados en el curso escolar y los pagos de la seguridad social por licencias de maternidad o enfermedad (MFP, 2002b).

A partir de 1998 se aplicó un sistema de estimulación salarial basado en los resultados de la evaluación al maestro y de los rendimientos obtenidos; a partir de 1999 se llevó a

cabo una reforma que incrementó los salarios de los trabajadores que se desempeñan en el sistema de educación. No obstante, para algunos profesionales estos incrementos salariales aún son insuficientes para afrontar el elevado costo de la vida actual.⁵⁷

Los fondos para el pago del salario del personal que trabaja en el sector educación provienen del presupuesto que el Estado asigna para la actividad educacional. El salario mensual que reciben los docentes está determinado por los siguientes elementos: el nivel de calificación profesional, el tipo de centro donde trabaje, los años de servicios prestados en la docencia, el cargo que desempeña y los resultados de la evaluación.

Los graduados de nivel superior reciben un salario mensual básico de 280 pesos, que puede llegar a 330 pesos de acuerdo con los resultados de su evaluación. Este salario básico puede incrementarse con los pagos adicionales referidos y alcanzar el promedio mensual de 425 pesos. En 2001 este monto fue 73% superior al salario medio nacional.

Dentro de la partida de otros gastos, se da prioridad a la adquisición de bienes y servicios como: alimentos, materiales y medios de enseñanza, uniformes escolares, transporte, reparación de edificaciones, entre otros. Además, incluye la contribución de las empresas a la seguridad social. En 2002 los mayores desembolsos se concentraron en alimentos (27%), contribución a la seguridad social (18%) y reparaciones (14,3%) (MFP, 2002c).

Los recursos materiales con los cuales operó el sector se vieron afectados entre 1992 y 1995 como consecuencia de la disminución real de recursos en el país, el decrecimiento de la capacidad importadora y la pérdida de mercados para adquirir materiales, equipos y servicios que requería este sector.

El deterioro constructivo de la red de centros docentes, por la falta de mantenimiento y reparaciones, ha sido uno de los problemas más urgentes a solucionar. A partir del año 2000 se comienza el programa de reparación de escuelas primarias y secundarias, que incorpora la remodelación de las unidades docentes y la ampliación de capacidades con la finalidad de disminuir el número de alumnos por aula. En el curso escolar 2002-2003 se concluyeron las reparaciones de 659 escuelas y 2.000 aulas programadas, incluidas escuelas primarias, secundarias básicas y de la educación especial. El paso del huracán Michelle afectó varias escuelas que se incluyeron también en el programa.

Otro elemento interesante a resaltar es que los presupuestos locales financian 77% de los gastos en educación. A partir de 1995 se incrementó el grado de descentralización del gasto público y se autorizó a los Consejos de Administración territoriales definir y aprobar, en el marco de los límites de su presupuesto, el destino de los gastos de acuerdo con las necesidades propias de cada región. En función del ejercicio del presupuesto, dichos

⁵⁷ La propia situación económica explicada anteriormente, la doble moneda, la incursión en diferentes mercados, y los elevados precios de productos y servicios para aquellos que no reciben dólares generaron diferentes impactos de los incrementos salariales.

consejos pueden trasladar recursos de una rama a otra mediante modificaciones presupuestarias sin tener que recibir autorización del nivel presupuestario superior (INE, 2003a).

Al ser gratuita la enseñanza, los padres de los alumnos no contribuyen con el financiamiento de los centros, pero existen mecanismos que permiten la participación activa de toda la comunidad en la atención a los problemas educativos de los niños, sus familias y en su preparación para la labor de educación familiar, en particular a través de los Consejos de Escuela y por la vía de las asambleas del poder popular en cada comunidad. Además, las familias apoyan en las actividades de limpieza y mantenimiento de las escuelas.

La descentralización de la gestión del gasto público busca elevar la eficiencia en la asignación de los recursos acorde con las necesidades y prioridades de cada municipio, el nivel de enseñanza y los requerimientos de la unidad escolar; fortalecer la responsabilidad y la disciplina de los colectivos laborales; garantizar la calidad del servicio y reforzar la participación y el control de la comunidad sobre estos servicios.

8. Principales programas educativos en curso que tienen el propósito de elevar la cultura general integral de toda la población

Se considera de interés apuntar los avances y complejidades de los principales programas en ejecución, como ejemplo de lo que se puede lograr con pocos recursos, sobre todo en el largo plazo.

Por medio del *Programa para la atención integral de los alumnos en la educación primaria* se propone disminuir a 20 o menos el número de alumnos por maestro y que éstos transiten con sus alumnos en los ciclos de primaria. También se intenta mejorar la organización escolar, en particular la atención diferenciada a los alumnos y el trabajo con la familia y la comunidad. Este programa ha logrado que 74% de la matrícula total de la educación primaria se beneficie y que 68% de los estudiantes urbanos se encuentre en grupos de 20 o menos alumnos. En la capital del país el programa está cubierto al 100%. Los grupos con más de 20 alumnos son atendidos por dos profesores.

Como complemento de estos pasos, más de 80% de los maestros están ya preparados para el tránsito de primero a sexto grados con sus alumnos, y se trabaja en el perfeccionamiento de la organización escolar, de los horarios, lo que unido al uso de la televisión, el vídeo y la computación posibilitarán un mayor nivel de aprendizaje de los niños.

A través del *Programa de formación emergente de maestros de primaria* se da respuesta a la demanda de maestros en la capital y otras zonas importantes del país, lo cual favorece la reducción del número de alumnos por grupo en el nivel primaria. Los resultados de estos cursos apuntan una retención en las escuelas de 98,1% a nivel nacional en el

curso académico 2002-2003 y la promoción final sin exámenes extraordinarios se elevó a 92,6% de aprobados. Durante este período se han preparado 8.367 maestros por esta alternativa, quienes de forma paralela a su labor como docentes han continuado estudios universitarios.

Según el nivel educacional los nuevos ingresos transitan por un curso de habilitación y después continúan en la formación como maestros. En Ciudad de La Habana, donde se ubican más de 500 escuelas la formación de quienes la atención a los que cursaron el duodécimo grado a la vez que trabajaban en las escuelas, requirió un trabajo sistemático de los colectivos pedagógicos, profesores adjuntos y tutores. Además, las estructuras de las escuelas y de las direcciones municipales y provinciales de educación coadyuvaron a incrementar la asistencia a los encuentros y mantener la permanencia, disciplina y motivación de una parte de los maestros emergentes.

El *Programa audiovisual*, dotado con más de 81.000 televisores y 21.000 vídeos en todas las escuelas, ha permitido mejorar la calidad de la enseñanza. Este programa introduce un cambio cualitativo en la programación del Canal Educativo, que abarca ya tres provincias y en breve se extenderá a todo el país, lo que permite no sólo la formación docente a los estudiantes sino también la elevación de conocimientos de toda la sociedad. Se están transmitiendo un total de 3.200 programas educativos, a través de 1.400 horas de transmisión. Se han incluido tanto teleclases como programas complementarios y programas para el incremento de la cultura general de la población, pero un elemento significativo para la enseñanza primaria ha sido la inclusión de cursos de educación musical y plástica, que constituían carencias de este nivel.

Por medio del *Programa de universidad para todos* se imparten cursos de cultura general por medios televisivos para toda la sociedad. Se desarrollan cursos de literatura, español y ortografía, inglés, francés, geografía e historia de Cuba, repases para el ingreso a la educación superior y seminarios para educadores, entre otros. Vinculado directamente al trabajo escolar, este programa constituye un vehículo imprescindible para la elevación de la cultura y la preparación de los jóvenes y los maestros, desempeña un importante papel en la superación del personal docente y no cabe duda que potencia la función del educador.

Durante el curso escolar 2002-2003 estuvieron vinculados a este programa los estudiantes de centros internos, escuelas de formación emergente de maestros primarios y de habilitación, institutos superiores pedagógicos, escuelas de instructores de arte al igual que los directivos docentes. Han participado en los cursos 750.000 directivos docentes y estudiantes, 36.914 estudiantes de duodécimo grado en los repases para el ingreso a la educación superior y 265.200 docentes de los institutos superiores pedagógicos en el III Seminario Nacional a educadores, el cual actualizó conocimientos y aportó nuevas técnicas educativas.

Con el propósito de incrementar los libros de textos para la docencia se crea el *Programa Editorial Libertad*, de bajo costo. Con este programa se ha aumentado el número de diccionarios, enciclopedias, obras clásicas y libros de historia de Cuba a más de 834.400

ejemplares, con lo que se ha incrementado el hábito de la lectura y el uso de esos y otros materiales en las bibliotecas y centros de documentación. Actualmente se trabaja en la integración de este programa con el de computación y el audiovisual.

Mediante el *Programa para la formación de instructores de arte* se fomenta la vocación de los alumnos aprovechando su talento. Se crearon 15 escuelas, una en cada provincia y en el municipio de la Isla de la Juventud, y sus alumnos actualmente transitan el tercer curso. La matrícula del curso 2002-2003 fue de 11.600 estudiantes en las especialidades de música, danza, artes plásticas y teatro, creándose las condiciones para que en cada centro docente haya cada vez más una mejor promoción de la cultura y del arte.

114

En este curso se realizó la práctica preprofesional de los estudiantes de segundo y tercer año, con 40 y 80 horas respectivamente dedicadas a la práctica docente. Los resultados son positivos tanto en la asistencia como en la participación de los profesores e instructores de arte de las casas de la cultura y en la acogida en las comunidades.

Otros de los programas de mayor impacto social es el de *Computación educacional*. Este programa dotará a todos los centros docentes de computadoras para el trabajo de los estudiantes y de los profesores para lograr la "informatización" de la sociedad. Ya se ha dotado a todas las escuelas primarias y existen más de 46.300 computadoras en la red escolar, con lo que disminuyó la relación alumno/máquina a 45 en primaria, 50 en secundaria básica, 39 en preuniversitarios, 20 en los politécnicos de contabilidad y 15 en los de informática. Es de señalar que de las 9.000 escuelas primarias, 4.700 tienen hasta 40 alumnos y 1.036 entre uno y cinco. Todas disponen de computadoras para el desarrollo de estos programas. Paralelamente se electrificaron más de 4.500 escuelas en los dos últimos cursos para poder utilizar las tecnologías informáticas y audiovisuales, un grupo importante de escuelas con paneles solares.

De igual forma, se ha aumentado la capacidad de memoria a 13.000 computadoras y otros recursos de hardware. A partir de la disponibilidad existente y los nuevos planes de estudios, un estudiante debe recibir hasta el nivel primario alrededor de 550 horas de computación durante su preparación en la escuela, lo que implica una formación general de informática para el futuro.

Se cuenta con 20.000 profesores de computación, lo que representó la creación de más de 12.600 nuevos empleos en el sector, 12.200 de ellos en la primaria. Se han capacitado para esta tarea 144.700 maestros y profesores y 20.200 directivos docentes. A pesar de los avances en la preparación de dirigentes y profesores en computación, la aplicación práctica de esta capacitación aún tiene insuficiencias, ya que no se utiliza al máximo el potencial en la preparación de las actividades docentes como una herramienta fundamental para lograr un mayor aprendizaje de los alumnos.

En este esfuerzo de "informatizar" la sociedad, el país incrementó a más de 20.000 la matrícula en los centros politécnicos que preparan a los técnicos en informática e igualmente

se crearon dos carreras de perfil informático en los Institutos Superiores Pedagógicos, en los que grupos de estudiantes de los pedagógicos y de docentes desarrollaron más de 85 softwares educativos.

Uno de los programas más novedosos es el de *Perfeccionamiento de la secundaria básica*. No sólo se integró al funcionamiento de otros programas existentes (reparación de escuelas, audiovisual, computación, entre otros), sino se trabajó por formar profesores integrales que impartan más de una asignatura. Esto da respuesta al déficit de profesores a partir de los nuevos criterios (reducción de alumnos por aula y doble sesión escolar). De esta forma se capacitaron en esta nueva modalidad 4.000 profesores que durante el curso 2002-2003 comenzaron de forma experimental en varios municipios del país. Para el curso 2003-2004 quedará implementada la doble sesión en esta enseñanza.

115

Uno de los programas con mayor impacto en la sociedad, con una elevada aceptación popular y favorables cambios en la forma de vida de los jóvenes incorporados es el *Curso de superación integral para jóvenes*, que ofrece cursos de superación a jóvenes sin vínculo educacional ni laboral, quienes reciben un estipendio monetario por estudiar. Se ha generalizado a todos los territorios y están matriculados en el curso 2002-2003, 114.000 jóvenes entre 17 y 29 años. La asistencia en estos cursos es alta (94%), y además de las labores docentes los estudiantes han desarrollado numerosas actividades que han favorecido su formación e integración a la sociedad. La retención es del orden de 87%, pero la mayor cantidad de bajas son causadas por la incorporación al empleo, el ingreso al servicio militar y el traslado a otros cursos existentes. El programa es atendido por 8.300 docentes, de los cuales 55% pertenece a la educación de adultos y los egresados de estos cursos tienen la posibilidad de continuar estudios universitarios en correspondencia con las prioridades de formación de fuerza de trabajo profesional y las necesidades de empleo.

Por último se hará referencia al programa de la *Universalización de la enseñanza universitaria*, que ha sido uno de los programas de mayor impacto social al permitir descentralizar hacia los territorios la formación universitaria en un grupo de especialidades en diferentes municipios del país e incrementar de esta forma las oportunidades de acceso en cada localidad a la enseñanza terciaria.

A manera de síntesis, se debe apuntar que estos programas con objetivos específicos tienen implícita una filosofía estratégica de largo plazo al elevar la calidad de la enseñanza en las escuelas y los conocimientos en toda la sociedad, preparando a los jóvenes y a los ciudadanos en general no sólo con los conocimientos básicos para la vida y el empleo, sino forjando hábitos de estudio, con dominio de la informática como arma del futuro.

D. Conclusiones

La educación en Cuba continúa siendo una de las esferas fundamentales del desarrollo social a pesar de las actuales limitaciones de recursos, principalmente de divisas, que impone el desarrollo económico y la adversa situación internacional.

A pesar de los avances persisten problemas, sobre todo al considerar la educación como sector estratégico para impulsar el desarrollo económico del país y considerar la formación como un proceso continuo de perfeccionamiento. Hoy en día las limitaciones materiales y financieras tienen su incidencia en algunas enseñanzas. Si bien los programas sociales en curso han estado encaminados en esta etapa al perfeccionamiento de la educación básica, la educación media superior (preuniversitaria y politécnica) no ha tenido la máxima prioridad, tanto en la reparación de las unidades docentes como en la asignación de recursos para su desempeño. No obstante, dicho nivel se ha beneficiado del resto de los programas educativos implementados.

Estos programas constituyen un desafío para el modelo cubano, pues su aplicación masiva implica una utilización eficiente y un incremento sustancial de la calidad en los diferentes niveles de la formación y aún no pueden evaluarse los resultados a gran escala.

La retribución de los docentes y el mayor reconocimiento que obtienen de la sociedad constituyen aspectos a resolver en el mediano plazo, los cuales estarán en correspondencia con los niveles de crecimiento económico que el país sea capaz de alcanzar y las decisiones políticas que al respecto se implementen. De igual forma, la recalificación de los docentes y el mejoramiento de los currículos y programas de estudios son objetivos permanentes del sistema nacional de educación en todas sus instancias, territorios y niveles de instrucción.

Cuba proyecta hacia el futuro su labor educativa desde la perspectiva de una profunda revolución educacional que se propone cambios en los conceptos y modos de hacer la educación y la elevación de los niveles ya alcanzados en la cultura de todos los ciudadanos. La meta principal de los esfuerzos sociales del gobierno y el Estado cubano es elevar los niveles de cultura de la sociedad cubana de forma permanente, como premisa para impulsar el desarrollo económico.

En esta interrelación entre educación y desarrollo, el país ha puesto el énfasis en el capital humano, de manera que los ciudadanos estén mejor preparados para enfrentar los cambios tecnológicos y la era de la informática, en un mundo contemporáneo competitivo, dinámico y globalizado. Por ello, si bien las dificultades económicas actuales no permiten asimilar de forma eficiente toda la inversión educativa que se realiza de manera inmediata, en el mediano plazo la calificación brindada significará una fortaleza para asimilar los cambios tecnológicos.

En este sentido, Cuba puede mostrar cuánto se puede hacer con recursos escasos, de forma tal que la educación en tanto derecho ciudadano, vista como una inversión y no como un gasto, se convierta en el arma estratégica en el tránsito a la economía del conocimiento.

Recuadro 3
CUBA Y LAS METAS DEL MILENIO EN EDUCACIÓN
Objetivo 2. Lograr la educación primaria universal

Meta: Velar para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo de primaria

Para Cuba esta meta está ampliamente cumplida desde hace muchos años, los indicadores lo demuestran.

Indicadores	Tasa de matriculación neta en primaria		Niños que llegan al quinto año		Tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años (%) a/	
	1999-2000	2001-2002	1998-1999	2000-2001	1990	2001
Total	94,0	94,9	95,8	97,6	99,3	99,8
Niños	93,2	94,2				
Niñas	94,9	95,8				

Fuente: MINED y ONE.

Nota: La enseñanza primaria se extiende en Cuba desde primer grado hasta sexto grado, la edad oficial para la enseñanza primaria es la inicial seis años y la edad final 11 años.

a/ Tomada de Informe del PNUD, 2002.

Objetivo 3. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer

Meta: Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la educación antes del final del 2015.

Esta meta está también cumplida en el caso de Cuba, las desigualdades por género no se manifiestan en estos índices, aunque se aspira a incrementar el número de mujeres en los escaños parlamentarios.

Proporción de niños con respecto a niñas por niveles de educación				Porcentaje de mujeres alfabetizadas respecto a hombres a/		Mujeres con empleos remunerados fuera del sector agrícola (%) a/		Escaños parlamentarios ocupados por mujeres (del total) a/	
Primaria		Secundaria a/	Terciaria a/	(15-24 años)					
1999-2000	2001-2002	2000-2001	2000-2001	1990	2001	1990	2001	1990	2003
1,02	1,02	1,0	1,11	1,0	1,0	37	38	34	36

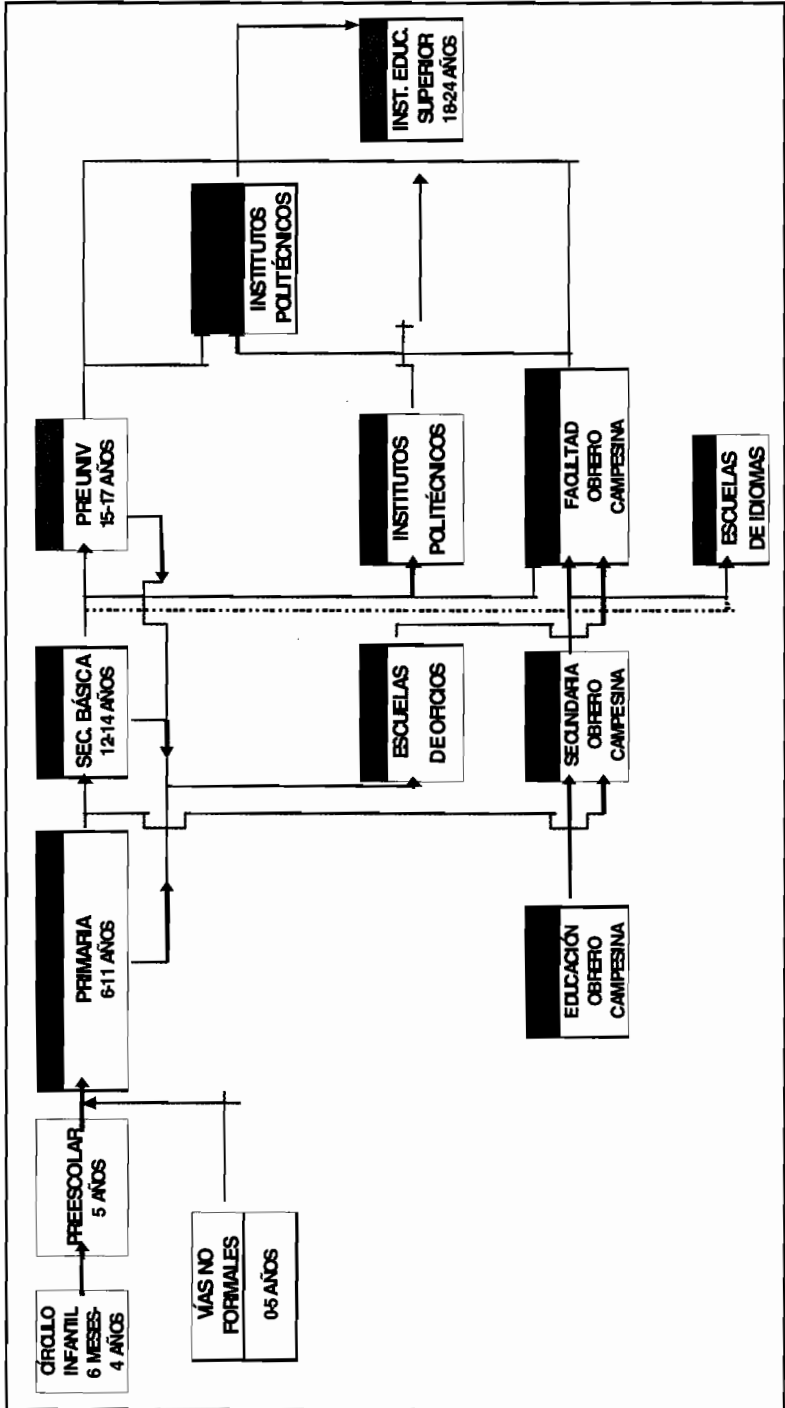
Fuente: MINED y ONE.

Nota: Calculado a partir de la Tasa neta de matrícula de primaria.

a/ Tomada de Informe del PNUD, 2002.

ANEXOS

Anexo 1
REPÚBLICA DE CUBA
ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN



Anexo 2**CUBA: TASA DE ESCOLARIZACIÓN POR GRUPOS DE EDADES Y POR PROVINCIAS, 1989-2002****(Porcentajes)**

	De 6 a 11 años												
	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Total	100,0	99,7	99,8	99,3	99,5	99,2	99,7	99,4	99,3	99,3	99,1	99,3	99,5
P. del Río	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,6	100,0	100,0
La Habana	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,6	99,6	99,1	98,9	99,2	99,5
Ciudad de La Habana	99,9	100,0	99,1	98,2	98,8	98,7	100,0	97,5	97,4	98,0	97,9	98,1	98,6
Matanzas	100,0	99,1	99,6	100,0	100,0	100,0	100,0	98,3	98,3	99,3	99,3	99,3	99,8
Villa Clara	99,5	99,3	99,4	99,0	98,6	98,9	98,0	98,4	98,3	97,9	97,7	97,8	97,6
Cienfuegos	98,9	99,8	99,5	99,9	98,5	98,8	99,7	98,3	99,7	98,5	98,8	99,0	99,0
S. Spíritus	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	98,1	99,7	99,6	100,0	99,6	99,6	100,0
Ciego de Ávila	100,0	100,0	100,0	99,3	100,0	100,0	99,4	99,5	98,7	99,0	98,8	99,1	99,0
Camagüey	99,4	99,6	100,0	99,8	100,0	99,3	98,9	99,1	99,1	98,9	99,3	100,0	99,5
Las Tunas	100,0	100,0	100,0	99,8	100,0	99,6	98,4	98,6	99,8	99,9	98,9	98,5	99,5
Holguín	100,0	100,0	100,0	99,6	98,8	98,0	97,2	99,1	99,0	98,8	98,7	98,5	99,6
Granma	100,0	99,8	100,0	97,7	100,0	99,2	98,4	100,0	99,5	99,1	99,1	99,0	98,4
Santiago	100,0	98,9	100,0	100,0	99,8	98,5	99,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Guantánamo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. Juventud	100,0	100,0	100,0	100,0	96,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	De 12 a 14 años												
	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Total	94,3	94,1	93,8	92,3	91,9	90,7	92,3	92,9	94,6	95,8	96,3	95,8	96,8
P. del Río	92,2	92,0	88,8	88,3	85,8	82,7	85,7	90,9	90,9	93,3	95,6	94,3	95,1
La Habana	98,5	95,9	97,5	96,3	94,0	96,6	98,2	97,8	96,0	97,2	97,2	96,3	97,1
Ciudad de La Habana	97,2	96,4	95,9	91,6	93,7	94,4	100,0	94,4	96,1	98,7	98,3	97,4	98,2
Matanzas	92,5	93,5	91,3	92,3	91,9	89,1	88,5	91,7	99,7	95,7	95,3	94,8	94,6
Villa Clara	96,8	96,3	95,8	95,3	94,5	91,0	93,5	93,1	94,1	95,2	96,2	95,5	96,9
Cienfuegos	93,6	91,9	90,7	91,7	89,7	89,2	87,6	90,9	89,6	93,6	95,1	96,6	97,4
S. Spíritus	93,9	92,7	93,8	94,2	94,7	94,0	96,6	93,2	92,9	93,5	96,4	97,3	98,1
Ciego de Ávila	96,7	96,9	93,9	95,8	94,6	92,0	94,3	94,6	95,4	96,8	95,7	95,4	96,7
Camagüey	96,2	95,0	95,2	95,4	95,5	92,5	89,6	91,8	93,1	95,8	96,3	95,2	96,6
Las Tunas	91,6	91,0	92,1	89,6	86,0	85,1	83,4	89,4	93,4	94,0	93,7	94,5	96,7
Holguín	90,0	91,2	91,3	89,4	87,2	85,6	87,8	89,8	92,8	92,8	95,0	94,6	95,8
Granma	94,3	94,4	94,1	93,7	92,2	90,6	89,3	92,5	93,6	94,0	95,1	95,8	96,5
Santiago	94,0	92,0	94,4	94,4	94,7	92,3	95,2	95,3	96,2	97,5	97,1	96,5	98,5
Guantánamo	90,9	94,7	93,8	87,0	87,3	89,3	86,5	91,2	95,7	95,2	95,8	93,1	92,7
I. Juventud	96,2	98,3	95,5	90,1	100,0	94,1	94,1	97,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anexo 2 (Continuación)

	De 6 a 14 años												
	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Total	98,3	97,7	97,8	97,4	97,3	96,7	97,5	97,4	97,8	98,2	98,2	98,1	98,6
P. del Río	98,0	97,1	96,2	96,3	95,8	94,9	96,1	97,5	97,6	97,9	98,3	98,3	98,3
La Habana	99,7	98,6	99,2	98,9	98,3	99,0	100,0	99,1	98,5	98,5	98,3	98,2	98,7
Ciudad de La Habana	98,9	98,7	98,1	96,2	97,4	97,5	100,0	96,5	97,0	98,2	98,0	97,9	98,5
Matanzas	97,2	97,0	96,9	97,6	97,7	96,9	97,6	96,8	98,8	98,2	98,0	97,8	97,9
Villa Clara	98,5	98,2	98,2	97,8	97,4	96,6	96,7	96,8	97,0	97,1	97,2	97,0	97,3
Cienfuegos	96,9	97,1	96,7	97,5	96,0	96,0	96,1	96,0	96,4	96,9	97,5	98,2	98,4
S. Spiritus	97,7	97,4	98,0	98,2	98,5	98,2	97,6	97,7	97,5	98,1	98,6	98,9	99,4
Ciego de Ávila	99,0	98,9	98,0	98,2	98,4	97,6	97,9	98,0	97,7	98,3	97,8	97,8	98,2
Camagüey	98,1	98,0	98,4	98,5	98,7	97,3	96,1	96,8	97,2	97,9	98,3	98,6	98,4
Las Tunas	97,5	96,8	97,5	96,8	96,0	95,3	93,9	95,8	97,8	98,0	97,2	97,1	98,4
Holguín	96,6	96,6	97,1	96,6	95,6	94,6	94,5	96,3	97,1	96,8	97,4	97,1	98,2
Granma	98,8	98,0	98,2	98,4	97,7	96,6	95,6	97,9	97,6	97,5	97,8	97,9	97,7
Santiago	98,4	96,9	98,3	98,4	98,4	96,7	98,3	99,2	99,8	99,7	99,2	98,9	99,8
Guantánamo	99,5	98,2	98,1	96,0	96,3	96,9	96,7	99,4	99,6	99,6	99,5	98,9	99,3
I. Juventud	100,0	99,5	98,7	97,1	97,3	98,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MINED.

121

Anexo 3

CUBA: RESULTADOS DE LA PRIMERA INVESTIGACIÓN INTERNACIONAL REALIZADA POR EL LABORATORIO LATINOAMERICANO DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA PATROCINADO POR UNESCO, 1997

Factor asociado	Dato de Cuba	Dato del país que que más se aleja	Dato del país que más se acerca
1. Porcentaje de respuestas correctas en prueba de matemática de tercer grado	83,1	47,3	34,9
2. Porcentaje de respuestas correctas en prueba de lenguaje de tercer grado	87,4	60,7	50
3. Porcentaje de alumnos de cuarto que han repetido al menos un grado	3	12	54
4. Brecha urbano-rural en la prueba de lenguaje tercero (diferencia entre el resultado de las escuelas urbanas y las rurales)	2,8	4,3	10

Anexo 3 (Continuación)

Factor asociado	Dato de Cuba	Dato del país que que más se aleja	Dato del país que más se acerca
5. Porcentaje de alumnos cuyo director califica de «alta» la participación de los padres a las actividades escolares	68	32	13
6. Porcentaje de alumnos cuya escuela tiene doble sesión	79	41	4
7. Porcentaje de alumnos cuyo director imparte clases	99	77	10
8. Grado de libertad de los directores para la toma de decisiones (escala 0-16)	11,7	11,6	9,2

Fuente: UNESCO, 1997.

Anexo 4**CUBA: PORCENTAJE DE RETENCIÓN POR NIVELES Y POR PROVINCIAS, 1989-2002****(Porcentajes)**

	Educación primaria												
	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Total	96,2	94,5	91,7	91,5	90,8	90,1	91,5	92,2	95,4	93,9	95,3	96,4	97,5
P.del Río	93,8	93,7	92,9	92,7	91,9	92,4	92,4	93,2	96,1	93,6	96,5	96,2	95,7
La Habana Ciudad de	100,0	100,0	94,8	95,9	93,8	93,9	94,2	93,8	100,0	97,8	97,3	98,7	99,5
La Habana	98,0	96,9	94,5	95,8	94,6	93,3	94,9	96,7	97,3	96,4	96,7	96,8	100,0
Matanzas	100,0	97,0	93,6	94,9	92,6	92,4	94,6	94,9	100,0	97,9	97,1	100,0	100,0
Villa Clara	98,6	92,2	90,9	92,3	90,7	90,8	93,1	93,2	97,3	95,3	95,7	96,8	97,8
Cienfuegos	93,4	96,2	95,5	92,7	93,2	93,9	94,6	93,1	98,3	96,2	98,8	99,3	100,0
S. Spiritus	96,5	95,6	93,8	92,1	93,1	94,8	95,2	95,4	97,8	98,5	97,8	98,3	99,8
Ciego de Ávila	97,4	96,6	91,9	94,1	90,2	91,0	91,9	92,0	98,2	95,0	96,6	99,7	97,8
Camagüey	98,8	93,7	92,1	93,1	91,9	91,5	93,3	91,8	95,0	95,2	96,0	94,2	98,4
Las Tunas	96,1	93,6	89,2	86,6	89,1	88,8	87,1	91,0	95,1	90,6	94,7	96,5	97,6
Holguín	97,3	94,4	91,0	90,0	87,9	84,2	86,3	88,0	90,8	88,8	93,7	95,5	95,4
Granma	93,1	91,2	89,4	91,0	90,3	90,2	91,0	90,0	93,2	91,0	92,8	92,7	93,6
Santiago de Cuba	92,9	91,2	90,4	88,5	88,1	86,5	89,7	92,3	91,8	91,7	93,4	95,7	95,1
Guantánamo	84,9	84,9	82,3	81,0	82,7	81,9	84,7	84,1	91,0	89,5	90,3	94,1	92,8
I. Juventud	100,0	100,0	117,0	90,5	92,8	94,0	92,1	97,4	100,0	100,0	100,0	99,5	100,0

Anexo 4 (Continuación)

Educación secundaria básica													
	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Total	76,5	77,5	76,1	75,1	74,6	73,6	76,4	79,9	82,8	86,1	88,5	89,3	92,5
P. del Río	78,7	77,4	73,4	71,1	69,9	69,7	73,5	79,7	80,6	83,3	89,6	91,8	94,8
La Habana	77,3	77,3	74,2	71,2	68,0	70,2	72,2	75,2	76,4	81,4	84,1	83,6	92,4
Ciudad de													
La Habana	78,1	78,1	78,6	79,3	80,5	78,9	81,4	84,4	87,1	88,4	90,2	90,5	93,2
Matanzas	72,5	74,8	72,7	71,1	71,7	69,5	70,2	70,5	72,7	78,1	81,7	82,7	87,2
Villa Clara	81,6	83,0	80,8	79,1	78,3	77,1	79,5	83,9	84,9	86,7	89,5	90,4	93,2
Cienfuegos	77,2	82,1	76,3	69,6	72,2	66,7	77,8	80,4	86,1	88,9	92,7	92,6	93,8
S. Spiritus	74,2	78,0	78,3	78,4	81,1	79,1	76,8	80,0	80,8	84,1	88,3	88,8	91,9
Ciego de Ávila	75,4	74,0	75,7	74,8	73,1	71,2	72,5	77,0	78,9	82,9	86,1	86,3	91,5
Camagüey	77,0	80,3	76,2	74,1	76,6	79,1	78,3	82,7	85,0	87,7	88,5	89,6	92,2
Las Tunas	73,1	75,1	72,6	72,0	69,2	66,0	69,3	74,7	78,8	83,8	84,3	87,0	92,5
Holguín	71,6	74,8	74,4	72,5	71,1	70,4	75,6	78,8	85,1	88,5	88,9	88,8	91,0
Granma	77,6	78,5	79,0	77,7	77,2	74,6	75,6	80,6	84,8	87,0	90,4	91,9	93,3
Santiago de													
Cuba	79,5	82,3	79,8	80,0	79,5	80,3	83,4	85,9	86,6	91,2	92,2	92,5	94,4
Guantánamo	72,8	71,0	69,4	66,4	65,5	64,1	68,1	70,9	77,0	82,4	85,7	87,2	90,5
I. Juventud	79,8	64,6	69,9	81,2	69,3	59,1	65,6	63,8	73,3	77,3	85,4	88,8	91,5

Fuente: MINED.

Anexo 5
CUBA: TASAS DE PROMOCIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA BÁSICA POR PROVINCIAS, 1989-2002

(Porcentajes)

	1989-1990	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Total	94,8	94,0	93,8	94,0	93,4	92,4	94,9	94,6	96,0	97,5	97,4	97,5	97,8
Pinar del Río	94,2	94,7	95,2	94,9	95,4	93,8	95,1	93,8	97,5	98,7	98,6	98,6	98,9
La Habana	95,4	96,3	94,7	95,1	94,3	92,7	94,8	94,0	95,6	96,9	97,3	97,1	97,6
Ciudad de													
La Habana	94,8	91,1	90,1	91,7	91,5	92,2	94,7	94,7	95,3	96,7	96,6	96,7	96,7
Matanzas	95,0	94,9	94,6	93,1	90,9	89,6	91,8	92,5	93,2	95,1	96,3	96,2	96,1
Villa Clara	96,7	95,7	95,3	95,3	94,9	94,6	97,7	96,0	96,4	98,2	98,1	97,9	98,1
Cienfuegos	94,7	96,4	94,6	95,2	94,6	93,4	96,2	95,1	97,4	98,7	98,2	97,9	97,9
Sancti Spiritus	94,5	94,5	96,9	93,9	94,2	92,7	94,3	94,8	96,0	97,2	96,3	98,0	98,3
Ciego de Ávila	95,0	93,5	91,7	93,2	93,8	91,7	94,4	93,7	95,6	97,2	96,4	97,2	97,9
Camagüey	95,0	94,5	94,5	94,7	94,9	94,8	96,2	95,7	96,2	97,4	97,3	97,7	98,3
Las Tunas	92,9	93,2	91,5	93,2	92,9	91,4	93,5	92,3	94,7	96,3	96,4	97,1	97,8
Holguín	92,6	92,8	95,7	95,5	93,6	91,8	95,8	95,4	95,8	97,7	97,1	97,8	98,1
Granma	95,6	94,7	95,5	95,1	95,5	92,6	95,5	95,1	97,4	98,7	98,5	97,6	98,0
Santiago de													
Cuba	95,9	95,6	95,0	95,3	95,4	93,7	95,8	96,0	97,5	98,3	98,4	98,4	98,7
Guantánamo	94,3	92,5	91,1	91,7	89,2	87,3	92,1	92,1	95,4	97,6	97,9	97,9	98,5
Isla de la													
Juventud	94,7	93,2	94,3	93,3	80,3	86,1	82,9	93,4	93,8	96,2	96,9	94,5	95,8

Fuente: MINED.



CUBA: CONTINUIDAD DE ESTUDIO DE LOS EGRESADOS DE NOVENO GRADO EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR POR PROVINCIAS, 1998-2002

Anexo 6

(Porcentajes de ingresos por especialidad)

Total	P. del Río	La Habana	La Habana	Matanzas	Villa Clara	1998					Santiago de Cuba	Cuantanamo	L Juventud		
						La Habana	Cienfuegos	Spiritus	Ciego de Ávila	Carmagüey				Las Tunas	Holguín
42,7	44,2	50,7	41,5	43,5	39,7	41,1	45,7	47,2	43,5	45,0	41,6	41,1	39,5	43,4	46,2
55,6	54,9	48,9	57,6	55,6	54,7	56,4	47,5	48,7	54,2	54,8	57,4	57,6	60,0	55,2	51,9
1,7	0,8	0,5	0,9	0,9	5,6	2,5	6,9	4,1	2,3	0,2	1,0	1,3	0,5	1,4	1,9
1999															
42,4	43,1	48,0	39,9	42,6	42,4	40,1	44,5	45,1	41,8	39,6	44,0	41,6	42,1	44,3	47,5
56,9	56,7	51,9	59,8	56,5	56,4	58,6	53,2	53,9	56,6	60,3	55,3	57,1	57,9	55,3	52,0
0,7	0,2	0,1	0,3	0,9	1,3	1,3	2,3	1,0	1,6	0,0	0,7	1,3	0,0	0,4	0,4
2000															
43,8	45,5	47,7	40,5	40,4	43,6	43,2	47,7	49,4	41,3	48,2	44,7	42,7	43,1	46,1	50,4
55,6	54,2	52,1	58,9	59,2	56,1	56,4	51,8	49,7	57,0	51,8	54,8	55,8	56,8	53,9	48,4
0,5	0,3	0,1	0,5	0,3	0,3	0,4	0,5	0,9	1,7	0,0	0,5	1,5	0,1	0,0	1,3
2001															
44,5	47,0	50,0	44,6	45,9	44,6	39,9	44,8	49,1	38,4	44,7	45,4	40,6	43,5	46,9	49,6
55,3	52,8	49,7	55,2	53,6	55,2	59,9	54,2	50,4	60,8	55,3	54,6	59,2	56,5	53,1	50,4
0,2	0,1	0,3	0,2	0,4	0,2	0,1	1,0	0,5	0,7	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
2002															
46,7	47,3	52,2	42,8	48,3	49,2	44,9	42,6	43,1	46,0	48,2	47,5	49,7	43,1	54,4	54,2
53,0	52,2	47,5	57,0	51,3	50,6	54,9	56,4	56,6	53,4	51,8	51,6	50,1	56,6	45,6	45,8
0,3	0,5	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2	1,1	0,3	0,6	0,0	0,9	0,2	0,2	0,0	0,0

Fuente: MINED.

Anexo 7

CUBA: TOTAL DE GRADUADOS DE NIVEL SUPERIOR EN CUBA. PORCENTAJE DE MUJERES Y GRADUADOS EN PEDAGOGÍA, 1997-2002

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Graduados universitarios:	19 164	16 707	16 496	16 929	18 093
mujeres (%)	58	64	66	63	65
Graduados de pedagogía:	6 020	6 057	4 846	5 696	5 963
mujeres (%)	72	77	96	79	79
Porcentaje de graduados de pedagogía respecto al total	31	36	29	34	33

125

Fuente: *Boletín de Inicio del Curso Escolar*, ONE.



Capítulo IV

La alimentación

A. Política de alimentación

La alimentación en Cuba ha sido un elemento permanente y de gran importancia en la política social. Aunque quizá menos conocida que otras áreas como las de salud y educación, en la práctica, desde 1962 el gobierno cubano asumió su atención como uno de los ejes de la protección social más extendidos y se responsabilizó de garantizar a todos los habitantes del país el acceso a los alimentos disponibles.⁵⁸

Uno de los rasgos que más llama la atención de la política de alimentación cubana es su enfoque multidimensional en la comprensión de los factores que determinan la nutrición humana. Así, incorpora objetivos en materia de salud, educación, agua potable e higiene ambiental, en adición a los estrictamente alimentarios.

También adquiere de manera paulatina un carácter integral al asimilar el concepto de *seguridad alimentaria* como aspecto central. En esa óptica se integran objetivos de producción, importación, comercialización y atención a la inocuidad de los alimentos, además de los que tienen que ver con la redistribución de ingresos, la protección del medio ambiente, el seguimiento y la medición del estado nutricional de la población.

La prioridad otorgada al área y el carácter universal de la mayoría de las acciones emprendidas, no sólo implica el reconocimiento de que la alimentación es uno de los más elementales derechos humanos, sino que también refleja el conocimiento sobre la importancia de contar con una población bien alimentada para alcanzar el desarrollo (FAO, 2003).

Antes de la década de los años noventa muchas de las medidas dirigidas a garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos para mejorar la situación nutricional de la población se ubicaban en el marco de los programas sociales sectoriales en ejecución. Entre éstos

⁵⁸ En marzo de 1962 se promulga la Ley N° 1015, y la Junta Nacional para la Distribución de los Abastecimientos dicta la Resolución N° 5 que dispuso el régimen de racionamiento para cada alimento.

destacan los programas de distribución normada de víveres y de alimentación escolar, hospitalaria y en comedores de trabajadores, así como los de reforzamiento nutricional a grupos vulnerables como los enfermos crónicos.

A raíz de la Conferencia Internacional sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1992, se elaboró el Plan Nacional de Acción para la Nutrición, que recoge en un marco más integral las estrategias, metas y programas para lograr la seguridad alimentaria. Este plan se ha actualizado y evaluado periódicamente. La última evaluación se presentó a la Cumbre Mundial sobre Alimentación celebrada en el año 2002.⁵⁹

130

Los objetivos generales de la política seguida en el sector son aumentar la producción de alimentos por todas las vías factibles y lograr su distribución equitativa, además de brindar una atención preferente a los grupos de la población más vulnerables. En esta labor se coordinan las instituciones del gobierno central responsables de seguridad, agricultura, pesca, alimentación, azúcar, comercio interior, salud pública, educación, ciencia, tecnología, recursos hídricos y medio ambiente.

En respuesta a las nuevas condiciones económicas que enfrentaba el país en los noventa, se diseñaron, inicialmente, tres estrategias básicas: trabajar para lograr la autosuficiencia alimentaria y obtener alimentos con adecuado aporte nutricional por vías más económicas; importar los víveres necesarios —en adición a la oferta nacional— para garantizar una distribución mínima a todos los ciudadanos, e incorporar a la población como protagonista activo del plan fomentando la producción para autoconsumo. Más tarde se añadió la estrategia de utilizar ampliamente la focalización y brindar una atención más personalizada en la distribución de alimentos.

Para aumentar la disponibilidad de alimentos, la política agraria se fue transformando. En primer lugar, 1993 se crearon las condiciones para que el Estado abandonara progresivamente sus funciones administrativas y ampliara las de regulación, preservación de recursos naturales y apoyo a las transferencias de tecnologías y servicios técnicos a los agentes económicos.

En segundo lugar, se transformaron las relaciones de propiedad y de producción en el sector agropecuario con el objetivo de revertir la situación de estancamiento de las fuerzas productivas y reanimar la producción. Así, a fines de 1993 se dio un trascendental paso al promulgar el Consejo de Estado el Decreto Ley N° 142, que establece la conversión de gran parte de las granjas estatales (cañeras y no cañeras) en UBPC, con el traspaso de los activos a través de créditos bancarios, mientras la tenencia de la tierra pasó a estos nuevos actores productivos en calidad de usufructo gratuito por tiempo indefinido (Bu, 1996). La mayor parte de las tierras ya está en manos de tenedores no estatales.

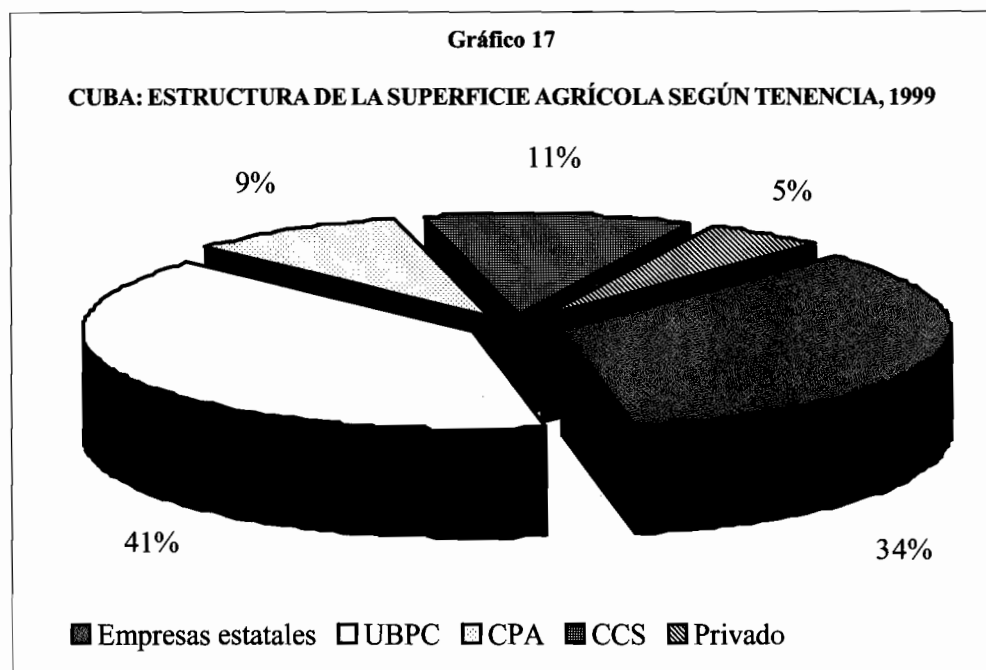
⁵⁹ Pueden consultarse los documentos *Informe de la República de Cuba, 2002 y Plan Nacional de Acción para la Nutrición, 1994*.

Las transformaciones en torno a las relaciones de producción no sólo se limitaron a la creación de las UBPC, sino que las granjas estatales remanentes modificaron su perfil hacia empresas de servicios y granjas de gestión descentralizada.

También se entregaron tierras, por lo general ociosas, a individuos y familias en calidad de usufructo gratuito para su explotación en cultivos alimenticios o de exportación. Esta modalidad tiene cada vez más demanda, y se reportó la existencia de más de 60.000 productores en el año 2000 (González, 2002).

Las Cooperativas de Créditos y Servicios (ccs), por su parte, iniciaron un movimiento de fortalecimiento de su estructura y organización, buscando una mayor integración horizontal entre sus miembros.

131



Fuente: *Anuario Estadístico de Cuba*, 2001.

La producción de alimentos por entidades no especializadas y por la misma población adquirió un mayor dinamismo a partir de las iniciativas desplegadas como alternativas para atenuar las insuficiencias en la oferta alimentaria. En forma gradual y progresiva, dicho movimiento fue cobrando importancia y organización a partir de 1995, en el presente involucra a numerosas organizaciones sociales, entre las que destaca la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP). Se entregaron tierras en usufructo gratuito a entidades estatales, cooperativas y familiares. Desde 1994 el Estado proporcionó más de 316.500 hectáreas a familias para cultivar tabaco, café, ampliar las fincas de campesinos y para el abastecimiento familiar (ANAP, 2003).

La agricultura urbana, los patios, parcelas, fincas de autoconsumo, huertos y otras producciones destinadas en lo fundamental al autoabastecimiento alimentario, constituyen las principales modalidades que participan en este tipo de producciones. Éstas abarcan una amplia gama de actividades, desde los renglones agrícolas básicos como arroz, frijol, tubérculos y hortalizas, hasta producciones pecuarias cuya magnitud creciente rebasa en algunos casos los volúmenes de las producciones de entidades especializadas, como sucede con la carne de ave y de cerdo (Fernández y Bu, 2000).

132

En tercer lugar, la política agraria promueve el desarrollo de una agricultura sustentable o alternativa con el uso adecuado de técnicas tradicionales y la aplicación del potencial genético disponible, el manejo biológico del tratamiento de las plagas y la adaptación de rotaciones de cultivos, entre otras prácticas. Con tal finalidad, se dio importancia a la obtención y extensión de resultados científicos y de innovación tecnológica, principalmente dirigidos al mejoramiento de la alimentación animal, el desarrollo de la biotecnología agrícola, el mejoramiento vegetal y de los recursos fitogenéticos y desarrollo de vacunas veterinarias.

Además se trazaron programas específicamente encaminados a la producción de algunos de los alimentos que tienen más demanda en la población o que coadyuvan en el mejoramiento de la dieta del cubano, como son el arroz, los frijoles, las viandas, las hortalizas, las carnes y sus derivados, los productos del mar y las frutas. En esa dirección recibieron especial atención la agricultura urbana, la acuicultura y la producción industrial de derivados cárnicos y lácteos de alto rendimiento por el uso de extensores vegetales.

Con la finalidad de incrementar la producción nacional de alimentos, se adecuó la política de desarrollo industrial. Los objetivos principales se dirigieron a frenar el deterioro de la industria alimentaria del país —fuertemente impactada con la crisis económica— y crear las condiciones para su revitalización en la etapa de recuperación; crear nuevos alimentos de bajo costo y mayor valor nutricional, agregar un suplemento de vitaminas y minerales a un grupo de productos para aumentar el aporte nutricional en la dieta y corregir déficit conocidos como micronutrientes.

Los nuevos productos que desarrolla la industria alimentaria se basan en los derivados cárnicos de alto rendimiento y valor nutritivo utilizando la soya y el trigo, además de la producción de derivados lácteos como yogurt, quesos y helados a partir de la leche de soya.

Desde el año 2000 se aplica una política industrial que tiene el propósito de elevar la calidad de los alimentos y su inocuidad, con un programa consistente en mejorar la composición nutricional de los productos y la calidad de su envase.

Por su parte, la industria de la pesca se trazó el objetivo de incrementar el suministro de pescado de agua dulce a la comunidad y la industria, además de implantar nuevas alternativas de producción que impliquen aumentos de volúmenes y un mayor aprovechamiento de los subproductos.

Esta industria cuenta con un sistema permanente de vigilancia de la calidad física, química y biológica de las aguas de las granjas camaroneras, centros de cría y embalses del

país. También posee un sistema de evaluación de la calidad de los productos terminados de la acuicultura y la camaronicultura. Adicionalmente, en el año 2000 se introdujo la vigilancia de procesos en plantas procesadoras con técnicas de análisis de peligros y puntos críticos de control, lo cual contribuye a la inocuidad de los alimentos.

Otras políticas desplegadas para elevar la seguridad alimentaria fueron las relacionadas con la protección del medio ambiente. Las estrategias medioambientales en el país desbordan los aspectos relacionados con la alimentación y están dirigidas a la solución de los problemas identificados en la Estrategia Ambiental Nacional (СИМА, 1995 y 1997). Sin embargo, incorpora elementos muy pertinentes para la elevación de la seguridad alimentaria.

133

En ese marco se diseñaron políticas de organización de los trabajos para el desarrollo sostenible tomando como centro las cuencas hidrográficas. Así, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos maneja un sistema que monitorea, controla y vigila la calidad del agua, con 2.165 estaciones distribuidas por todo el país. Además gestiona una red hidrogeológica y una red hidrológica para el control de las variables del ciclo del agua.

Recuadro 4

PROGRAMA DE INDUSTRIA ALIMENTARIA PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS

Objetivos:

- Enriquecer con fumarato ferroso y ácido fólico toda la harina de trigo que se produce en el país.
- Enriquecer con vitamina C y hierro toda la producción de compotas infantiles.
- Mejorar la calidad del pan que se distribuye por el sistema de racionamiento, elevando en 1% la grasa y disminuyendo en 4% el azúcar.
- Elevar la composición de todo embutido que se distribuye de manera racionada a la población con un 10% adicional de carne.
- Mejorar el envase de la leche que se distribuye por la canasta racionada a los niños de cero a 7 años.
- Yodación de toda la sal para consumo humano

Fuente: Informe de la República de Cuba. Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 2002.

Asimismo, fueron aprobados programas para el mejoramiento y conservación de suelos, de los cuales los más importantes son el *Programa nacional de lucha contra la desertificación y la sequía* aprobado en 1998; un programa con acciones de prevención, manejo y conservación de los suelos en las ocho cuencas hidrográficas de interés nacional, que comenzó en el año 2000, y otros consistentes en inversiones para la aplicación del drenaje parcelario y la utilización del feterriego.

Junto a lo anterior, se amplió el marco legal para la seguridad biológica y para la protección de las fuentes de agua. Así se promulgó el Reglamento General de la Seguridad Biológica y se concluyó la primera versión de su estrategia nacional.

En la política de seguridad alimentaria, especial atención se brinda al desarrollo rural integral. Las acciones se encaminan por una parte a proveer servicios de investigación agrícola, transferencia científico-técnica, asesoría a productores y financiamiento por concepto de desastres naturales y plagas, o para la mejora de estructuras rurales y la adquisición de equipos y maquinarias. Por otra parte, se refieren a la construcción de comunidades e infraestructura técnica y de servicios básicos, con la finalidad de estabilizar la fuerza de trabajo y mejorar la calidad de vida en esa zona.

También se aplica un programa para el desarrollo sostenible de la montaña, en el que se analizan, evalúan y desarrollan sistemas de suministro de agua y saneamiento. Además se realiza la caracterización de la diversidad biológica, se introducen tecnologías que permiten el aprovechamiento integral de bosques de coníferas y los procesos de beneficio del café teniendo en cuenta la influencia ambiental.

En 1998 se actualizaron los objetivos de trabajo para las zonas montañosas, cuyas metas se recogen en un plan denominado Turquino-Manatí. Con ello se pretende asegurar el desarrollo ininterrumpido de una base cafetalera, cacaotera y forestal, conducir mejor el proceso de entrega de tierras en zonas montañosas, incrementar las producciones de autoabastecimiento alimentario e instruir en materia de protección del medio ambiente.

Un elemento que por su relevancia es pertinente destacar, es la introducción en el país del análisis de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, con el apoyo metodológico y financiero del Programa Mundial de Alimentos (PMA-IPF, 2003). La dirección de este programa en el Instituto de Planificación Física, adscrito al Ministerio de Economía y Planificación.

Otro elemento relevante es el Plan de Importaciones, que se diseña anualmente y es controlado operativamente por el Ministerio de Economía y Planificación. Dicho plan busca cumplir con el compromiso de distribuir a toda la población una canasta básica de alimentos, además de garantizar otros objetivos contenidos en la política social.⁶⁰

Para esto se elaboran balances nacionales por productos a partir de las necesidades estimadas y de la evaluación de las producciones nacionales agropecuarias e industriales que estarán disponibles. Así, se determina el nivel de importaciones centralizadas de alimentos que se deberán respaldar financieramente cada año, pues constituyen alrededor de 60% de las importaciones totales de alimentos y materias primas para su producción.

⁶⁰ La oferta de alimentos en Cuba tiene una alta dependencia externa, lo que se ha convertido en un problema estructural no resuelto. Antes de los años noventa se estimaba que el componente importado de la disponibilidad de energía calórica y proteínas excedía el 50% (véase Espinosa, 1991).

En materia de comercialización, la política para la seguridad alimentaria se ha encaminado en dos direcciones, una enfocada al comercio internacional y otra al ámbito interno. En el primer caso se trabaja en las negociaciones agrícolas que tienen lugar en el marco de la Organización Mundial de Comercio, abogando por una reformulación del trato especial y diferenciado que reciben los países importadores netos de alimentos por la reducción de la protección arancelaria y no arancelaria para los productos de los países en desarrollo que ingresan en los mercados del mundo industrializado, y por beneficiar a los países importadores netos de alimentos con el establecimiento de condiciones blandas para la compra de esos productos en el mercado internacional, entre otras.

También se ha denunciado en la arena internacional el bloqueo económico impuesto a la Isla por los Estados Unidos por más de cuarenta años, que encarece los créditos y los fletes, entre otras consecuencias. No obstante su vigencia, desde fines del año 2001 se comenzó la importación de alimentos de Estados Unidos, que alcanzaron un monto aproximado de 150 millones de dólares en el 2002 (Rodríguez, 2003).

Al interior de la economía, luego de la apertura de los mercados agropecuarios a precios libres que se dio en 1994, la política de comercialización se ha concentrado en diversificar los segmentos de mercado que ofrecen alimentos a la población y aumentar la oferta de las entidades estatales comercializadoras para tratar de influir en el descenso de los precios sin utilizar mecanismos administrativos. Así, los ministerios de la Agricultura y de Comercio Interior han desplegado distintas cadenas de venta de alimentos a precios que oscilan según el mercado, pero menores a los precios promedio que se forman según la oferta y la demanda (CEPAL, 2003f).

Recuadro 5

POSICIÓN DE CUBA EN LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS DE LA OMC. ALGUNAS DIRECCIONES

- Insistencia en la obtención de un compromiso explícito por parte de los países desarrollados de respetar los principios de no discriminación y no reciprocidad como parte del trato especial, sin condiciones.
- Apoya la necesidad de adoptar estructuras arancelarias menos complejas y más transparentes eliminando los aranceles variables y generalizando el tipo ad valorem.
- Plantea la exclusión del compromiso de reducción de subsidios agrícolas dirigidos a la protección de cultivos de subsistencia o para sustituir importaciones en países subdesarrollados.
- Promueve la utilización del mecanismo de salvaguarda especial sólo en el caso de países subdesarrollados.

Fuente: Subgrupo agrícola de atención a la OMC, Minagri.

Para garantizar el acceso a los alimentos, la política de seguridad alimentaria se traza objetivos de distribución racionada y de asignación a programas de alimentación y asistencia sociales. La distribución racionada consiste en la entrega a toda la población cubana de una canasta de alimentos esenciales como arroz, frijoles, cárnicos, grasa, azúcar y lácteos. Dicha canasta se ofrece a precios subsidiados. Los niños de hasta seis años, las gestantes, los ancianos y los enfermos crónicos reciben surtidos y cuotas diferenciadas. Éstas son mayores en algunos territorios, como la capital y Santiago de Cuba.

La red de alimentación social provee, en general, a los establecimientos de educación, salud y asistencia social, entre los cuales se pueden mencionar las escuelas internas y seminternas, los círculos infantiles, las becas estudiantiles de la enseñanza superior, los hospitales, los hogares maternos y de ancianos así como los comedores obreros. En todos los casos los beneficiarios obtienen alimentación de forma gratuita o a precios subsidiados por el Estado. A partir del año 2001 se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Mejoramiento de normas y suplementos alimenticios para los estudiantes. En particular, se propone cumplir al 100% las recomendaciones nutricionales para los adolescentes de 15 a 18 años en régimen escolar de internado; 40% de las dirigidas a los niños de cinco a 11 años y 60% de las planteadas para los escolares de uno a cinco años en régimen de seminternado.
- Disponibilidad de una alimentación especial para mujeres embarazadas con bajo peso a partir de la semana 14 de gestación y a madres lactantes hasta los seis meses, consistente en un kg de cereal fortificado y 1,5 libras de aceite mensual.
- Complementación nutricional para niños de primaria con un alimento lacteado en las provincias orientales.
- Implementación de mecanismos para propiciar la oferta de hortalizas en círculos infantiles y escuelas primarias.
- Oferta de meriendas para estudiantes externos de secundaria básica, inicialmente en las provincias de Pinar del Río y Ciudad de La Habana.

La asistencia social tradicionalmente se ha concentrado en proporcionar a personas que lo requieran los medios económicos para la adquisición de alimentos y otros productos, y se ha dirigido principalmente a los ancianos, las madres solas con menores, los discapacitados y las familias en desventaja social. En los años noventa se emprendieron acciones como:

- Entregas en especie de alimentos ante situaciones de necesidad.
- Vinculación de ancianos necesitados de apoyo con comedores obreros cercanos a su residencia.
- Servicios de alimentación en el domicilio como parte del *Programa de atención al adulto mayor*. El número de personas mayores beneficiadas se incrementó 2,5 veces en el período 1996-2000, llegando a unos 45.300 ancianos.

También se organizó una cadena comunitaria de venta de productos semielaborados y elaborados a bajos precios.

A partir del año 2000, se incrementó la asistencia a personas en desventaja por situaciones excepcionales y se dirigió la ayuda alimentaria en mayor medida a las personas que más lo necesitan. Surgió así un grupo de programas con un corte más personalizado. Éstos son:

- Reforzamiento alimentario de los niños de bajo peso detectados a partir de un censo a la población de hasta 15 años. En el 2001 fueron beneficiados unos 88.500 niños con entregas mensuales de dos libras de arroz, entre tres y cuatro libras de frijoles, una libra de aceite y dos libras de pastas alimenticias, en adición a la cuota distribuida por el sistema de racionamiento.
- Dietas a enfermos de fibrosis quísticas. Alrededor de 252 personas reciben una canasta que contiene leche, aceite, queso, carne de res, azúcar, pastas alimenticias, frijoles, huevos, viandas y miel.
- Distribución de 2 kg al mes de un producto lácteo enriquecido con proteínas, vitaminas y minerales a las gestantes con bajo peso al inicio del embarazo.
- Reforzamiento alimentario a la población de zonas afectadas por ciclones y otros eventos climáticos. Por ejemplo, los damnificados del huracán Michelle, recibieron tres libras de arroz y tres libras de frijoles por aproximadamente 10 meses.

137

La política de seguridad alimentaria, como ya se señaló, incorpora también objetivos específicos en salud y educación de la población. En salud, los principales propósitos y metas se encaminan a:

- Disminuir la mortalidad y la morbilidad por enfermedades crónicas e infecciosas relacionadas con la alimentación.
- Prevenir intoxicaciones alimentarias.
- Disminuir las carencias de micronutrientes.
- Consolidar y mejorar los niveles de nutrición y salud de la madre, el niño y el anciano.

En el caso de la educación, los objetivos se relacionan con la elevación de la formación e higiene alimentaria como vía para mejorar la salud y prevenir la enfermedad, con una cultura ambiental más participativa. Se ha trabajado a partir del año 2001, por ejemplo, en la elaboración de guías alimentarias prácticas y en la promoción del consumo de hortalizas y vegetales.

Un componente decisivo de la política de seguridad alimentaria es el referido a la evaluación sistemática de las condiciones nutricionales existentes. Para ello funciona en el país el llamado Sistema de Vigilancia Alimentario Nutricional (SISVAN). Este programa realiza la vigilancia sistemática de las enfermedades transmitidas por los alimentos y de los contaminantes químicos y biológicos, evalúa la dieta que se oferta en las escuelas y comedores obreros y controla la vigilancia del estado de nutrición materno-infantil. Forma parte del sistema la presencia de sitios centinelas para la vigilancia alimentaria y nutricional en todas las provincias.

Por último, con el propósito de prevenir y afrontar las catástrofes naturales y emergencias, la política de seguridad alimentaria tiene definidas tres direcciones:

- La elaboración por parte del gobierno de planes de autoabastecimiento municipal.
- El mantenimiento de reservas centralizadas de alimentos.
- La existencia con carácter permanente de un dispositivo de atención y control dirigido por la Defensa Civil, que organiza las respuestas ante situaciones excepcionales.

La principal finalidad es lograr la suficiencia alimentaria⁶¹ en cada localidad a partir de sus respectivas características, potencialidades y necesidades. Las instancias municipales de gobierno atienden y controlan la ejecución de las acciones.

138

Esos programas de acción ya comienzan a dar resultados. Si se compara el volumen físico disponible de los productos de origen local en el año 2000 respecto a 1996, se aprecian incrementos de alrededor de cuatro veces en frijoles, hortalizas y frutas, de dos veces en carne ovino-caprino y de una vez en el caso de la carne de cerdo.

La reserva centralizada posibilita una respuesta mínima de carácter urgente para la atención primaria de alimentación en casos de catástrofes. Además, los planes de Defensa Civil posibilitan que las pérdidas en las situaciones de contingencias sean relativamente menores, en especial las agrícolas y pecuarias.

B. La seguridad alimentaria en Cuba

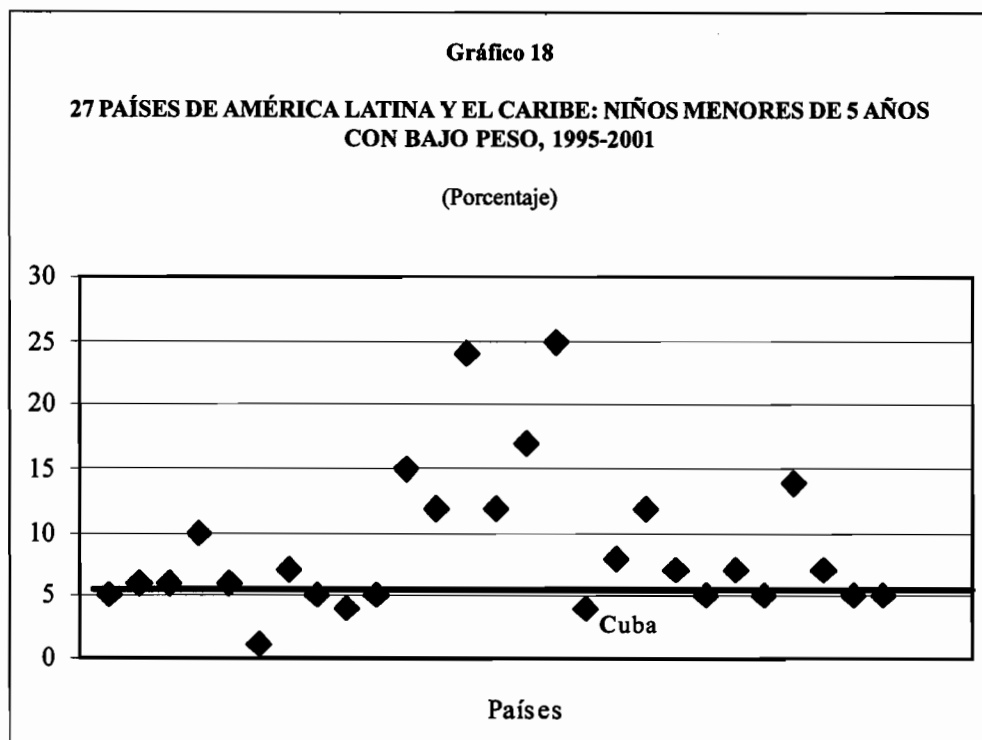
El período 1998-2002 se ha caracterizado, casi en su totalidad, por el déficit de disponibilidad global de alimentos para el consumo humano. La crisis económica por la que transitó el país a inicios de los años noventa repercutió negativamente en la disponibilidad de alimentos, producto del abrupto descenso de la capacidad importadora y la vulnerabilidad derivada de la elevada dependencia externa de dicha disponibilidad.⁶²

La manifestación más palpable de la crisis fue la aparición de una neuropatía epidémica, que tuvo su punto máximo en el primer trimestre de 1993 con una tasa de incidencia de 462,3 casos por cada 100.000 habitantes, que afectó predominantemente a la población adulta de 25 a 64 años. Los estudios efectuados pusieron en evidencia que el principal factor causal fue tóxico-nutricional, asociado a la dieta deficiente y desequilibrada. Algunos indicadores del estado nutricional de la madre y el niño también mostraron cierto deterioro.

⁶¹ Se considera que la suficiencia alimentaria se alcanza con la sustitución de importaciones y la minimización de traslados intermunicipales a partir del ordenamiento de las capacidades productivas de todos los productores locales.

⁶² En el esquema de integración de Cuba con los países ex socialistas, prevaleciente antes de la crisis económica de los años noventa, el país exportaba principalmente azúcar y obtenía la capacidad de compra de los otros alimentos.

Después de 1994, el estado nutricional de la población mejoró. El porcentaje de niños con bajo peso al nacer que había aumentado a 9% en la crisis económica descendió a 5,9% en 2002. El bajo peso en menores de cinco años se situó en 4,1% en este último año, con lo que Cuba pasó a formar parte del pequeño grupo de países latinoamericanos que desciende la barrera del 5% (Minsap, 2002). También entre los años 1997 y 2002 disminuyó en 10 puntos el porcentaje de embarazadas desnutridas hasta llegar a 17,3% (INHA, 2003).



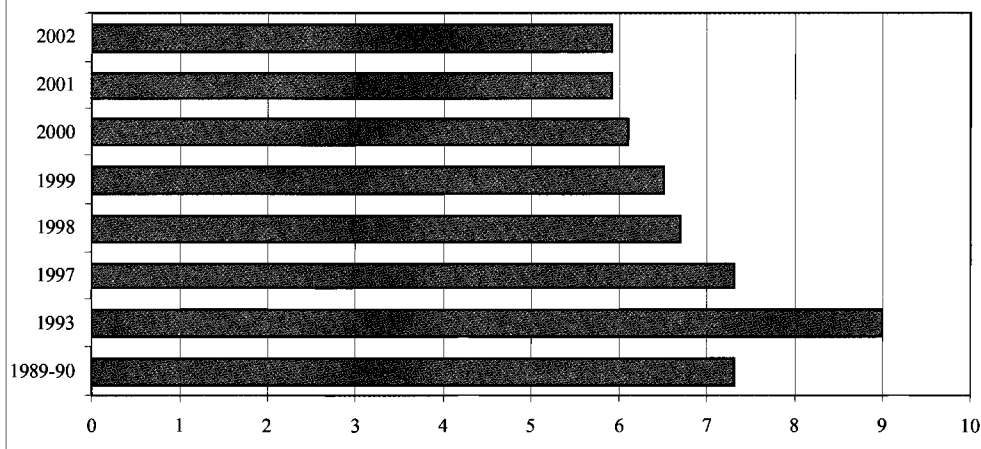
Fuente: PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*, 2003.

No obstante, otros indicadores reflejan insuficiencias derivadas de limitaciones actuales en la alimentación de situaciones pasadas de desnutrición o de dificultades de salud. También se manifiestan síntomas que reflejan problemas con la composición de la dieta. Así, en 2001 la prevalencia de sobrepeso se encontró en 42,6% de la población adulta, se detectó deficiencia energética crónica en 5,3% de los adultos masculinos y en 6.2% de las mujeres adultas (INHEM, 2001). Además, la prevalencia de anemia se observó en 28,3% de las embarazadas y en 46% de los niños de seis meses a dos años.⁶³

⁶³ Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos.

Gráfico 19
CUBA: NIÑOS CON BAJO PESO AL NACER, 1989-2002

(Porcentaje)



Fuente: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba*, 2002.

En la etapa 1998-2002 el volumen global de alimentos disponibles para el consumo se recuperó, sin alcanzar el equivalente a los niveles de aporte nutricional promedio recomendados⁶⁴ para la población cubana. En el cuadro 21 puede constatare que el aporte energético excedió la normativa en casi un 16% en el año 2002, en términos de proteínas el aporte se estimó cercano al nivel recomendado —un 2% por debajo—, pero en grasas la disponibilidad sólo representó 59% de la recomendación.⁶⁵

Algunos micronutrientes resultaron también insuficientes, en especial las vitaminas del complejo B y los ácidos grasos esenciales (ONE, 2003).

Las dificultades con la existencia de alimentos se reflejan también en la calidad de la dieta. En el año 2001 el aporte energético de las grasas no alcanzó el 25% recomendado y el porcentaje de origen animal en las proteínas también resultó por debajo de las recomendaciones. Como elemento favorable, se constata mayor presencia en la dieta de hortalizas y frutas, lo que se corresponde con una dieta más sana.

⁶⁴ Las recomendaciones nutricionales promedio son las cantidades de macronutrientes y micronutrientes que deben ingerirse, según criterios médicos, para satisfacer los requerimientos fisiológicos, realizar una actividad normal y conservar la salud la totalidad de una población. Incluye un margen de seguridad para compensar la diversidad de hábitos alimenticios.

⁶⁵ El consumo adecuado de grasas resulta esencial para el equilibrio de la dieta, su asimilación y la prevención de enfermedades crónicas.

La pesca también tuvo una dinámica inestable en cuanto a producción y reportó capturas de sólo 55% respecto a 1997.

Por su parte, la industria de elaboración de productos alimenticios sólo incrementó la producción en escasos productos entre 1998 y 2002, y el índice de volumen físico de este último año sólo equivalió a 53% respecto al alcanzado en 1989. Esos pobres resultados tienen relación estrecha con el déficit de insumos agropecuarios de origen nacional.

Cuadro 21

APORTE NUTRICIONAL DEL CONSUMO APARENTE, 1997-2002 a/

141

(A nivel de ingesta)

Nutrientes	U.M.	Recomendación nutricional	Mínimo requerido	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Energía	Kcal	2 400	2 218	2 193	2 244	2 429	2 570	2 758	2 785
Proteínas	G	72	56	54,7	61,6	64,9	65,6	69,6	70,4
Grasas	G	75	52	31,5	38,3	35,8	32,6	37,9	44,5

Fuente: ONE.

a/ El consumo aparente es el volumen de alimentos que se distribuyó en la red de ofertas para el consumo una vez descontadas las pérdidas en la distribución y cocción de los alimentos.

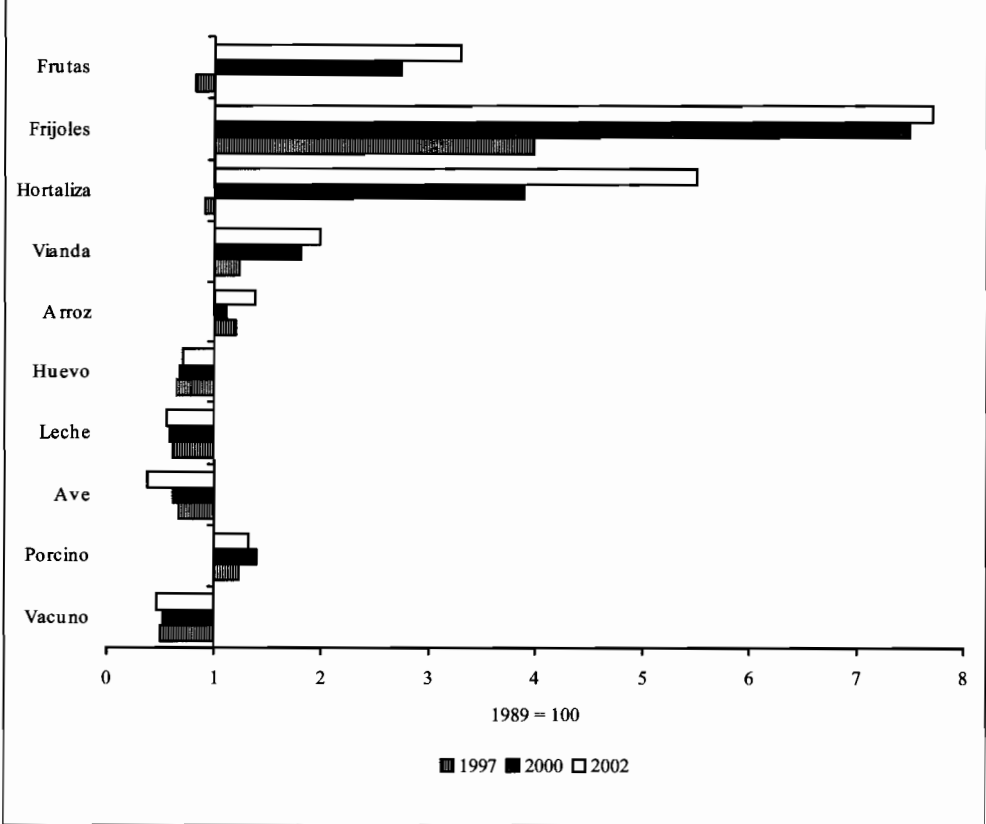
Son dos los factores directos que determinaron la escasez de alimentos para el consumo. El primero, la limitada y desigual recuperación de las producciones agropecuarias e industriales. La producción de importantes rubros agrícolas que componen la canasta de alimentación del cubano muestra incrementos que oscilan entre 60% y 250% para los años 1998-2002. Tal es el caso de algunas producciones como son las viandas, los frijoles, las frutas y las hortalizas, que sobrepasan incluso los niveles previos a la crisis económica. Sin embargo, la producción de carnes, huevos y leche no muestra signos definitivos de recuperación.

El segundo factor es el déficit crónico de divisas con que funciona la economía y que limita la capacidad importadora. A pesar de ello, las importaciones de alimentos se incrementaron un 11% en el año 2002 respecto a 1997, lo que situó el nivel por debajo de 1989 en un 15%.

142

Gráfico 20

CUBA: DINÁMICA DE LAS PRODUCCIONES AGROPECURIAS, 1997-2002



Fuente: Ministerio de Economía y Planificación.

Cuadro 22

IMPORTACIONES DE ALIMENTOS, 1997-2002

(Millones de dólares)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Valor total de las importaciones	3 987,3	4 181,2	4 349,1	4 795,6	4 793,2	4 129,5
Productos alimenticios	724,6	704,2	722,4	671,8	755,6	733,6
Carne y preparados de carne	62,8	65,4	94,3	91,2	129,1	123,6
Productos lácteos	81,4	83,9	76,5	87,7	105,7	99,0
Pescado y sus preparados	23,4	28,9	28,3	39,9	34,0	28,7
Cereales y preparados	342,2	348,3	313,8	285,5	310,1	322,6
Trigo	158,5	178,6	123,0	112,2	119,2	78,8
Arroz consumo	83,4	99,4	141,2	100,8	98,9	120,2
Legumbres y frutas	99,3	72,1	95,9	74,3	85,7	81,5
Frijoles	71,8	42,5	64,8	45,2	52,8	42,4
Aceites, grasas comestibles	41,1	44,4	70,7	47,2	47,4	39,9
Porcentaje de alimentos en el total (%)	19,2	17,9	18,2	15,0	16,8	18,7

Fuente: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba, 2002*.

En la nomenclatura de los alimentos importados figuran productos que se obtienen en el ámbito nacional aunque en cantidades insuficientes, tales como carnes, leche, arroz y frijoles, que representan cerca de 50% de los alimentos provenientes del exterior. Esto ilustra el potencial que existe en cuanto a la sustitución de importaciones.

Son varias las causas que ocasionan la insuficiente respuesta productiva. Unas se relacionan con la reforma y la política económica desarrollada; otras se vinculan con la política agraria y un tercer grupo de causas tiene que ver con la vulnerabilidad existente en el país a la inseguridad alimentaria. Las condiciones del entorno internacional también han tenido efectos adversos, por la vía de los precios internacionales.

Las transformaciones económicas que se emprendieron a partir de 1993, en especial las relacionadas con la implementación de un modelo económico con dualidad monetaria, no han llegado a completarse, sobre todo las actividades agropecuarias y azucareras. Esta situación se manifiesta como insuficiencia, poca estabilidad de financiamiento en divisas y escasa respuesta productiva a la demanda (González, 2002).

Asociado a lo anterior, se destaca un aspecto estructural: Cuba, hoy en día, es un importador neto de alimentos. Si a las importaciones de alimentos para consumo humano y materias primas para piensos se adicionan los insumos requeridos por la agroindustria azucarera, la agricultura no cañera, la industria alimenticia y la pesquera, los egresos superan los ingresos en divisas. Es decir, el sector agroalimentario exportador en su conjunto pasó de ser autosustentado financieramente con un saldo favorable, a ser deficitario en divisas y requerir compensación financiera de otras fuentes (González, 2002).

Lo anterior no es ajeno al requerimiento, en el nuevo modelo agrario, de otorgar un espacio mayor a las relaciones monetario-mercantiles en la regulación de la producción y la asignación de recursos. Aún están vigentes mecanismos que limitan la flexibilidad de las decisiones en materia de producción y el uso oportuno de los insumos (Bu, 2003).

Además, la tercera parte de la superficie agrícola tiene un perfil agro exportador, y apenas 17% se destina a producir alimentos directos, lo que da como resultado menos de 0,1 has por habitante. Esto es muestra de las reservas aún existentes en el país para lograr incrementos productivos; por eso desde el año 2002 se acomete una reestructuración de la actividad agroindustrial a partir de la caña de azúcar, en búsqueda de una mayor eficiencia productiva, lo cual ha llevado al cierre de más de la mitad de los centrales azucareros y, como consecuencia, una parte de la superficie dedicada al cultivo de la caña será utilizada en el cultivo de alimentos para la población.

El mayor desafío es que las modificaciones que se introduzcan en todo el sistema agroalimentario no pongan en peligro los compromisos sociales sobre el aseguramiento de la canasta de alimentos racionados a la población.

También influye negativamente en la disponibilidad de alimentos la existencia de zonas montañosas, suelos afectados por la sequía y otros proclives a inundaciones ante la ocurrencia de eventos ciclónicos. Así, casi 77% de la tierra del país se considera poco productiva o muy poco productiva. Se adiciona que de 1998 a 2000 se sufrió una sequía muy intensa, y posteriormente se produjo el azote de tres ciclones en menos de un año.

En particular, la vulnerabilidad a la insuficiente disponibilidad de alimentos se manifestó con fuerza en la región oriental (PMA-IPF, 2003). La fragilidad de los ecosistemas montañosos; el desarrollo de ambientes secos en determinadas zonas con síntomas de aridez; la baja calidad agroproductiva en extensas áreas del llano uso del suelo extendido ampliamente a favor del cultivo de la caña de azúcar y el elevado costo inversionista requerido para aprovechar el potencial hídrico superficial de la zona, son condicionantes serias en la región.

Recuadro 6

EL PROGRAMA MUNDIAL PARA LA ALIMENTACIÓN (PMA) EN CUBA

En el período 1997-2002 el PMA han desarrollado cuatro proyectos que aportaron hasta el 2002 un monto de aproximadamente 16 millones de dólares dirigidos a:

- Apoyo para la elevación de la seguridad alimentaria en la provincia Granma.
- Brindan créditos a campesinos independientes y cooperativistas, alimentos directos a grupos vulnerables y ejecuta acciones de género, entre otras.
- Aporte nutricional a las provincias orientales.

Recuadro 6 (Continúa)

- Contribuye a la alimentación de las gestantes y madres lactando, de los escolares de preescolar y primaria y promueve la educación nutricional y sanitaria.
- Donaciones por emergencia ciclónica.
- Apoyo con alimentos a las personas albergadas, las gestantes y a los niños de hasta cinco años de zonas afectadas severamente con los eventos climáticos.

Apoyo de Cuba al PMA

En el período 1998-2002 Cuba ha aportado ayuda alimentaria para otros países a través del PMA consistente en unas 11 toneladas de azúcar crudo valoradas en 2,2 millones de dólares. Adicionalmente ha colaborado con otros países brindando capacitación y asesoría en la elaboración de estudios sobre la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (VAM).

Fuente: Informe PMA, agosto de 2003.

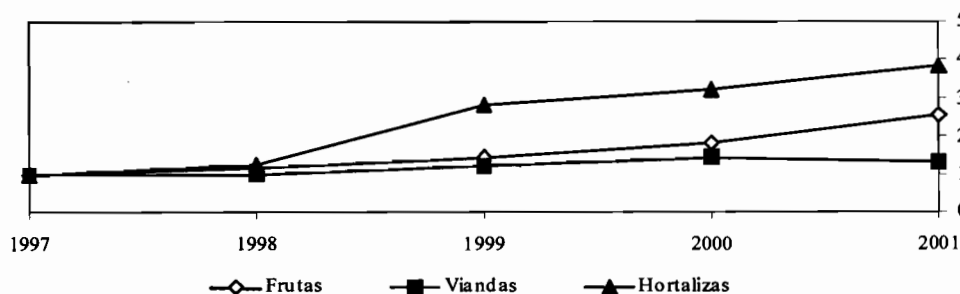
145

El consumo global promedio por habitante de alimentos según grupos de productos mostró un dinamismo positivo destacado durante los años 1998-2002 en hortalizas, frutas y viandas, en ese orden, y el nivel alcanzado superó el consumo de 1989 en 50% o más. En el caso de las carnes, los pescados y los lácteos las tendencias del consumo en esos años fueron inestables y de niveles muy por debajo de lo consumido en 1989.

Gráfico 21

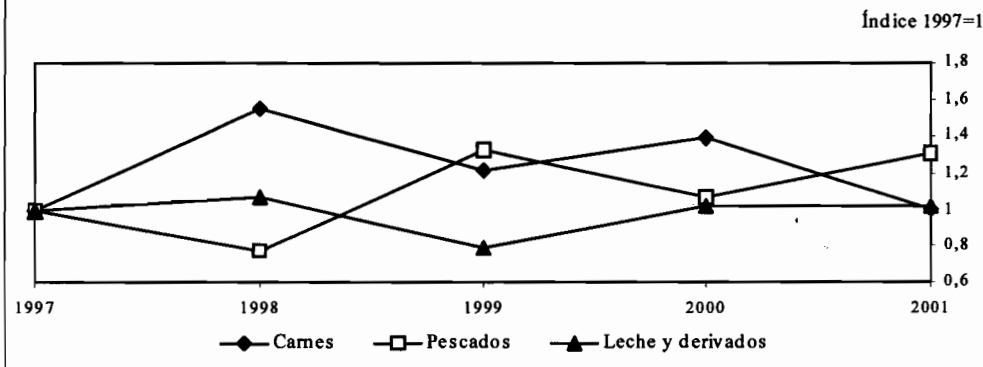
CUBA: DINÁMICA DEL CONSUMO DE FRUTAS, VIANDAS Y HORTALIZAS, 1997-2001

Índice 1997=1



Fuente: ONE, 2002.

Gráfico 22
CUBA: DINÁMICA DEL CONSUMO DE CARNES, PESCADOS Y LÁCTEOS,
1997-2001



Fuente: ONE, 2002.

Por consiguiente, la recuperación lograda en el consumo energético alimentario en el nivel equivalente a 1989 se basó de manera importante en los productos cárnicos y lácteos extendidos y enriquecidos. Ello confirma la pertinencia de la política dirigida a obtener esos productos como alternativa ante la crisis económica.

Al mismo tiempo, el hecho de que esa recuperación dependa tanto de esos productos significa también que el margen para la satisfacción de los hábitos alimentarios del cubano es limitado, y que la calidad de las ofertas es inferior a la existente con anterioridad a los años noventa. Ambas cuestiones tienen impacto en el grado de satisfacción de los habitantes con su alimentación.

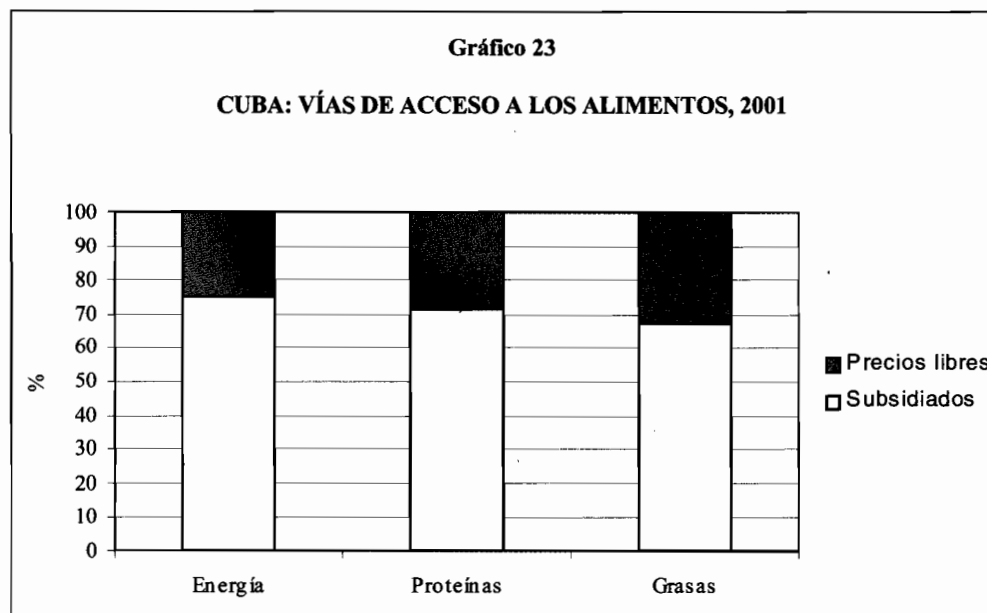
En cuanto a la comercialización de los productos, la diversidad de tipos de mercados propició un mayor acercamiento geográfico a los consumidores y una ampliación del surtido y la calidad de las mercancías respecto a etapas anteriores. También la diseminación de los mercados con espacios cada vez mayores para el ejercicio de la soberanía del consumidor y la comercialización en esos canales a precios más redituables para los productores han traído como consecuencia positiva una mayor racionalidad. Así, según algunos expertos, hoy en día las pérdidas representan entre 10% y 15%, mientras que las pérdidas en los hogares se redujeron a la mínima expresión.⁶⁶

⁶⁶ Estudios realizados en los años ochenta por el Instituto de Orientación de la Demanda Interna sobre la base de encuestas, arrojaban un nivel de pérdidas de 30% en el sistema de acopio, circulación y distribución de alimentos, sin contar las que se originaban en los hogares. Se señalaba que el monopolio estatal en la cadena alimentaria gravitaba negativamente en la motivación por reducir el monto de las pérdidas, ya que no afectaba económicamente de forma directa a ningún sujeto en el sistema agroproductivo.

No obstante, el carácter segmentado de esos mercados provoca señales difusas, tanto para los productores y circuladores como para los propios consumidores, lo cual dificulta el movimiento de los precios y posibilita la existencia de un mercado sumergido de alimentos y de agentes que captan las rentas (Bu y otros, 2003; Ferriol, 2001; Colectivo de autores INIE-CIPS-IA, 2002).

El resultado más destacable en la seguridad alimentaria cubana es la garantía de acceso al distribuirse una parte importante de las disponibilidades de alimentos por criterios sociales. Un estimado de la Oficina Nacional de Estadísticas para el año 2001 situó en 75% el acceso a la disponibilidad de calorías que se obtuvo por canales subsidiados por el Estado. Esas vías distribuyeron también 71% de las proteínas y 67% de las grasas de que se dispuso.⁶⁷

147



Fuente: ONE, 2001.

Esa garantía de acceso se cumplió en gran parte gracias a la distribución racionada de alimentos. Un estudio realizado para Ciudad de La Habana permitió conocer que los productos recibidos por las familias en el año 2001 aportaron, como promedio por habitante 51% de la energía calórica recomendada, el 43% la proteína y 17% de la grasa (Lam, 2002). Por grupos etarios los más beneficiados fueron los niños de hasta seis años.

⁶⁷ ONE, 2003 (información suministrada para la elaboración de este libro).

Cuadro 23**COBERTURA DE LAS RECOMENDACIONES NUTRICIONALES QUE OFRECEN LOS PRODUCTOS NORMADOS, CIUDAD DE LA HABANA, 2001**

(Porcentaje. Recomendaciones por nutriente = 100)

	0 a 2 años	3 a 6 años	7 a 13 años	14 a 64 años	65 y más
Energía	120	115	64	43	62
Proteínas	133	132	53	32	55
Grasas	68	67	22	13	17

Fuente: Lam, 2002.

El subsidio promedio que recibió cada habitante por ese concepto en 2002 fue de aproximadamente seis pesos al mes. Dicho subsidio llega por igual a las familias independientemente del nivel de sus ingresos, lo que en la sociedad cubana actual, caracterizada por un aumento de la desigualdad de percepciones monetarias, significa cierta ineficiencia de la política social. Aunque el carácter universal de esa política ha funcionado como un instrumento que compensa situaciones de vulnerabilidad e impide que las familias sufran de exclusión a causa de la insuficiente disponibilidad, es recomendable valorar vías para que ese subsidio sea más progresivo.

Recuadro 7**ALIMENTOS SELECCIONADOS VENDIDOS EN EL MERCADO RACIONADO, 2001**

	Unidad de medida	Cantidad total	Promedio por habitante (libras)
Cárnicos	Miles de toneladas	72,8	14,5
Pescado	Miles de toneladas	64,8	12,9
Huevos	Millones de unidades	602,5	54 a/
Leche fluida	Miles de toneladas	235	46,9
Yogurt de soya	Miles de toneladas	71,5	14,3
Aceite	Miles de toneladas	13,9	2,8
Arroz	Miles de toneladas	341,5	68,1
Pastas alimenticias	Miles de toneladas	19,7	3,9
Azúcar	Miles de toneladas	345,8	68,0
Granos	Miles de toneladas	68,6	13,7
Café	Miles de toneladas	16,6	3,3

a/ En unidades.

Se estimó para el año 2001 un gasto en divisas para cumplimentar la distribución de productos alimenticios racionados de 526,3 millones de dólares, incluyendo los gastos de importación y el costo directo de producción de los productos.

Fuente: Lam, 2002.

Antes de la crisis, el mercado racionado brindaba una cobertura muy por encima de las recomendaciones nutricionales y sobrepasaba el objetivo de proteger a las familias ante eventualidades o situaciones de vulnerabilidad. No es de extrañar que las expectativas de la población respecto a este mercado excedan sus posibilidades y funciones actuales.

A través de los programas de alimentación y asistencia sociales, todos subsidiados, se distribuyó en el año 2002 el equivalente a 17% de la energía, 18% de las proteínas y 10% de la grasa recomendada para la población. En este caso los beneficios se dirigieron a grupos específicos, como son los alumnos en círculos infantiles, escuelas internas y seminternas; los pacientes hospitalizados; las gestantes y los ancianos en hogares maternos y geriátricos, respectivamente; personas que se ubican en centros de trabajo con servicios de alimentación y familias en desventaja social. Por tanto, el porcentaje de las recomendaciones nutricionales que reciben estos grupos es muy superior a lo apuntado.

Estos programas de alimentación social, en su mayoría, tampoco toman como criterio directo de distribución los ingresos monetarios de las familias. La progresividad de la distribución se garantiza en la medida que los programas consideran factores como la vulnerabilidad etaria, de salud y de discapacidad, entre otros, como criterios de acceso. Los nuevos programas iniciados a partir del año 2001 antes señalados muestran esa tendencia.

En especial, la labor comunitaria sistemática del médico de familia y el trabajador social puede convertirse en uno de los instrumentos idóneos para que la política de alimentación cubana aumente su eficiencia y efectividad. Un ejemplo palpable es el reciente estudio antropométrico realizado a todos los niños de hasta 15 años. Aunque se detectó que sólo 3,8% padecen insuficiencias en el crecimiento, esos casos fueron atendidos directamente con un reforzamiento nutricional.

Una vía de acceso a los alimentos disponibles que se desarrolló en magnitud importante fue la participación en sistemas de autoconsumo institucionalizados y familiares. En el año 2002 se distribuyó el equivalente a 29% de la energía, 26% de la proteína y 15% de la grasa, es decir, porcentajes mayores a los alcanzados por los programas de alimentación y asistencia sociales. El estimado de beneficiarios (entre dos y tres millones de personas) permite suponer que las familias que disfrutaban de esa distribución se colocan en una situación relativamente holgada, tanto por sus posibilidades de alimentación, como porque el acceso se realiza a precios subsidiados o bien es gratuito.

Aunque por la vía de los mercados a precios libres se distribuyó un porcentaje menor de los nutrientes disponibles en el país, el acceso a estas formas de distribución es imprescindible para componer la dieta, darle variedad y calidad. Un estudio realizado en la capital sobre la estructura de los gastos de la población por grupos de productos y por segmento de mercado evidencia que la población de los deciles de menores ingresos gasta en los mercados libres un porcentaje importante de su presupuesto en alimentación (Colectivo de autores INIE-ONE, 2003).

Por otra parte, entre 1994 y 1997 se registró un descenso importante de los precios en el mercado agropecuario, los cuales se estabilizaron después de ese período. Pero el costo de la canasta de alimentos recomendada continúa siendo muy elevado para algunos estratos de familias (INHA, 1998; Ferriol, 1998; Colectivo de autores INIE-MEP, 2000).

En el estudio sobre Ciudad de La Habana antes reseñado, los autores muestran cómo difieren el surtido y las magnitudes de la compra según el nivel de ingresos. Así, por ejemplo, la población de los dos primeros deciles puede adquirir con muy poca frecuencia algunos alimentos cárnicos tradicionales en Cuba.

Cuadro 24

GASTO EN ALIMENTOS PARA EL HOGAR POR LUGAR DE COMPRA, CIUDAD DE LA HABANA, 2001

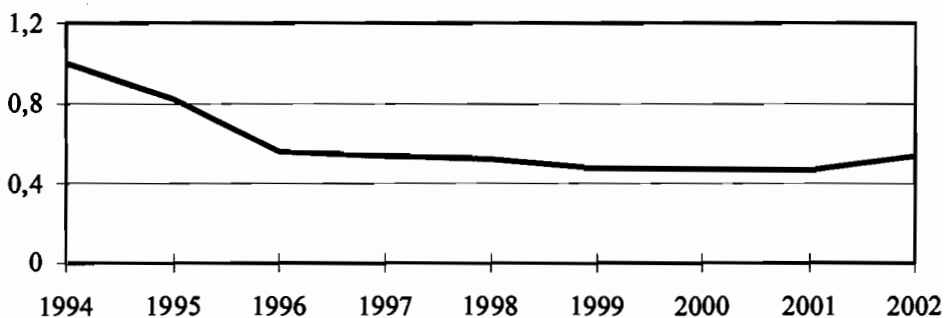
(Porcentaje, gastos en alimentos del decil = 100)

	Ciudad de La Habana	Decil 1	Decil 2	Decil 9
Alimentación en el hogar	100,0	100,0	100,0	100,0
En moneda nacional	63,1	100,0	89,8	67,1
Formal estatal	15,0	44,21	33,6	12,1
Mercado agropecuario	32,3	33,41	36,3	39,0
Cuenta propia e informal	15,7	22,36	19,9	16,0
Centro de trabajo	0,05	0,0	0,0	0,0
En divisas	36,9	0,0	10,2	32,9
Tiendas en divisas	36,4	0,02	10,2	32,1
Cuenta propia e informal	0,5	0,0	0,0	0,8

Fuente: INIE, 2001.

Gráfico 24

CUBA: DINÁMICA DE LOS PRECIOS EN EL MERCADO AGROPECUARIO, 1994-2002



Fuente: ONE, 2002.

Aunque la seguridad alimentaria mejoró en el período 1998-2002 gracias al incremento promedio anual de la disponibilidad de alimentos de 5% en términos de energía calórica, y a pesar de que se mantiene el subsidio en la distribución, el tema de la alimentación fue señalado por la población de la capital en el 2001 como el segundo de los tres problemas que más afectan negativamente su vida cotidiana (INIE-ONE, 2003). Un grupo de factores puede estar determinando esa percepción:

- La crisis de 1990-1994 fue muy aguda. Posteriormente, durante casi todo el quinquenio la disponibilidad de alimentos fue insuficiente.
- Los productos cárnicos y lácteos que componen la canasta racionada son de menor calidad que las consumidas antes de la crisis. Las expectativas de que este mercado vuelva a ser cuantitativa y cualitativamente igual al de los años ochenta excede sus funciones y posibilidades en el nuevo modelo económico y social.
- Otras vías de distribución de alimentos, como el autoconsumo y el consumo social, se han incrementado significativamente durante 1998-2002. Sin embargo, los criterios de acceso están fundamentados en una racionalidad que no responde a las necesidades de las familias.
- Las vías mercantiles de acceso al consumo de alimentos se han ampliado, con lo que el nivel y la dinámica de los precios resultan relevantes para la población.
- Los grupos de la población de menores ingresos no pueden satisfacer algunos de los hábitos alimentarios tradicionales del cubano.

151

C. Reflexiones finales

La alimentación ha sido y sigue siendo prioridad en Cuba. La política aplicada y los mecanismos utilizados para su implementación evidencian que el gobierno se ha hecho efectivamente responsable de garantizar a todos los cubanos un nivel de alimentación, aun en las condiciones económicas más difíciles.

Hay éxitos que mostrar. En especial puede catalogarse de sorprendente el hecho de que se lograra evitar la exclusión de grupos de la población de menores ingresos, en circunstancias en que la disponibilidad global de alimentos era crítica, repartiendo de esa manera el ajuste económico entre todos los ciudadanos.

En el período de recuperación económica aún en curso, y en particular entre los años 1998 y 2002, se dieron pasos importantes en la concepción, la implementación y los resultados de la política de alimentación.

El eslabón más débil la producción nacional de alimentos. Este aspecto es el nudo gordiano a resolver para que pueda elevarse sustancialmente la seguridad alimentaria en la Isla. Para ello, resulta necesario superar las limitaciones que provoca la dualidad monetaria.

En materia de comercialización se han utilizado instrumentos novedosos, como la segmentación de mercados para regular los precios y financiar el consumo de alimentos,

y se han obtenido resultados positivos de significación. También se constatan insuficiencias e ineficiencias que podrían disminuirse en el corto plazo con una simplificación de la segmentación aplicada.

Garantizar a todos el acceso a los alimentos disponibles es la mayor lección que brinda el caso cubano. La política social conjuga canales universales de distribución, como el racionamiento, con otros dirigidos a grupos vulnerables o en estado de necesidad.

Esa fórmula dio muy buenos resultados en épocas previas a la crisis económica de los noventa y permitió que la desnutrición en Cuba fuera eliminada como problema social. En esos años, la favorable situación económica permitió que los canales sociales fueran el medio para acceder a los alimentos. La situación actual indica que esos canales deben dirigirse en mayor medida a las familias de menores ingresos monetarios.

En la actualidad, los nuevos programas sociales de alimentación iniciados en el año 2000, que brindan una atención más personalizada y que en muchos casos realizan una evaluación directa del estado de necesidad del beneficiario potencial, representan de facto una variación en el peso que se adjudica al mercado en la distribución de los alimentos. Esto busca contrarrestar la desigualdad que existe entre la población en cuanto a los ingresos monetarios. Los programas aquí reseñados también establecen la forma en que la política social se va adecuando para alcanzar mayor eficiencia y efectividad, sobre todo al adquirir un carácter más focalizado.



Capítulo V

La salud

A. Principales políticas desarrolladas en los años noventa

La salud pública es una de las mayores conquistas del modelo social cubano. Desde la década de los años sesenta las acciones han estado encaminadas a elevar la salud y el bienestar de las familias, y es el Estado cubano el máximo responsable de esta prestación. A pesar de las difíciles condiciones económicas por las que atraviesa el país, se mantiene la atención médica gratuita y se trabaja por mejorar la calidad de las prestaciones médicas. El Programa del médico y la enfermera de la familia es el pilar principal en el logro de los resultados que hoy pueden mostrarse, al permitir mayor cobertura y una atención personalizada en las comunidades.

La estrategia desarrollada por el Ministerio de Salud Pública (Minsap) durante los años noventa, ante la restricción de recursos para su desempeño, ha sido emplear con eficiencia los recursos disponibles, buscar nuevas vías de financiamiento y sobre todo utilizar el potencial de los médicos en el ámbito local. Esto permitió atender una gran cantidad de casos en el nivel primario de salud disminuir los ingresos hospitalarios por el trabajo preventivo desde la comunidad. En la actualidad, alrededor de 65% de los médicos de familia se encuentran trabajando en escuelas, círculos infantiles, centros de trabajo y en los consultorios médicos ubicados en los barrios cubanos. El desglose territorial de esta distribución se muestra en el anexo 1.

La alta capacidad resolutoria del sistema nacional de salud permitió que los indicadores, sobre todo los de morbilidad, no se afectaran sustancialmente en los años más agudos de la crisis. A las acciones desplegadas contribuyeron, además, el elevado nivel cultural de la población y su activa participación en los programas sociales de salud, elevando así la capacidad de respuesta ante los problemas detectados y la conciencia sanitaria de la población.

En términos de políticas del sector, desde los años noventa el Minsap (1993) planteó un cambio importante en los objetivos, al privilegiar la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, a la vez que emprendió acciones de recuperación y rehabilitación. El objetivo central fue mantener lo conquistado en términos de cobertura y calidad de la

atención, y aprovechar el potencial de calificación de la fuerza de trabajo para transformar los estilos y las condiciones de vida de los diferentes grupos poblacionales.

Algunos elementos de la estrategia son el fortalecimiento del nivel local, la intersectorialidad, la participación comunitaria y los nuevos estilos de dirección, más ágiles y operativos en todos los niveles del Sistema Nacional de Salud. Adicionalmente, la política de desarrollo del Minsap está orientada a establecer y consolidar la tendencia de recuperación del sector, haciendo un uso más eficiente de los recursos disponibles a través de medidas organizativas y de control y mecanismos de estimulación a los trabajadores acorde con las actuales circunstancias.

156

Desde principios de los años noventa se identificaron cinco líneas estratégicas fundamentales, de las cuales se comentan a continuación los aspectos más relevantes.

1. Reorientación del sistema de salud hacia la atención primaria y su pilar fundamental, el médico y la enfermera de la familia

El trabajo del médico de la familia, que inició desde la década anterior, constituyó un paso importante en la descentralización de la atención médica y en la atención diferenciada a las personas con mayores riesgos. En este nivel primario comenzaron a implementarse acciones preventivas a partir de la interrelación entre médicos y pacientes. Ya a mediados de los años noventa crecieron los policlínicos, que completan su red con el Programa del médico y la enfermera de la familia. También comenzaron a funcionar más de 50 Subsistemas de Urgencia (SSU) en la atención primaria, y se incrementó sustancialmente la producción de medicina verde como complemento a la tradicional.

Este programa es de alta prioridad y ha tenido resultados importantes en la reducción de la mortalidad infantil y de las enfermedades transmisibles y no transmisibles; en la implementación de los programas materno infantil y del adulto mayor; en la educación sexual y en la planificación familiar. El trabajo preventivo se ha incrementado fundamentalmente a través de las pruebas diagnósticas para detectar las causas que generan la enfermedad y para incidir sobre los factores de riesgo. También la labor educativa del médico de la familia es uno de los aspectos que mayor impacto ha tenido en las comunidades.

2. Revitalización de la actividad hospitalaria

Debido a las limitaciones financieras, la atención en los hospitales se deterioró desde mediados de la década pasada. La falta de materiales, instrumentos y divisas disponibles para su obtención determinaron la disminución de las intervenciones quirúrgicas durante la primera mitad de los años noventa, lo cual provocó el malestar de la población al tener

que postergar algunos tipos de operaciones que no eran urgentes. Además se ha registrado un déficit de otros insumos y del transporte sanitario en todas las unidades de salud, principalmente en las instituciones hospitalarias.

A partir de la recuperación económica del país se incrementó el total de operaciones quirúrgicas y se alcanzó la mayor cifra histórica de intervenciones en 2002, que fue de 975.000, es decir, 104.200 más que en 1997.

Se logró poner en funcionamiento más de 100 salas de operaciones que estaban cerradas por causas materiales; la cirugía ambulatoria mayor ascendió a 39,3% del total de cirugías mayores electivas, mientras que la cirugía de mínimo acceso se incrementó sustancialmente al intervenir a más de 30.000 pacientes por año.

157

3. Reanimación de los programas de tecnología de punta y del trabajo en institutos de investigación

Se incrementó notablemente la utilización de equipos de producción nacional. Se destinaron recursos a la investigación, sobre todo en la biotecnología y la elaboración de vacunas y software, para dar respuesta a las demandas del mundo moderno. Surgieron nuevos centros y servicios provinciales de retinosis pigmentaria. Se aumentó el número de trasplantes de córnea, de los cuales se realizaron alrededor de 300 en 2000. También se llevaron a cabo 224 trasplantes de riñón, lo que significó 96 pacientes más que en 1997. De igual forma, la cirugía cardiovascular incrementó el número de operaciones totales, con más de 1.100 pacientes intervenidos en el año 2002 en comparación con los 900 atendidos en 1996.

4. Desarrollo del programa de medicamentos

El objetivo de este programa es disminuir la falta de medicamentos, ya que durante los años referidos se registró un estancamiento en la producción, distribución y venta a la población a causa de la limitación de divisas para la compra de materias primas empleadas en la elaboración de medicinas y reactivos.

Cuba tiene la ventaja de que la producción nacional de medicamentos genéricos abarca más de 1.000 productos, 86% de los cuales se consumen en el país. Destacan los subproductos biotecnológicos novedosos (PPC, melagelina, factor de crecimiento epidérmico, interferones, anticuerpos monoclonales, factor de transferencia) y las vacunas para la hepatitis B, la antimeningocócica y la leptospirosis (OPS-OMS, 2002).

En relación con la producción para el consumo nacional, se alcanzan resultados favorables con el programa de sustitución de importaciones. El reemplazo de medicamentos importados implicó un trabajo científico y técnico de los productores y del personal médico que trabaja en la confección del cuadro básico de medicinas.

También se ha logrado una distribución más balanceada de los diferentes grupos farmacológicos a través de programas especiales. Esto permite que la población tenga acceso a medicinas que no se encuentran disponibles en farmacia. Así, la distribución se da en mayor medida en la atención hospitalaria que en la venta directa. No obstante, la falta de estabilidad puede deteriorar la calidad del servicio y la interrupción de los tratamientos. Se trata de un tema aún no resuelto en su totalidad. Garantizar una oferta estable de medicamentos reducirá la compra-venta ilegal que se produce en el mercado negro y que tanto afecta a la población.

Con relación a la medicina natural o alternativa, se aprecian cambios cualitativos de importancia. La población recurre a ella en mayor medida al divulgarse en programas televisivos que muestran sus bondades. Se observa igualmente mayor venta de apifármacos, y en la mayoría de los municipios existen lugares donde se comercializan plantas medicinales frescas.

Por otra parte, la homeopatía como recurso terapéutico ha comenzado su desarrollo ascendente en la red de unidades de salud y el Minsap trabaja para crear la Escuela Médica Homeopática Cubana. Para ello se formaron profesores y se cuenta con graduados de escuelas internacionales. También se han proporcionado más de 100 diplomados impartidos por especialistas brasileños y mexicanos. Esto constituye una primera respuesta a la impresionante demanda de capacitación, de forma tal que se puedan aprovechar los beneficios terapéuticos y económicos de la homeopatía.

5. Atención priorizada a objetivos vitales del sistema (estomatología y servicios de óptica)

El objetivo esencial de este programa es mejorar los servicios de óptica y estomatología, que sufrieron un grave deterioro a inicios de los años noventa. En los servicios de estomatología se ha incrementado el número de consultas, que pasó de 19.500 en 1997 a 28.000 en 2000. En este último año el índice de consultas por habitantes ascendió a 2,5 en el 2002. El segmento poblacional que ha recibido mayor atención han sido los niños, a partir de las coordinaciones entre el Mined y Minsap y la existencia de un programa sistemático en las escuelas primarias. En muchas de ellas no sólo está presente el médico, sino también un estomatólogo.

En óptica, el programa nacional ha disminuido el tiempo de entrega de lentes de 90 días a 30 días; no obstante, éste es de los aspectos más deficitarios.

Adicionalmente, existen programas que gozan de pleno apoyo para su desenvolvimiento y forman parte de la estrategia de desarrollo de la salud pública.

6. Programa materno infantil

Los elementos básicos de este programa son la promoción de la salud, la participación comunitaria y la responsabilidad del Estado y la sociedad en la protección de la salud del

niño. A esto se agrega la oferta equitativa de acciones curativas y rehabilitadoras, así como un seguimiento físico y dietético de proceso del embarazo de la gestante.

La embarazada recibe en promedio 16 consultas durante su período de gestación y una consulta mensual de puericultura durante el primer año de vida de su hijo. Especial atención reciben las mujeres que tienen alto riesgo por edad u otras causales, quienes incluso son hospitalizadas en caso de presentar cualquier alteración ante los pesquisajes realizados, como presión alta, amenaza de aborto, diabetes, albúmina y obesidad. A todas las mujeres embarazadas se les aplican pruebas diagnósticas que permiten determinar si existen malformaciones congénitas, en cuyo caso se abre la posibilidad de interrumpir el embarazo a solicitud de la madre.

159

Como parte del programa, la gestante recibe dieta alimenticia adicional y complemento vitamínico de hierro y potasio. En caso de estar hospitalizada, obtiene tratamiento sin costo alguno como parte de la seguridad social. Las principales causas de la mortalidad materna son las complicaciones en el embarazo, parto y puerperio, cuyo índice aún se considera elevado. El anexo 2 muestra este indicador a nivel internacional, y explica la preocupación de los médicos en deslindar las causales de muerte materna directa de otras causas, ya que se estima que países que tienen un sistema de salud más privatizado y excluyente presentan mejores valores por cada 100.000 nacidos vivos. Afrontar este problema constituye un objetivo permanente del programa. El comportamiento territorial del índice para Cuba puede observarse en el anexo 3.

En cuanto a la salud del niño, con el desarrollo del Programa Materno Infantil se ha logrado reducir aun más los bajos niveles de las tasas de mortalidad en los menores de cinco años. El porcentaje de niños que sobreviven a los cinco años de edad en Cuba asciende hoy a 99% del total. Los principales resultados de este programa pueden observarse en el cuadro 25.

Cuadro 25

PRINCIPALES INDICADORES DEL PROGRAMA MATERNO INFANTIL, 2002

Indicadores	2002
Tasa de mortalidad infantil (por 1 000 nacidos vivos)	6,5
Tasa de mortalidad perinatal (por 1 000 nacidos vivos + Def. Fetales de 500grs y más)	16,6
Tasa de mortalidad del menor de 5 años (por 1 000 nacidos vivos)	8,1
Mortalidad materna total (por 10 000 nacidos vivos)	41,7
Mortalidad materna directa (por 10 000 nacidos vivos)	31,1
Mortalidad materna indirecta (por 10 000 nacidos vivos)	10,6
Índice de bajo peso al nacer	5,9

Fuente: Departamento de Estadísticas del Minsap.

El aborto inducido aún constituye un problema de salud para la mujer cubana. Se registra una tasa de 21,5 por cada 1.000 mujeres en edad fértil, no obstante las facilidades proporcionados para la adquisición de métodos anticonceptivos y la divulgación educativa en materia de planificación familiar. A diferencia de otros países, en Cuba el aborto está legalizado y se realiza en instituciones públicas por personal altamente especializado; por tanto, aunque estas cifras son bajas en el entorno latinoamericano, constituyen una preocupación para el sistema de salud de la Isla. Al respecto se considera que a partir de la labor educativa el número de abortos puede decrecer. De igual forma, es una decisión de los futuros padres y de la mujer continuar o interrumpir el embarazo, de forma tal que el niño sea deseado y llegue al ámbito familiar en el momento adecuado para la pareja.

160

7. Enfermedades crónicas no transmisibles

La prevención de estas enfermedades comienza desde los primeros años de vida y se trabaja intensamente en evitar los factores de riesgo modificables, como el hábito de fumar, el sedentarismo y la alimentación no saludable, entre otros. El programa ha fortalecido el papel de la atención primaria en la prevención y el control de estas enfermedades, y trabaja por incrementar la participación comunitaria e intersectorial en relación con las mismas.

La hipertensión arterial es la enfermedad de mayores tasas de prevalencia, seguida de la diabetes mellitus y la cardiopatía isquémica. Según investigaciones realizadas, su adecuado control puede reducir hasta en 40% la mortalidad por enfermedades cerebro-vasculares, pero es necesario profundizar en los factores de riesgos primarios. En este sentido, el programa toma en cuenta cinco aspectos básicos: promover estilos de vida saludables con participación comunitaria y una mayor intersectorialidad; privilegiar la participación de la atención primaria en el manejo y control de la hipertensión arterial; evaluar sistemáticamente la calidad de la atención médica que se brinda al paciente hipertenso; establecer prioridades en la investigación en hipertensión arterial y lograr un mayor entrenamiento del personal de salud con vistas a una mayor prevención y control.

8. Atención al adulto mayor

Este programa busca atender la prevalencia de las enfermedades crónicas y la discapacidad entre las personas mayores, ya que ambas tienen consecuencias para el trabajo, la jubilación y las necesidades de atención a largo plazo. La creación de servicios básicos de apoyo al adulto mayor, la actividad física y la salud mental son aspectos esenciales a tener en cuenta en la atención a este grupo poblacional, lo que implica la realización de mayores investigaciones y la implementación de los resultados que se obtengan.

En Cuba no sólo este grupo de edad es vulnerable a las enfermedades y discapacidades, sino también aquel grupo que cuenta con grandes oportunidades y capacidades que pueden ser utilizadas a partir de las mejoras en la prevención, atención y rehabilitación de sus

problemas de salud. La adecuada atención primaria que contribuya a la promoción y prevención de la salud del adulto es decisiva para lograr un envejecimiento activo y elevar su calidad de vida.

Otro aspecto importante del programa consiste en contribuir a que las personas mayores se mantengan en el seno de su familia y en su comunidad, se integren a las instituciones de soporte social a este nivel y se mantengan útiles y activas (Minsap, 2002d). Para tal efecto, se promueven las actividades deportivas y recreativas con el apoyo de la familia.

La población de la tercera edad cubana ha aumentado como resultado del proceso avanzado de transición demográfica en el país. Por eso se desarrollan tres subprogramas: atención en la comunidad, atención hospitalaria y formación geriátrica en las instituciones para atender de forma integral las demandas de salud. Hoy se dispone de 126 geriatras más que en 1997 y se proporcionan 53.000 consultas más de geriatría (Torres y otros., 2002).

También se incrementó la participación de los ancianos en los llamados círculos de abuelos, en las casas de abuelos y en los hogares de ancianos. En 2002 se contaba con alrededor de 14.400 círculos, 160 casas del abuelo y 313 hogares de ancianos, en comparación con los 9,5; 76 y 196, respectivamente, que había en 1997.

En los últimos años la política social dirigida al adulto mayor que vive solo ha sido. De esta forma, son atendidos de forma diferenciada 76% del total de ancianos que residen solos en su domicilio. La función del médico de la familia ha sido básica, pero sobre todo el trabajo desplegado por los Equipos Multidisciplinarios de Atención Gerontológicos (EMAG), compuestos por un médico especialista de medicina general integral, un psicólogo y un trabajador social, quienes brindan una atención selectiva a los adultos mayores vulnerables desde el punto de vista socio sanitario.

El anciano obtiene los beneficios que brindan los sistemas de salud y de seguridad y asistencia sociales a todos los ciudadanos. Además recibe la atención directa del programa específico del adulto mayor y, para aquellos con mayor vulnerabilidad, se ofrece una atención personalizada a través del programa nacional de atención comunitaria al adulto mayor solo. Reciben servicios de alimentación más de 42.000 personas, 70% cuenta con subsidio y alrededor de 6.000 ancianos gozan de servicios de limpieza en el hogar, lavado de ropa y servicios de cuidados en su domicilio, a través de una auxiliar geriátrica (MTSS, 2003c). Otros más reciben de forma diferenciada prestaciones en especie o monetarias de acuerdo con su condición particular.

B. La integralidad del sistema de salud en Cuba y su vínculo con la población como sujeto activo

El sistema de salud en Cuba es único, integral, regionalizado, con una estructura descentralizada en todas sus instancias y administrado por el Estado. Los tres niveles administrativos son el central o nacional, el provincial y el municipal.

El Minsap es el órgano rector que cumple funciones metodológicas, normativas, de coordinación y control. A él se subordinan los centros universitarios y las instituciones de investigación y asistencia médica altamente especializada.

El ámbito provincial está representado por las Direcciones Provinciales de Salud Pública, subordinadas a las Asambleas Provinciales del Poder Popular.⁶⁸ Las unidades dependientes de los gobiernos provinciales son: los hospitales provinciales e intermunicipales; los bancos de sangre; los centros provinciales de higiene y epidemiología y los centros formadores de técnicos del nivel medio.

162

El nivel municipal está constituido por las Direcciones Municipales de Salud Pública, dependientes en orden administrativo y financiero de las Asambleas Municipales del Poder Popular. Las unidades subordinadas son: los policlínicos, consultorios y postas médicas; los hospitales municipales, locales y rurales; las unidades y los centros municipales de higiene y epidemiología; las clínicas estomatológicas, entre instancias de asistencia social a ancianos e impedidos físicos y los hogares maternos entre otros.

Las áreas de salud, zonas geográficas institucionalizadas regionalizadas adscritas a las direcciones municipales de salud, son regidas a través del policlínico como unidad básica. Incluyen un determinado número de consultorios del médico y la enfermera de la familia, que son atendidos por grupos básicos de trabajo.

La interrelación entre las unidades que ofrecen servicios de salud y otras instancias se logra mediante su regionalización escalonada. Esto permite restablecer una coordinación operativa entre los diferentes niveles de atención y facilita a su vez la referencia y contrarreferencia de pacientes y servicios.

El Sistema Nacional de Salud cuenta con una amplia red de servicios en más de 18.000 instituciones que proporcionan empleo a alrededor de 375.000 trabajadores. Al cierre del año 2002 se reportó que la red hospitalaria disponía de un total de 265 instituciones, que aportan un total de 70.400 camas para la asistencia médica y social, con una proporción de 6,3 camas por cada 1.000 habitantes. El sistema posee además 445 policlínicos, 13.857 consultorios de médicos y enfermeras de la familia y 164 clínicas estomatológicas. Adicionalmente, existen 13 institutos de investigación, 272 hogares maternos, 25 bancos de sangre, 313 hogares de ancianos y 35 hogares de impedidos físicos (Minsap, 2002b). Las unidades de servicio del Minsap se distribuyen a lo largo de todo el país, como se aprecia en el anexo 4.

Con el fortalecimiento de los órganos locales de gobierno, el control se volvió más participativo y democrático. La misma población evalúa los procesos y los resultados de los servicios, con lo que el control popular se presenta como una forma para emprender el proceso de perfeccionamiento del sistema de salud. Esto se hizo más claro con la implementación del modelo del médico y la enfermera de la familia que permitió ampliar

⁶⁸ Se refiere al órgano de gobierno a nivel provincial.

la cobertura, aumentar la capacidad de conocimiento sanitario de la población y perfeccionar las tecnologías de atención médica y de comunicación social, además de propiciar una mejor participación comunitaria.

Un claro ejemplo de control sobre el sistema de salud cubano es el que ejercen las estructuras parlamentarias en los niveles nacional, provincial y municipal a través de las comisiones de trabajo que funcionan en las diferentes instancias de gobierno. Éstas se encargan de fiscalizar el comportamiento de la salud pública y emitir dictámenes que, con un abordaje intersectorial, permiten la solución de problemas que están directamente vinculados al mejoramiento de la salud y calidad de vida de la población.

Otro tipo de control sobre el funcionamiento de las unidades e instituciones del sistema de salud es el ejercido por las organizaciones sociales a través de los Consejos de Salud que funcionan a nivel nacional, provincial y municipal. Estos consejos son realmente comisiones intersectoriales en las que participan representantes de los organismos estatales lo mismo que las organizaciones sociales. La movilización de recursos internos y externos es un elemento clave en el control que ejercen los Consejos de Salud a todos los niveles del sistema. Los Consejos Populares también constituyen una vía de control ciudadano sobre los servicios de salud y en ellos participan médicos y enfermeras de la familia, otros especialistas y los líderes formales e informales de las respectivas comunidades (INIE, 2003a).

La existencia de un sistema único para mejorar los indicadores de salud de la población permite, sin lugar a dudas, crear un escenario favorable en el cual las organizaciones y otros sectores involucrados tienen la responsabilidad social de integrarse para alcanzar el bienestar y la calidad de vida que la población demanda.

Finalmente, las asambleas semestrales de rendición de cuentas de los delegados a sus electores en cada circunscripción son el escenario donde la población expresa su grado de satisfacción e insatisfacción con los servicios de salud recibidos. Junto con las reuniones periódicas de los Consejos Populares, refuerzan la participación y el control social sobre la calidad de los servicios de salud y el poder de decisión de todos los sectores estatales y sociales. A su vez, a diario se materializa el derecho individual de plantear quejas e insatisfacciones por los servicios de salud recibidos a cualquier instancia del sistema y del Estado.

Esta estructura integrada de los diferentes niveles de atención y de gobierno que trabajan en conjunto con otras ramas de la economía, ha permitido que la salud sea parte sustancial del desarrollo, vinculada a todos los aspectos de la vida humana como un bien universal, y cumplir así la meta de que la "Salud sea para Todos".

C. Principales indicadores del sector

El estado de salud de la población cubana se logró mantener durante los años noventa gracias a la importancia que tuvo el sector dentro de la política social. Prueba de ello es el nivel que

hoy muestran los principales indicadores. Al igual que otros sectores, la salud no ha estado exenta de dificultades agravadas entre 1993 y 1994; no obstante, el objetivo ha sido no perder lo alcanzado y avanzar cualitativamente.

La esperanza de vida al nacer, con elevados valores para Cuba, y por tanto difícil de superar, muestra una mejoría durante el período analizado. A mediados de los años noventa este índice fue de 74,83 años de vida para toda la población, 72,94 para los hombres y 76,90 para las mujeres; mientras para el período 1998-2000 ascendió a 76,15 años y la distinción por sexos alcanzó 74,20 y 78,23 años, respectivamente (Pérez, 2000).

El índice de mortalidad infantil durante 2002 fue de 6,5 por cada 1.000 nacidos vivos, frente a 6,9 en el año 1997. En el año 1958 este indicador ascendía a 60 por cada 1.000 nacidos vivos. De igual forma la tasa de mortalidad del menor de cinco años transitó de 9,4 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 1997 a ocho en 2002. Los accidentes fueron la principal causa de estas muertes (INIE, 1998d).

Cuadro 26

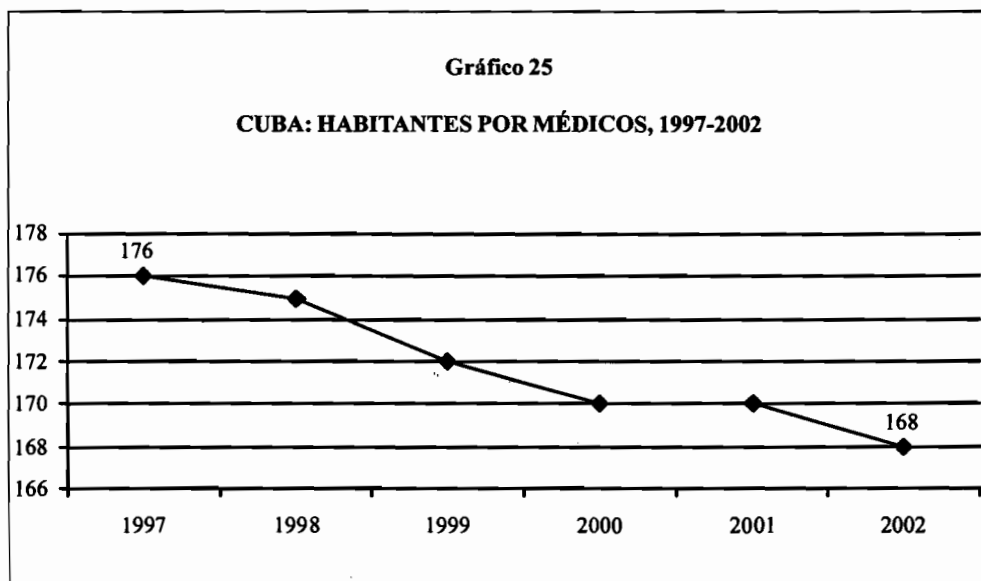
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL Y DEL MENOR DE CINCO AÑOS POR MIL NACIDOS VIVOS, 1970-2002

Años	Tasa de mortalidad infantil	Tasa del menor de 5 años
1970	38,7	73,8
1975	27,5	32,6
1980	19,6	24,3
1985	16,5	19,7
1990	10,7	13,2
1995	9,4	12,5
1997	7,2	9,4
1998	7,1	9,2
1999	6,5	8,4
2000	7,2	9,1
2001	6,2	8
2002	6,5	8,1

Fuente: Minsap, 2002.

El índice de nacidos vivos con bajo peso al nacer tuvo su máxima expresión en el año 1993, con una tasa de 9%; a partir de este punto se tomaron medidas encaminadas a su reducción, observándose un decrecimiento del indicador hasta en 5,9% en el año 2002.

La reducción del indicador de habitantes por médico, que se muestra en el gráfico 24, propicia el incremento de la calidad en la prestación, al conocer mejor el médico a sus pacientes, sus familias y problemáticas específicas. En el caso de los servicios estomatológicos, el índice se mantiene en alrededor de 1.130 habitantes/estomatólogo en 2002.



165

Fuente: ONE, 2002.

Cuba muestra un cuadro epidemiológico similar al de países desarrollados. Las principales causas de muerte se corresponden con enfermedades crónicas no transmisibles. Las cinco causas de muerte que predominan en todo el período son las enfermedades del corazón, los tumores malignos, las enfermedades cerebrovasculares, la influenza, la neumonía y los accidentes.⁶⁹ Estas causas explican el 73% del total de defunciones.

La primera causa de muerte asociada a las enfermedades del corazón implica que anualmente fallezcan más de 20.000 personas, de las cuales las cuatro quintas partes corresponden a personas de la tercera edad. Estudios epidemiológicos señalan que la alta mortalidad se explica fundamentalmente por la alta letalidad, siendo la cardiopatía isquémica la enfermedad más reportada y, dentro de ella, el infarto agudo del miocardio es el que cobra un mayor número de vidas, ya que 80% de las muertes por enfermedades del corazón fallecieron por esta causa (Minsap, 2002a).

⁶⁹ Algunos especialistas señalan que el elevado número de muertes por influenza y neumonía está asociado con una deficiente clasificación en los registros médicos.

Cuadro 27**EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES CAUSAS DE MUERTE, 1996-2002****(Tasa por cada 100 000 habitantes)**

Principales causas de muerte	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Enfermedades del corazón	206,3	197,5	193,7	193,2	181,1	185,5	169,5
Tumores malignos	137,4	137,7	141,1	147,4	146,8	149,8	155,4
Enfermedades cerebro vasculares	72,2	69,3	70,9	74,9	72,8	71,9	68,0
Influenza y neumonía	40,4	45,0	43,5	47,3	51,3	61,6	46,4
Accidentes	51,6	49,6	47,6	46,9	44,3	42,8	39,3
Enfermedades de las arterias, arteriolas y vasos capilares	31,9	31,0	32,1	33,7	33,0	36,3	30,3
Enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores	26,1	21,8	23,0	25,0	21,0	25,0	20,3
Suicidio y lesiones autoinfligidas							
Intencionalmente	18,3	18,4	18,5	18,4	16,5	14,7	14,1
Diabetes mellitus	23,5	18,5	15,3	14,3	13,3	13,9	12,8
Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	8,4	8,5	8,8	10,1	8,8	8,7	8,5

Fuente: MINSAP, Anuario Estadístico de Salud, 2002.

Entre las principales enfermedades de declaración obligatoria se señalan las respiratorias agudas (ERA) y las diarreas agudas (EDA), con las tasas más elevadas de 400,3 y 78,9 por cada 1.000 habitantes, respectivamente. Ambas se han reducido entre 1997 y 2002. La hepatitis viral y la varicela también se encuentran en el tercer y cuarto lugar de este tipo de enfermedades infecciosas, aunque con tasas menores, de alrededor de 125 y 149 por cada 100.000 habitantes en el 2002.

En el año 2002 destaca el aumento del número de casos de intoxicación alimentaria, en contraste con la tendencia decreciente observada de 97 a 87 por cada 100.000 personas durante el período 1997-2000.

Otras enfermedades infecciosas, como la meningoencefalitis aséptica, muestran crecimientos de consideración. Durante 1997 se reportaron 3.000 casos, en el año 2000 ascendieron a 19.000 casos y en el año 2002 se redujeron nuevamente a aproximadamente 3.600 contagiados.

La morbilidad en el período 1997-2002 ha mejorado. Hasta la fecha, el país ha logrado la eliminación de seis enfermedades prevenibles por vacunas, las cuales antes de 1959 constituían un grave problema de salud, entre ellas la poliomielitis, el sarampión, la tosferina y la rubéola.

El Programa de inmunización está descentralizado a nivel municipal desde hace varios años y las coberturas de vacunación contra 12 enfermedades superan el 95% de

cumplimiento. En este desempeño, el país ha obtenido resultados avalados internacionalmente y continúa realizando esfuerzos para desarrollar vacunas de producción nacional que permitan en un futuro autoabastecer al país, cumplan con los estándares de calidad que establece la OPS/OMS y puedan expandirse a otros países. En este tema se requiere mayor cooperación e intercambio entre los investigadores a nivel mundial para el desarrollo de nuevas vacunas y productos conexos, así como el apoyo financiero de las organizaciones de salud a nivel internacional.

Cuadro 28

IMPACTO SOBRE LAS ENFERMEDADES PREVENIBLES POR VACUNAS

167

Enfermedades formas clínicas severas complicaciones graves	Impacto	Año
Poliomielitis	Eliminación	1962
Difteria	Eliminación	1979
Sarampión	Eliminación	1993
Tosferina	Eliminación	1994
Rubéola	Eliminación	1995
Parotiditis	Eliminación	1995
Formas clínicas severas		
Tétanos neonatal	Eliminación	1972
Meningoencefalitis tuberculosa	Eliminación	1997
Complicaciones graves		
Síndrome rubéola congénita	Eliminación	1989
Meningoencefalitis post-parotiditis	Eliminación	1989
Enfermedades que no constituyen problemas de salud al tener tasa inferior a 0,1 por 100 000 habitantes		
Tétanos	Tasa de 0,01 por 100 000 habitantes	
H. influenza tipo b	Tasa de 0,09 por 100 000 habitantes	
Enfermedades que han tenido grandes impactos en la morbilidad		
Meningitis meningocócica	Se redujo en un 93 %	
Hepatitis B en menores de 20 años	Se redujo en un 98 %	

Fuente: Dirección Nacional de Estadística, Minsap.

Según los especialistas, el crecimiento del número de casos en algunas enfermedades infecciosas se relaciona en lo fundamental con deficiencias en el abasto de agua y en el nivel higiénico sanitario general. Al respecto se ha desarrollado un fuerte programa de divulgación dirigido a toda la población a través de los principales medios de difusión nacionales y el apoyo de las organizaciones comunitarias. En este programa se resalta la necesidad de hervir el agua y coadyuvar a mantener la higiene adecuada tanto en la manipulación de alimentos como en la higiene ambiental, contribuyendo al perfeccionamiento de la red de recolección de basura y a crear un ambiente más agradable en la comunidad.

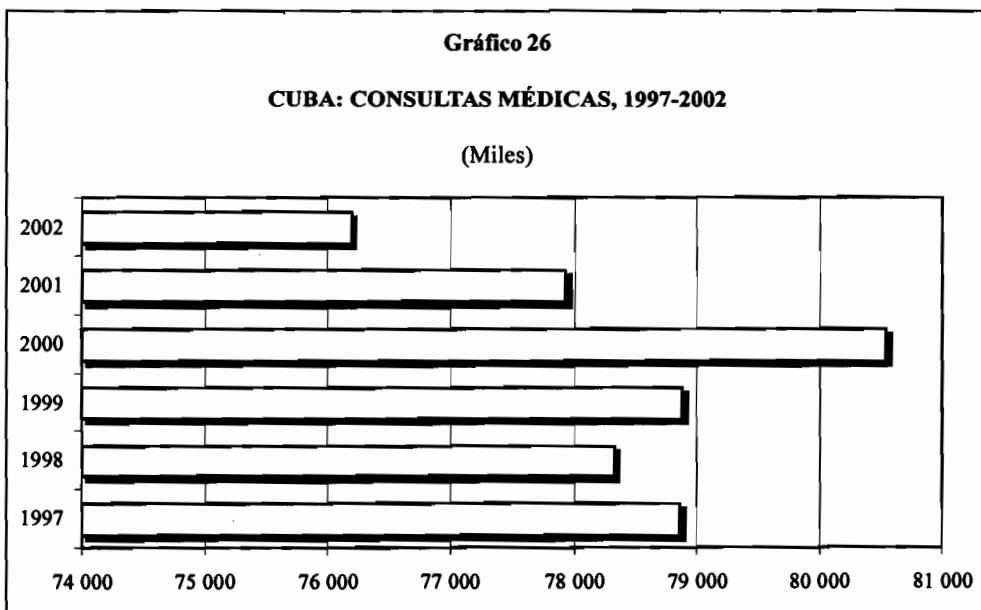
Estas acciones tienen, por supuesto, una implicación directa en la reducción de los índices de morbilidad.

Durante el decenio pasado, con la finalidad de afrontar la aparición de diversas epidemias, el país tuvo que desarrollar proyectos específicos con nuevos diseños organizativos que implicaron elevados gastos; incluso fue necesario el apoyo de la comunidad científica internacional. Entre las epidemias surgidas en esos período, se pueden mencionar la neuropatía, la conjuntivitis y el dengue. Los programas desplegados con el apoyo del médico de la familia fueron culminados con éxito en todo el país.

168

El síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) es considerado una epidemia en estadio lento en Cuba debido a la baja prevalencia en grupos de alto riesgo. En la actualidad se tienen detectadas aproximadamente a 4.000 personas seropositivas, las cuales son atendidas por el Programa de control y prevención del SIDA y el sistema de vigilancia epidemiológica de las unidades hospitalarias. La incidencia del SIDA durante el año 2002 ascendió a 36,3 casos por cada millón de habitantes.

Estos pacientes reciben atención prioritaria y sus tratamientos son altamente costosos, pertenezcan o no al régimen interno sanatorial. El 98% de los contagiados adquirió el virus por transmisión sexual. El tratamiento psicológico es constante para que estas personas aprendan a convivir con la enfermedad y no decaiga su autoestima (Pérez, 2000). Los pacientes hospitalizados reciben de forma gratuita atención y medicamentos, así como una dieta alimentaria reforzada en proteínas, vitaminas y minerales.



Fuente: ONE, 2002.

Para el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual se creó en 1995 el Centro Nacional de Prevención de Infecciones de Transmisión Sexual y SIDA, encargado de la prevención y el control de los grupos de alto riesgo.

La prevención y la educación desplegadas por los médicos en las comunidades comienzan a mostrar sus impactos. Como se aprecia en el gráfico 26, han variado en magnitud y estructura los servicios médicos cubanos.

El número de consultas médicas en los últimos tres años descendió hasta llegar a 76 millones en el 2002, que se tradujeron en 6,7 consultas por habitante. En adición, la implementación de interconsultas especializadas a nivel de policlínicos ha provocado un cambio de estructura en la prestación de los servicios médicos, además de que se ha reducido la atención hospitalaria por la descentralización de los servicios y, en cambio, ha aumentado la atención extrahospitalaria.

169

Cuadro 29

ACTIVIDAD DE TRANSPLANTES EN CUBA, 1989-2002

(Unidades)

	1989	1991	1996	1998	2001	2002 (enero-noviembre)
Riñón	171	174	132	105	193	224
Corazón	10	10	0	1	6	4
Hígado	0	0	0	4	16	23
Páncreas	0	0	5	0	3	1
Córnea	0	0	101	82	170	294
Tejidos óseos	0	0	0		259	377
Médula ósea	0	0	4	12	15	21
Donantes de órganos	0	0	82	77	145	200

Fuente: Oficina Nacional de Trasplantes, Minsap.

Destaca el papel desempeñado por el médico de la familia, quien llega a brindar más de 55% del total de las consultas. Se aprecia que con la descentralización el servicio de atención es más efectivo y oportuno. Esto implica una reducción del número de consultas en el nivel terciario, de forma tal que sean atendidos en estas instalaciones sólo los pacientes que realmente lo requieran, mientras en el nivel primario y secundario se realiza un trabajo preventivo, curativo y de diagnóstico más integral.

De la misma forma se puede apreciar el desarrollo de la cardiología y la cirugía cardiovascular. Los principales trasplantes realizados han sido principalmente de riñón, córnea y tejidos óseos.

A partir de la política establecida, los ingresos hospitalarios se redujeron hasta en 1,3 millones de personas en el año 2002, lo que implicó la disminución del índice de ingresos por cada 100.000 habitantes, es decir, de 13,1 a 11,5 en todo el período. Esto fue compensado con un incremento del trabajo del consultorio médico y la elevación de los ingresos domiciliarios en enfermedades que lo permiten, con la asistencia directa del médico y la enfermera de la familia. Además, el incremento de la cirugía ambulatoria y de mínimo acceso también ha contribuido a la disminución de los ingresos hospitalarios. No obstante, aumenta el ingreso a los hogares maternos.

1. Recursos humanos en el sistema de salud

Al cierre de 2002 había en el país un total de 67.100 médicos, de los cuales 31.000 eran médicos de la familia. Las enfermeras, por su parte, alcanzaron la cifra de 81.400 en todo el país, lo que permite una cobertura de 72,4 por cada 10.000 habitantes. De igual forma, se cuenta con un total de 9.900 estomatólogos para alcanzar una proporción de 8,8 profesionales de esta categoría ocupacional por cada 10.000 habitantes.

Durante los años de crisis más profunda, se observó un éxodo de médicos y otros profesionales de la salud hacia actividades que resultaron en aquellos momentos más atractivas desde el punto de vista económico, sobre todo las vinculadas con la obtención de divisas. Más tarde, se dio un retorno de estos trabajadores al sistema, lo cual se complementa con la amplia formación realizada en estos años.

La formación de capital humano en el sector es uno de los objetivos centrales del Minsap. Hay que resaltar que la formación es cerrada, es decir, el sistema de salud forma a sus propios profesionales y técnicos. Se dispone de una red de cuatro institutos superiores de ciencias médicas; 21 facultades de ciencias médicas; 19 filiales; cuatro facultades de estomatología; el Instituto de Ciencias Básicas y Preclínicas Victoria de Girón y la Escuela Latinoamericana de Medicina, donde se forman médicos, estomatólogos, licenciados en enfermería y licenciados en tecnología de la salud con sus correspondientes especialidades, maestrías y doctorados.

Adicionalmente se dispone de la Escuela Nacional de Salud Pública, que es la institución académica encargada de la formación a nivel posgrado, del perfeccionamiento de directivos, profesores y profesionales del sistema de salud y de la evaluación del desempeño en esta área. También se cuenta con el Centro Nacional de Perfeccionamiento Técnico y Profesional que se apoya en una red de 53 institutos politécnicos de la salud y de enfermería y se encarga de la formación y superación del personal técnico de la salud y de la capacitación del resto del personal que trabaja en el sistema.

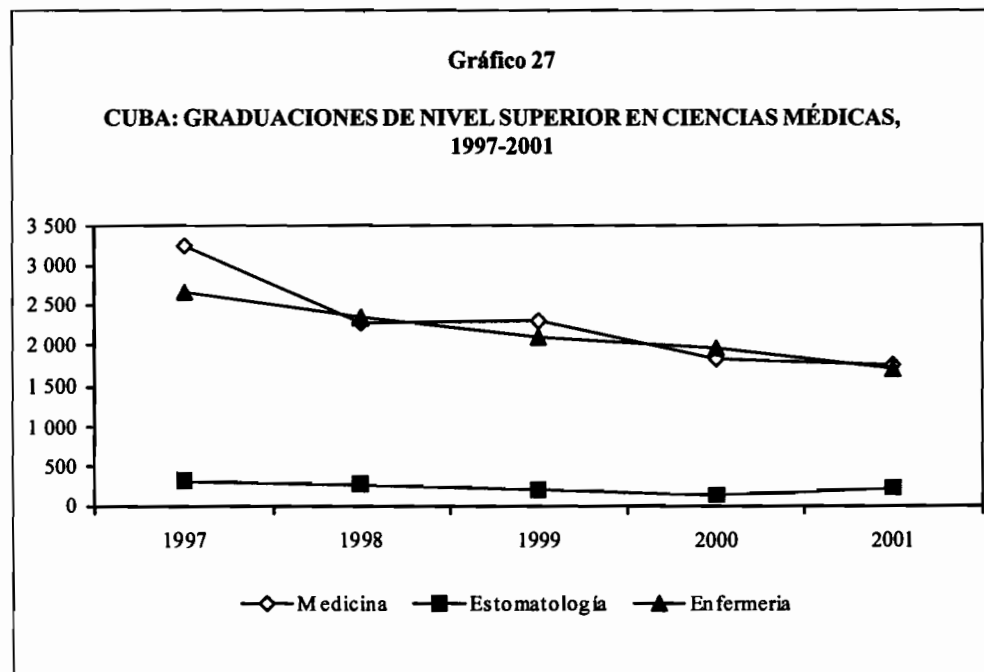
La formación de los profesionales de la medicina tiene repercusión directa en la calidad de los servicios de salud que se brindan a la población. Los profesionales indirectos o complementarios se forman en otras universidades del país, como los licenciados en psicología, farmacia, ciencias de la información, informática, biología, bioquímica e ingeniería, entre otros. Con el nivel de desarrollo científico y tecnológico alcanzado por el

Sistema Nacional de Salud se ha hecho cada vez más necesario el trabajo en equipos multidisciplinares.

También debe señalarse que los estudiantes de medicina están integrados desde el segundo año de la carrera a las prácticas docentes en los diferentes hospitales del país, con un programa de rotación por especialidades, que permite al alumno egresar con una experiencia práctica del quehacer cotidiano de un trabajador de la salud en Cuba.

De acuerdo con la demanda existente en los últimos años, se gradúan aproximadamente 5.000 universitarios como promedio anual. En las especialidades de mayor peso —medicina y enfermería— se aprecia una tendencia al descenso en relación con los niveles de egresados de 1997. No obstante, las matrículas de las ciencias médicas son elevadas,⁷⁰ lo cual aportará en el futuro un número creciente de graduados de nivel superior en el sector. Esto se complementa con las graduaciones de técnicos medios y obreros calificados que en promedio son más de 4.100 por año y cuentan con una matrícula actual de 14.800 alumnos.

171



Fuente: ONE, *Boletín Resumen del curso escolar, 1997-1998, 2001-2002*.

⁷⁰ Las ciencias médicas representan 14% del total de las matrículas de nivel superior y ocupan el tercer lugar en relevancia, después de las especialidades pedagógicas y las ciencias sociales y humanísticas.

La formación recibida, aunada a los valores humanos de los médicos, permite que éstos constituyan el vínculo de la comunidad con el sistema de salud. Por su parte, el policlínico se convierte en la célula fundamental de la universidad médica en el país, con la finalidad de que sus egresados puedan comprender, integrar, coordinar y administrar el cuidado de la salud del individuo, la familia y la comunidad.

2. Recursos financieros de la salud

172 El financiamiento de los gastos del sistema de salud es garantizado por el Estado, el cual ofrece a la población servicios gratuitos que comprenden la asistencia hospitalaria, tanto a pacientes internados como ambulatorios, incluido el empleo de las tecnologías más complejas, si fuera necesario; la atención primaria en los policlínicos, consultorios del médico de la familia y postas médicas así como en clínicas estomatológicas y hogares maternos, entre otros. El sistema abarca las actividades de promoción, prevención, curativas y rehabilitación.

Asimismo, la población recibe de forma gratuita todas las investigaciones diagnósticas. Los medicamentos que se prescriben a pacientes hospitalizados y a pacientes ambulatorios incluidos en programas especiales, como los dirigidos a embarazadas, los enfermos de oncología, tuberculosis y SIDA, son entregados también gratuitamente.

Los gastos que deben ser asumidos por la familia son los implicados en la compra de medicamentos en farmacia prescritos en la atención ambulatoria y de productos que no están comprendidos en los programas especiales señalados, como prótesis auditivas, ortopédicas y estomatológicas, sillones de ruedas, muletas, bastones y espejuelos. Se debe aclarar que en todos estos casos los precios que la población debe pagar son bajos y en muchas ocasiones son subsidiados por el Estado. Como complemento, la asistencia social proporciona a las familias de bajos ingresos ayudas monetarias y en especie que incluyen medicamentos, prótesis y otros artículos.

A pesar de la fuerte contracción de la economía cubana a mediados de la década pasada, los gastos sociales aumentan. En particular, los gastos reales de salud se han mantenido en ascenso año con año, incrementándose en alrededor de 470 millones de pesos durante el período 1997-2002, como se puede observar en el cuadro 30.

Es evidente la tendencia a incrementar el gasto en salud por parte del Estado para poder hacer frente a los problemas específicos del sector y no afectar la prestación. También se observa que desde mediados de la década pasada dicho gasto se incrementa sostenidamente, alcanzando 6,3% del PIB en 2002, con lo que se confirma la prioridad dada al sector. De igual forma, el gasto en salud por habitante crece sostenidamente: pasó de 114 pesos en el año 1997 a 154,3 pesos en la actualidad. Hay que señalar que en 1958 este indicador fue sólo de tres pesos por habitante.

Cuadro 30
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS REALES DE SALUD, 1997-2002

Año	Ejecución del presupuesto (MMP)	PIB a precios constante de 1997 (MMP)	Gasto en salud como porcentaje del PIB	Población al 31 de diciembre (miles de habitantes)	Gasto real de salud por habitantes
1997	1 265,2	23 438,6	5,4	11 093,2	114,1
1998	1 327,8	23 475,5	5,7	11 140,0	119,2
1999	1 482,4	24 956,4	5,9	11 180,1	132,6
2000	1 580,9	26 482,1	6,0	11 217,1	140,9
2001	1 657,4	27 267,7	6,1	11 243,4	147,4
2002	1 735,6	27 686,2	6,3	11 251,0	154,3

173

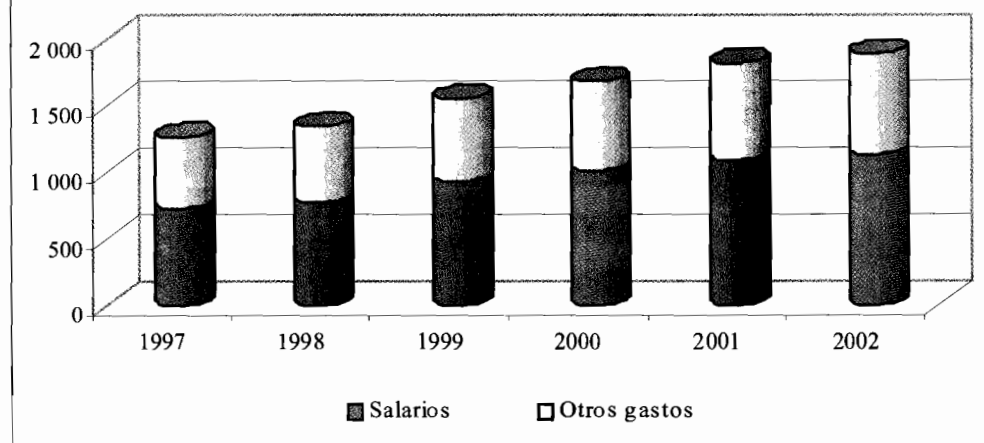
Fuente: Cálculos de autores sobre la base del *Anuario Estadístico de Cuba*, 2002.

Para el cálculo de los gastos reales de salud se utilizó el deflactor del PIB.

Interesante resulta el análisis por partidas de gastos —salarios y otros gastos—, gracias al cual se puede apreciar que los salarios representan 55% del total erogado en el sector durante todo el período. A pesar de esto, el sector requiere de un sistema de estimulación que valore más el trabajo que diariamente realiza el personal de salud cubano, de manera que el salario prestigie en mayor medida esta profesión.

Gráfico 28
CUBA: ESTRUCTURA DE LOS GASTOS POR PARTIDAS, 1997-2002

(Millones de pesos)



Fuente: MFP, 2002.

En adición, el análisis de los gastos en salud por niveles de atención muestra que 74% del gasto se concentra en hospitales y atención primaria, incluidos los policlínicos y los

consultorios del médico de la familia. Esta estructura se mantiene durante el período, con un cambio relativo a favor de la atención primaria.

Resulta pertinente mencionar la cooperación técnica que brinda la OPS/OMS a Cuba, que ascendió durante el período 1998-2002 a más de seis millones de dólares, destinados al desarrollo de tres procesos estratégicos: la descentralización, la intersectorialidad y la movilización de recursos (véase el anexo 5). La cooperación técnica descentralizada que comenzó en 1996 en seis municipios del país hoy asciende a 60 municipios y está dirigida en lo fundamental a la capacitación de los recursos humanos del sector en las comunidades, elaborar proyectos y movilizar recursos internos y externos con amplia participación social y comunitaria. En el área de fortalecimiento del sistema de salud, la cooperación ha estado dirigida a los temas de vigilancia, análisis de la situación y tendencias en salud, estadísticas, higiene, epidemiología y desarrollo de los recursos humanos.⁷¹

Además, con carácter extrapresupuestario ambas organizaciones internacionales apoyan dos proyectos locales (el Proyecto de atención primaria ambiental y el Proyecto de municipios productivos), lo mismo que otras actividades complementarias encaminadas a la organización de actividades internacionales en Cuba o como promover la participación de especialistas cubanos en encuentros internacionales; ofrecer becas y asesorías en otros países y contratar asesores extranjeros para apoyar el desarrollo del sistema de salud.

Por último, es importante apuntar que existe un convenio tripartito entre la ONG norteamericana Global Links, el Gobierno de Cuba y la OPS/OMS, para hacer llegar donativos a la Isla, que durante el período 1998-2002 fueron valorados en más de 12 millones de dólares. Las donaciones consisten fundamentalmente en medicamentos, equipos y mobiliario médico.

Recuadro 8

PRINCIPALES DESAFÍOS DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN CUBA

- Incrementar la calidad del servicio educativo y trabajar más en lo preventivo a fin de no tener que destinar grandes recursos de forma urgente y priorizada en la campaña frente a posibles epidemias.
- Continuar educando a la población para que mejore el estado de sanidad de sus hogares y varíe sus patrones alimenticios en favor de una dieta más balanceada.
- Reorientar y fortalecer el modelo de medicina familiar en su calidad de pilar de la atención primaria y del sistema nacional de salud, dotando a los policlínicos con recursos y medios imprescindibles para garantizar la atención integral de salud.
- Mantener la inversión en la formación y desarrollo del capital humano fomentando el crecimiento del sector con más calidad, privilegiando la capacitación del médico

⁷¹ Informe de la Representación de OPS/OMS en Cuba, 2002.

Recuadro 8 (Continúa)

y la enfermera de la familia, lo mismo que del resto del personal a cargo de la atención primaria.

- Fortalecer la capacidad de análisis y gerencia en todos los niveles de atención, en sus papeles normativos y de control, así como incorporar el análisis económico. Profundizar en la epidemiología, la economía de la salud, la informatización y la investigación en sistemas y servicios de salud. Además de lo técnico, es imprescindible que la formación de los directivos se oriente a introducir estilos de trabajo basados en la sistematicidad, agilidad, disciplina, participación y contacto directo con los ejecutores de los procesos y sus problemas.
- Incrementar los trabajos de redimensionamiento de los servicios hospitalarios, estomatológicos y otros, en estrecha armonía con el desarrollo de la atención primaria, con aprovechamiento óptimo y empleo racional de los recursos e instalaciones existentes.
- Impulsar el desarrollo informático del sistema de salud y perfeccionar el sistema de ciencia e innovación tecnológica en este sector.
- Ampliar la cooperación médica con otros países mediante el Programa integral de salud y la contribución a la salud pública internacional.
- Perfeccionar el actual sistema de evaluación sobre el desempeño del personal que trabaja en el sector vinculándolo con la estimulación moral y material. Incrementar la atención y estimulación de médicos y enfermeras con un sistema que realmente valore el esfuerzo que realizan en difíciles condiciones de trabajo a partir de su potencial técnico y humano.

Fuente: Elaborado a partir del estudio realizado por el INIE 2003a.

3. Principales programas sociales de salud en curso

Existe la voluntad política de continuar desarrollando las principales líneas estratégicas del sistema, con la finalidad de elevar gradualmente la salud de la población y contribuir con ello a la elevación de su calidad de vida, así como incrementar la competencia de los servicios.

Para lograr este objetivo es necesario perfeccionar la gestión, elevar la eficiencia y alcanzar el completamiento y la estabilidad del personal técnico calificado del sector, para lo cual se desarrolla un conjunto de programas, mismos que son descritos a continuación.

a) Programa nacional de salud y calidad de vida

Este programa comparte el fortalecimiento de estrategias de promoción y prevención a partir de la definición de acciones multisectoriales y de una participación activa de los organismos estatales y organizaciones sociales insertados en la sociedad. Realmente se trata de dar continuidad a lo ya alcanzado sobre bases cualitativamente superiores.

El objetivo de este programa es promover estilos de vida saludables, lo que implica la necesidad de generar cambios de actitudes en los individuos, las familias y la comunidad para evitar los factores de riesgo más comunes en las principales enfermedades crónicas no transmisibles. Cuba participa en la iniciativa CARMEN (Conjunto de Acciones para la Reducción Multifactorial de Enfermedades No Transmisibles).

Las acciones ejecutadas están dirigidas al fomento de conductas más saludables que prevengan la iniciación de hábitos tóxicos en las nuevas generaciones y fortalezcan el trabajo con los adultos. Esto contribuirá a disminuir el riesgo de muertes prematuras y la carga de discapacidad registradas actualmente.

Como principales aspectos a erradicar se consideran los hábitos alimentarios no saludables, el sedentarismo, el tabaquismo, el alcoholismo y los accidentes. En los últimos años se trabaja desde las comunidades en la impartición de conocimientos sobre cómo reaccionar ante las enfermedades de transmisión sexual y de qué manera tratar la drogadicción, aspecto todavía incipiente en Cuba. Además se incluyen otros riesgos derivados del medio ambiente, como los relacionados con el mejoramiento de la calidad atmosférica, del ambiente laboral, del agua que consume la población, así como la disposición y tratamiento de los residuales líquidos y sólidos.

b) Formación emergente de enfermeras

Uno de los programas sociales que impacta con fuerza en la mejora de la calidad del servicio de salud es el Programa de formación emergente de enfermeras, que permite una labor más integral del médico. El objetivo de este programa es completar y estabilizar el personal de enfermería en el sistema de salud.

Para ello existen dos escuelas de formación emergente de enfermeras en la capital, que funcionan desde mediados del 2001. Se trata de formar de manera acelerada 4.000 enfermeras en dos años. Las alumnas entran con noveno y duodécimo grados y se vinculan con la licenciatura en enfermería.

También se desarrollan acciones para lograr la retención del personal de enfermería en activo, entre las que se pueden mencionar: la revitalización de los círculos de interés; visitas sistemáticas al personal en sus puestos para identificar la problemática personalizada en cada caso; realización de encuestas a los desvinculados para analizar las causas que afectan la estabilidad en el puesto de trabajo y desarrollo de un programa de estimulación y elevación del grado de especialización del personal técnico, que incluye la capacitación.

En 1959 el país contaba con ocho escuelas de enfermería. Actualmente existen 53 politécnicos de la salud, de los cuales 16 se dedican a la formación de enfermeras, en adición a las dos escuelas emergentes ya mencionadas. A todos se les brinda la posibilidad de continuar estudios para alcanzar el título de licenciados en enfermería en la enseñanza universitaria.

c. Farmacias

Hoy en día se trabaja en la reparación de la red de farmacias y en la optimización del sistema de distribución de medicamentos. El mejoramiento de las condiciones materiales y de trabajo también es importante.

Como parte del programa se comienza a restablecer el servicio de localización de medicamentos solicitados a nivel de farmacia comunitaria y se realiza la entrega a domicilio a pacientes que lo requieren. Se trabaja en el cambio de mentalidad, pues las farmacias constituyen parte de los servicios de salud y la población tiene derecho a recibir un servicio oportuno y de calidad.

177

d) Programa integral de salud

Este programa se puso en manos de la comunidad internacional y de la OMS durante 1998, y forma parte de la ayuda que Cuba brinda con el envío de profesionales de la salud a diferentes países del mundo para ofrecer una atención médica integral a la población más vulnerable. El programa busca contribuir con recursos humanos a paliar y resolver los graves problemas sanitarios del Istmo Centroamericano y el Caribe y África. Ahora el personal médico y de salud está presente en 21 países, con más de 2.500 colaboradores en países de América, África y Asia (véase el cuadro 31). Los profesionales cubanos brindan sus servicios gratuitamente en las zonas más apartadas y pobres.

Cuadro 31

CUBA: PROGRAMA INTEGRAL DE SALUD: PAÍSES QUE LO INTEGRAN SEGÚN CONTINENTE, 2002

América
Belice, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay, Nicaragua, República Bolivariana de Venezuela
África
Gambia, Ghana, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Malí, Níger, Zimbabwe, RASD, Eritrea, Namibia, Burquina Faso, Burundi, Lesotho
Asia
Cambodia

Fuente: Unidad Central de Cooperación Médica, Minsap, 2002.

e) Escuela Latinoamericana de Medicina

Este programa surge en 1998 y establece una nueva idea de colaboración con América Latina, Asia y África. Forma parte del Programa integral de salud y tiene como misión formar a los futuros doctores que sustituirán a los integrantes de las brigadas médicas cubanas.

Se proyecta que este programa abarque 10.000 estudiantes e implica seis años y medio de estudio. En estos momentos acuden a sus aulas más de 5.800 alumnos procedentes de 24 países de América Latina, el Caribe y Estados Unidos. De ellos, 1.440 cursan el tercer año en facultades de siete provincias de nuestro país. En 2005 egresarán los primeros médicos formados en este programa. Se prevé otorgar alrededor de 1.250 nuevas becas anualmente.

178

Para ingresar se exige la doble condición de que los postulantes sean originarios de zonas donde la relación población/médico es muy elevada para que se comprometan a ejercer la profesión en esas mismas zonas. La enseñanza es gratuita y los gobiernos de los países participantes sólo se hacen cargo del transporte aéreo. El gobierno cubano otorga la beca que incluye matrícula, alimentación, residencia y vestuario, así como un monto mensual de 100 pesos por cada estudiante.

Desde 1999 empezó a operar la Escuela de Medicina de Santiago de Cuba con el objetivo de brindar ayuda a países caribeños y africanos, la cual comenzó con una matrícula de 133 haitianos que hoy asciende a alrededor de 500 alumnos provenientes de Haití, Malí y Djibuti.

f) Policlínico integral

Este programa constituye en estos momentos uno de los elementos más importantes de transformación en el sistema de salud cubano, ya que a partir de las nuevas funciones asumidas por esta instancia se descentraliza más la atención de salud del nivel secundario hacia el nivel primario.

Se han destinado recursos para la reparación y el mantenimiento de los policlínicos y se ha perfeccionado su desempeño a través de las áreas de salud, que a su vez controlan y apoyan la labor de los consultorios del médico de la familia. El incremento de la actividad docente en los policlínicos es otro de los objetivos que se propone el programa.

Recuadro 9

CUBA Y LAS METAS DEL MILENIO EN SALUD

Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil

Meta: Reducir en dos terceras partes entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años

Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por cada 1 000 nacidos vivos)		Tasa de mortalidad infantil (por cada 1 000 nacidos vivos)		Niños de un año con vacunas contra el sarampión (%)	
1990	2002	1990	2002	1990	2002
13,2	8,1	10,7	6,5	100	100

Fuente: MINSAP, *Anuario Estadístico de Salud*, 2002.

Recuadro 9 (Continúa)

En esta esfera Cuba ha alcanzado índices difíciles de disminuir para un país subdesarrollado; no obstante se trabaja para su reducción a través del Sistema Nacional de Salud y en particular con el trabajo del médico y la enfermera de la familia en las comunidades cubanas.

Objetivo 5. Mejorar la salud materna

Meta: Reducir entre 1990 y 2015 la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.

Para lograr esta meta se realizan acciones concretas para reducir la tasa de mortalidad materna en los marcos del *Programa materno infantil*, sobre todo en las causas directas de mortalidad materna, en particular las relacionadas con el aborto y dentro de ellas las originadas por embarazos ectópicos. Igualmente se acciona en las denominadas complicaciones relacionadas con el puerperio, donde la embolia obstétrica es la principal causa de muerte; también se trabaja por reducir las complicaciones del trabajo del parto. Hay que considerar que durante el 2002 el total de casos ascendió a sólo 59 mujeres.

Tasa de mortalidad materna (por cada 100 000 nacidos vivos)		Partos atendidos por personal sanitario especializado (%)	
1999	2002	1999	2002
43,8	41,7	100	100

Fuente: MINSAP, *Anuario Estadístico*, 2002.

Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta: Detener y comenzar a disminuir, para el 2015, la propagación del VIH/SIDA.

Respecto al tratamiento del SIDA en el país, el *Programa del tratamiento y control* tiene los recursos priorizados. Los pacientes reciben de forma gratuita la atención, los medicamentos y aprenden a convivir con su enfermedad. Los tratamientos son altamente costosos.

Meta: Detener y comenzar a reducir, para el 2015, la incidencia de paludismo y otras enfermedades graves.

Tasa de mortalidad por paludismo (muertes por cada 100 000)	Casos de paludismo a/ Niños de 0-4 años	Tasa de mortalidad por tuberculosis (por cada 100 000 habitantes)	Casos de tuberculosis (por cada 100 000 habitantes)
Todas las edades	2002	1990	2002
2002	2002	1990	2002
0	0	4,3	0,2

Fuente: MINSAP, *Anuario Estadístico de Salud*, 2002. * Casos importados e introducidos.

Recuadro 9 (Continúa)

Como se aprecia en los indicadores arriba presentados, los casos de paludismo en Cuba son importados. Durante el año 2002 ascendieron a 22, y no se produjeron muertes por esta enfermedad. Los casos de tuberculosis se han reducido, al igual que las tasas de mortalidad asociadas a esta enfermedad.

D. Conclusiones

La medicina cubana y sus profesionales cuentan hoy con prestigio a nivel internacional gracias al satisfactorio estado de salud que presenta la población, que muestra indicadores comparables con los del mundo desarrollado. El logro de estos resultados en medio de difíciles condiciones económicas ha sido posible gracias a una voluntad política explícita de atender los problemas de salud de la población como derechos ciudadanos en la Isla.

No obstante, el sistema de salud en Cuba se mantiene en constante transformación, sobre todo incrementando la educación de la población a escala local; aumentando las acciones preventivas; trabajando sobre la variación de los patrones de consumo alimenticios a favor de una dieta más balanceada incidiendo en los hábitos familiares que pueden reducir un grupo de enfermedades al prevenir factores de riesgo.

Los programas explicitados a lo largo de este capítulo evidencian la atención específica a grupos poblacionales y a enfermedades particulares, que constituyen objeto de preocupación en el país y tienen alta prioridad en la asignación de recursos materiales y financieros, lo que permite elevar la calidad de la prestación médica.

Incrementar la capacitación del personal de salud es un reto permanente, al igual que la contribución médica que se brinda a países necesitados por parte de los profesionales cubanos, la cual deberá continuar en ascenso.

Pero también se deberá vincular más la evaluación del desempeño del personal que trabaja en los diferentes niveles de atención, acompañada de la estimulación material y moral. Los ingresos recibidos deberán valorar más el esfuerzo que realizan médicos y enfermeras en difíciles condiciones de trabajo, con limitaciones de recursos materiales, para aprovechar al máximo su potencial técnico y humano así como su capacidad creativa para enfrentar los problemas cotidianos.

El aumento de personas de la tercera edad y su inserción en la sociedad como objetivos del modelo de desarrollo representan un reto importante para el sistema de salud, sobre todo porque dicho sector de la población presenta un cuadro epidemiológico en el que predominan las enfermedades crónicas. De igual forma, y a partir de las desigualdades originadas en la sociedad en materia de ingresos, se destinan esfuerzos a velar por aquellos

grupos poblaciones que puedan resultar más vulnerables en materia de salud y que vivan en condiciones socioeconómicas deterioradas.

Se considera que la estructura descentralizada de atención médica, en su interrelación con otros sectores de la economía, las organizaciones sociales y la población, podrá desarrollar acciones en cada nivel que permitan mejorar la calidad de la prestación de servicios ambulatorios, hospitalarios y de urgencia en las comunidades y hacer frente a los desafíos que en materia de salud e higiene ambiental puedan presentarse.

Como se aprecia, Cuba muestra importantes resultados y proyectos en curso aunque de igual forma subsisten deficiencias condicionadas por la escasez de divisas. Entre estas dos vertientes se debate la política de salud implementada, con la necesidad de adecuarse a cada coyuntura específica para incrementar la eficiencia, con la mayor calidad posible en la prestación de los servicios médicos, en una sociedad que considera la salud como un derecho de todos los ciudadanos.

ANEXOS

Anexo 1

CUBA: MÉDICOS DE FAMILIA SEGÚN LUGAR DE UBICACIÓN Y PROVINCIAS, 2002

	Total	Comu- nidades	Escuelas	Círculos infantiles	Centros de trabajo	Reserva	Dirección	Docencia	Otras ubicaciones
Cuba	31 059	16 662	1 394	681	876	2 756	2 177	1 101	5 412
Pinar del Río	1 962	1 068	93	35	44	79	97	78	468
La Habana	1 495	883	107	6	18	145	110	58	168
Ciudad de La Habana	6 396	3 289	195	256	222	974	421	255	784
Matanzas	1 791	970	69	23	51	78	143	30	427
Villa Clara	2 618	1 354	142	59	58	211	166	104	524
Cienfuegos	1 124	580	58	32	26	97	87	37	207
Sancti Spiritus	1 429	786	86	0	19	128	150	58	202
Ciego de Ávila	1 250	578	62	31	29	115	142	36	257
Camagüey	2 295	1 192	104	43	72	178	113	86	507
Las Tunas	1 383	781	63	26	18	79	98	60	258
Holguín	2 599	1 510	120	51	104	166	208	70	370
Granma	2 114	1 241	96	33	59	165	133	48	339
Santiago de Cuba	3 122	1 590	140	62	126	280	191	114	619
Guantánamo	1 271	736	45	22	23	57	99	54	235
Isla de la Juventud	210	104	14	2	7	4	19	13	47

Fuente: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba, 2002*

Anexo 2

CUBA: TASA DE MORTALIDAD MATERNA POR CADA 100 000 NACIDOS VIVOS, PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, 1999-2002

País	Año	Tasa
Argentina	2000	35,0
Brasil	1999	55,8
Chile	1999	22,7
Colombia	1999	91,7
Cuba	2002	41,8
Ecuador	1999	91,7
México	2000	86,3
Panamá	1999	60,7
República Dominicana	2001	69,0
Venezuela	2000	60,1
Uruguay	1999	11,1
Nicaragua	2001	87,0

Fuente: OPS/OMS, *Situación de Salud en Las Américas, Indicadores Básicos, 2002* y ONE, *Anuario Estadístico de Cuba, 2002*.

Anexo 3**CUBA: TASA DE MORTALIDAD MATERNA POR PROVINCIAS, 1996-2002****(Por cada 100 000 nacidos vivos)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cuba	36,4	38,6	39,1	43,8	40,4	33,9	41,8
Pinar del Río	52,8	76,1	28,1	36,7	30,4	20,4	69,6
La Habana	11,3	20,9	40,7	105,1	45,3	11,7	23,2
Ciudad de La Habana	41,9	40,4	46,5	43,4	31,9	40,5	42,1
Matanzas	47,0	85,3	31,8	35,1	-	53,0	38,3
Villa Clara	40,0	17,2	17,4	37,0	30,1	22,0	43,0
Cienfuegos	-	37,4	37,7	19,0	-	20,9	40,5
Sancti Spíritus	37,3	16,7	53,2	72,8	36,5	19,3	-
Ciego de Ávila	20,4	18,9	-	38,2	93,7	60,4	54,1
Camagüey	43,6	29,2	41,5	48,4	39,0	50,5	50,6
Las Tunas	30,4	66,6	127,0	71,3	59,5	46,5	-
Holguín	31,8	21,1	35,9	14,1	22,3	7,7	57,3
Granma	26,4	33,1	33,7	42,0	25,3	26,5	25,2
Santiago de Cuba	45,4	28,1	21,6	34,9	81,3	56,1	70,6
Guantánamo	38,0	60,9	37,8	47,6	61,7	37,8	13,1
Isla de la Juventud	85,9	-	87,2	-	163,9	-	82,4

Fuente: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba*, 2002.

Anexo 4
**CUBA: UNIDADES DE SERVICIO Y DOTACIÓN DE CAMAS DEL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA,
1996-2002**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Unidades de servicio							
Total (1+2)	14 882	16 341	16 657	16 538	16 513	16 848	16 036
1. Asistencia médica	14 665	16 118	16 431	16 284	16 211	16 521	15 688
1.1 Hospitales	281	283	283	276	270	267	265
1.2 Institutos de investigación	11	12	12	12	13	13	13
1.3 Otras unidades de asistencia médica a/	14 373	15 823	16 136	15 996	15 928	16 241	15 410
2. Asistencia social	217	223	226	254	302	327	348
Dotación de camas							
Total (1+2)	81 549	82 037	80 781	77 367	73 157	71 251	70 424
1. Asistencia médica	67 284	67 969	67 282	62 559	58 713	56 868	55 864
1.1 Hospitales b/	60 020	60 645	60 215	54 848	51 249	49 102	48 088
1.2 Institutos de investigación	1 349	1 349	1 197	1 328	1 328	1 188	1 149
1.3 Otras unidades de asistencia médica c/	5 915	5 975	5 870	6 383	6 136	6 578	6 627
2. Asistencia social d/	14 265	14 068	13 499	14 808	14 444	14 383	14 560

Fuente: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba, 2002*.

- a/ Incluye unidades de becarios y para miembros del ER, unidades privadas de asistencia médica, así como otros puestos médicos y dispensarios. Incluyen las unidades de día, cruz roja, centrales de ambulancias y todas las de más unidades de asistencia médica.
- b/ Incluye las camas en hospitales de becarios, reclusos y la brigada de construcción y montaje.
- c/ Incluye un hogar de ancianos que, además de camas de asistencia social, posee camas de asistencia médica así como unidades médicas para becarios, hogar de menores con trastornos de conducta, centro oftalmológico infantil y camas privadas de asistencia médica.
- d/ Incluye camas privadas de asistencia social.

Anexo 5**CUBA: FONDOS DESTINADOS A LA COOPERACIÓN TÉCNICA EN CUBA POR OPS/OMS, 1998-2002****(Dólares)**

Actividades/proyectos	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Fondos regulares						
Desarrollo municipal	540 904	507 546	406 502	586 236	517 400	2 558 588
Fortalecimiento sistema de salud	363 096	392 559	349 404	365 558	331 803	1 802 420
Apoyo a la gestión	260 052	401 531	303 900	494 986	270 514	1 730 983
Total	1 164 052	1 301 636	1 059 806	1 446 780	1 119 717	6 091 991
Fondos movilizados en otras actividades						
Subvenciones	132 785	87 948	138 050	93 179	30 300	482 262
Eventos en Cuba	100 851	350 150	305 820	636 758	582 750	1 976 329
Eventos en el exterior	153 987	198 971	214 032	229 846	274 230	1 071 066
Consultores extranjeros	145 169	172 600	118 900	110 200	122 310	669 179
Asesorías de cubanos	398 330	218 675	221 750	183 610	165 050	1 187 415
Becarios extranjeros	51 020	6 200	5 800	10 500	23 248	96 768
Becarios cubanos	50 900	26 500	26 500	41 980	31 700	177 580
Contratos	5 507	69 467	12 000	13 200	16 278	116 452
Total	1 038 549	1 130 511	1 042 852	1 319 273	1 245 866	5 777 051
Proyectos con fondos extra-presupuestarios						
Emergencia y desarrollo humano local	367 996					
Preparativos para enfrentar desastres en sismos		168 529				
Fortalecimiento de capacidades ante sismos					60 000	
Total						596 525
Convenio con ONG <i>Global Links</i> para entrega de donativos						
					437 876	437 876
Total						
Total						12 465 567

Fuente: Representación de ops/oms en Cuba y valores presentados por Global Links.



Capítulo VI

El empleo y sus implicaciones en el modelo cubano de desarrollo

A. La política de empleo en el nuevo contexto cubano de desarrollo

La política de empleo se estructuró en un conjunto de componentes que quedaron legalizados en el Código del Trabajo de 1989, aún vigente.⁷² En general, dicha política puede sintetizarse a partir de los siguientes elementos.

Desde los años sesenta se plantea como su objetivo básico el pleno empleo con el propósito de que la desocupación no constituya un problema social. Con tal finalidad, el Estado se adjudica la misión de crear las fuentes de trabajo necesarias.

Se incluye la conciliación entre demanda y oferta de mano de obra por actividades económicas y territorios, utilizando la planificación para regular la eficiencia del uso de la fuerza de trabajo. En esta dirección, un especial tratamiento ha tenido la formación y utilización de la demanda de personal calificado. Mediante la planificación se proyecta la fuerza de trabajo calificada por niveles de enseñanza y especialidades que se requiere según los programas de desarrollo económico previstos, lo cual es utilizado para definir la oferta de educación especializada. Al concluir sus estudios, se garantiza a los jóvenes su ubicación laboral automática en empleos acordes con la calificación adquirida.

La política de empleo también incorporó el objetivo de brindar seguridad en el trabajo para proteger a los trabajadores contra el despido arbitrario. También se garantiza el descanso, con la aplicación de medidas de protección contra accidentes y de higiene laboral y con las disposiciones de seguridad social.

Con la finalidad de alcanzar la equidad, se crearon mecanismos para garantizar salarios iguales por igual trabajo, mantener las diferencias salariales en un intervalo preestablecido y evitar discriminación de género. Se estableció un sistema salarial centralizado y uniforme, con escalas y tarifas únicas, fijadas según la complejidad del trabajo y la calificación requerida para su desempeño y con un listado de cargos en los que se especifica el contenido del trabajo y los requisitos para ocuparlo.

⁷² Resolución 51 del cctss, 1989.

En el desarrollo de estos aspectos, durante los años ochenta se dictó un conjunto de resoluciones y decretos para comenzar a descentralizar la política de empleo hacia los territorios. Las Direcciones Municipales de Trabajo del Poder Popular asumieron el control de los recursos laborales, y se puso en vigor el sistema de contratación directa. También se contempló una cierta revitalización de la actividad por cuenta propia, entre otras medidas.⁷³

La aguda crisis económica de inicios de los años noventa generó la necesidad de reestructurar el empleo, lo que implicó la inevitable pérdida de puestos de trabajo. La decisión fue realizar el ajuste gradualmente, preservando de inicio el empleo y los ingresos nominales de los trabajadores y, en la medida que la economía se reactivara, producir un proceso de reubicación de la fuerza laboral.

Aunque dichas decisiones produjeron subutilización de la fuerza de trabajo⁷⁴ e influyeron en el deterioro de los salarios reales, al mismo tiempo contribuyeron a repartir el costo social del *shock* externo, evitaron el incremento de la desocupación y brindaron seguridad a los trabajadores y a sus familias.

La apertura a la inversión extranjera directa fue otra de las medidas desplegadas. Mediante la Ley N° 77 de 1995 se regulan las obligaciones fiscales y el régimen laboral en las empresas mixtas. Se creó la llamada empresa empleadora, encargada de negociar las condiciones laborales e intermediar en la captación de los trabajadores para dichas empresas, lo mismo que en asuntos de remuneración y seguridad social. Con ello se garantiza que se ofrezcan condiciones justas a los trabajadores y que los beneficios tengan un mayor despliegue social.

En el período de recuperación económica (1995-2000), la política de empleo y salarios comenzó a adaptarse a las transformaciones contenidas en la reforma económica. Eliminar el subempleo e incrementar la estimulación laboral se situaron en el centro de los objetivos de esta etapa.

La política económica contempló un espacio mayor para la actividad por cuenta propia. Esta medida se fue profundizando a través de la diversificación de las actividades que pueden ser desarrolladas y la decisión de extender las licencias para ejercer estos trabajos a los profesionales de nivel superior.⁷⁵

En busca de eficiencia en el sector agrícola, mediante del Decreto Ley N° 142 se crean las UBPC como forma organizativa cualitativamente superior, además de entregar

⁷³ Véase Editorial Ciencias Sociales, 1984.

⁷⁴ El subempleo de la fuerza de trabajo en Cuba en este período estuvo vinculado con el descenso de la productividad por la falta de insumos para la producción (carencia de materias primas, combustible e interrupciones del fluido eléctrico) o con la subutilización de las capacidades (por rotura de equipos, entre otros).

⁷⁵ Véase Decreto-Ley N° 141, 1993, Resolución Conjunta N° 1 CETSS-CEF, Resoluciones Conjuntas N° 3 y 4, 1995, MTSS-MFP y Resolución N° 10, 1995, MTSS.

tierras ociosas a familias que lo soliciten o a colectivos de trabajadores que decidan integrarse en las cooperativas.

Con estas medidas se amplió el espacio para la actividad no estatal en materia laboral, proceso que ya había iniciado con la apertura a la inversión extranjera.

Al mismo tiempo se inició un proceso de redimensionamiento y reorganización empresarial. Vinculado con ello, se dictó la Resolución N° 6 del MTSS, que estableció el tratamiento laboral y salarial para aquellos trabajadores que se declararan disponibles.⁷⁶

Este proceso fue gradual, no hubo despidos masivos y la protección al trabajador siempre estuvo presente. Se dispuso de garantía salarial de acuerdo con los años trabajados, durante un período de entre seis meses y hasta tres años. Se trabajó para ubicar nuevamente a estos trabajadores, quienes al momento de ocupar empleos útiles adquirieron el derecho a conservar 80% de su salario anterior o acogerse al de la nueva ocupación.

A inicios de 1997 existían cerca de 19.000 trabajadores disponibles a causa de este proceso (Valdés, 1977). Durante el año 2002, este número ascendió a 12.600 y sólo 1.600 están pendientes de ubicación. Todos ellos mantuvieron sus garantías salariales. Por su parte, los territorios con mayor número de trabajadores pendientes de ubicar eran Holguín y Santiago de Cuba (véase el anexo 1).

A partir de 1998, inició en el ámbito microeconómico una transformación esencial para la política laboral con el denominado "perfeccionamiento empresarial". Este proceso otorga mayor autonomía a la empresa; promueve la participación de los trabajadores en la toma de decisiones; crea condiciones para mejorar la gestión de los recursos humanos, en particular al estimular el pago salarial por los resultados económicos de la entidad, y pretende mejorar las condiciones de trabajo. El propósito es que la empresa estatal logre ser más competitiva y eficiente. Al mismo tiempo el proceso debe contribuir al descenso del subempleo y la elevación de la productividad, de la disciplina y del interés de los trabajadores por los resultados finales. Éste es también un proceso gradual, y en alguna de sus etapas se encuentran más de 500 empresas, alrededor de 16% del total, las cuales realizan las actividades más importantes para la economía.

De manera adicional, comenzó un programa territorial de creación de puestos de trabajo como condición necesaria para acometer la eliminación del subempleo. En particular se dio prioridad a programas para la región oriental, donde la desocupación era superior a la media nacional. Entre 1998 y 2002 fueron creados alrededor de 435.000 nuevos empleos,

⁷⁶ Se conceptualiza de esta forma a partir del año 1993 una nueva categoría en materia laboral que se denomina disponible. Son trabajadores que, como resultado del proceso de reducción de plantillas de su institución, quedan sin empleo y pasan a formar parte de una bolsa que es atendida por las oficinas distribuidoras de cada organismo junto con las Direcciones Provinciales de Trabajo. Se distingue del desocupado porque el propio organismo que decidió suprimir su contrato es responsable de ofertarle hasta tres empleos para su reubicación.

principalmente en la agricultura urbana y el turismo, además de los relacionados con los nuevos programas sociales, tales como maestros de computación, profesores emergentes y trabajadores sociales. Las mujeres y los jóvenes fueron los grupos mayormente beneficiados. También se privilegió el empleo para discapacitados.

Con respecto a la fuerza de trabajo calificada, se establecieron regulaciones adicionales para la vinculación laboral de los graduados universitarios, teniendo en cuenta que la demanda de la economía se había contraído.

Según se encuentra establecido, al egresar de la universidad los jóvenes deben cumplir un servicio social de dos años, que se denomina período de adiestramiento laboral. Con tal finalidad se insertan en aquellos puestos de trabajo que demanda la economía en los diferentes territorios de residencia, recibiendo un salario fijo durante ese período.

El adiestramiento laboral persigue completar la formación del egresado con prácticas relativas a su perfil profesional para consolidar su formación como trabajador en el colectivo de la empresa, entidad u organismo. Permite además desarrollar en el recién graduado una motivación hacia el trabajo, al tiempo que aporta elementos para decidir su ubicación laboral definitiva. Durante el tiempo de servicio social, los graduados tienen los mismos derechos y deberes que el resto de los trabajadores e igualmente pueden recibir cursos de posgrado, si reúnen las condiciones, ajustándose a la modalidad trabajo-estudio.

Los egresados a los cuales no fue posible ofrecer ubicación laboral, sea por no haber sido asimilados por los organismos a los cuales fueron asignados, o bien por ser egresados de años anteriores a los que no se ha ofrecido empleo, pasaron a integrarse en la Reserva Calificada y fueron atendidos por las Direcciones Provinciales de Trabajo del Poder Popular (DTPP).

Existe además la Reserva Científica, en la que ingresan jóvenes seleccionados por su talento. Esta reserva se crea en los centros de investigación, producción y docencia que se autorizan y deben ser instituciones con personal profesional preparado para atender a estos jóvenes en su formación o programa de adiestramiento. Forman parte de esta reserva los estudiantes universitarios de cuarto y quinto grados de carreras seleccionadas, universitarios que cumplen su servicio social en las Fuerzas Armadas Revolucionarias y en organismos como el Ministerio del Azúcar, el Ministerio de la Industria Básica, entre otros. Los centros donde se autoriza crear la Reserva Científica coordinan con el MTSS su formación, utilización, y movimiento posterior.

La categoría de Reserva Laboral abarca a aquellos trabajadores con calificación que han perdido su empleo y se han dirigido a las oficinas provinciales de trabajo en busca de otra ubicación laboral. Incluye a aquellos graduados que forman parte de la Reserva Calificada y que han rechazado determinadas plazas. En ese momento se transfieren a la Reserva Laboral y pierden el estipendio asignado.

Una transformación importante ha sido la aplicación de formas especiales de pago y de estimulación a los trabajadores como complemento del sistema salarial vigente. Estos pagos adicionales se han vinculado en lo fundamental con producciones generadoras de divisas y/o con el cumplimiento y sobrecumplimiento de los planes de producción. La remuneración adicional puede ser en divisa, en moneda nacional o en especie.⁷⁷

Los sistemas especiales de estimulación se han aplicado en el níquel, la extracción de petróleo, la actividad pesquera y el procesamiento industrial de los productos del mar, entre otros. Se han estimulado en divisas algunas actividades estratégicas, tales como la fabricación de acero, la recuperación de chatarra, la producción de tabaco, la carga y descarga en los puertos, la producción de cemento y la reparación naval, entre otras, renglones generalmente exportables. En 2002 el sistema de estimulación en pesos convertibles abarcó a 1,4 millones de trabajadores, lo que representa un incremento de 50% respecto a 1997.

Desde 1997 se producen, también de forma gradual, incrementos salariales en empleos de elevada connotación social, como es el caso de los trabajadores de la salud, la educación, los órganos de justicia y los periodistas, entre otros. En total han mejorado su salario más de 1,2 millones de trabajadores (Ibídem).

Se espera que, en el corto plazo, la principal vía de aplicación de incrementos salariales sea el proceso de perfeccionamiento empresarial, con cual se pronostica que la escala salarial vigente desde 1981 se incremente en alrededor de 35%. Para completar esta medida se establecen sistemas especiales de pago en actividades seleccionadas. Así, se pretende avanzar hacia un nuevo sistema salarial con mayores niveles de retribución, promedio más elevado y con variaciones en la estructura de remuneraciones por actividades.

1. Los nuevos programas de pleno empleo

A partir de 2001 nuevamente el propósito del pleno empleo se sitúa en el centro de la política. El gobierno promueve el principio de que ninguna persona sobra en un sistema socialista (MTSS, 2003f). Surge así un grupo de programas que consisten en la recalificación o la elevación de la escolaridad de la población desocupada o disponible por reestructuración empresarial. Se trata, en esencia, de realizar una inversión educativa cuyo retorno económico no será necesariamente en el corto plazo, pero que sí tiene connotación social positiva en materia de autoestima, seguridad ciudadana y desarrollo del capital humano. Se trata del denominado "empleo de estudiar", que constituye una inversión en conocimiento y que a futuro constituirá el recurso más valioso.

Otros programas crean nuevos empleos asociados a la propia política social; en ese sentido, se deben considerar los nuevos servicios que se despliegan en asistencia social, extensión de la enseñanza de computación y municipalización de la enseñanza universitaria.

⁷⁷ La estimulación en especie se refiere a la entrega de vestuario y calzado, artículos de higiene y limpieza y/o productos personales a los trabajadores.

Un tercer grupo de programas se dirige a consolidar los empleos en actividades económicas seleccionadas, como la agricultura urbana, o a promover más aceleradamente el empleo en grupos como las mujeres y los discapacitados.

Recuadro 10

PILARES PARA MATERIALIZAR LA POLÍTICA DE PLENO EMPLEO EN CUBA

- Ubicar a los egresados de los programas sociales en curso.
- Estabilizar y completar la fuerza de trabajo en la agricultura urbana destinada a huertos y organopónicos del país
- Consolidar el curso de superación integral de jóvenes a través de una atención sistemática a los estudiantes con la labor mancomunada de las organizaciones sociales y los ministerios de Educación y de Educación Superior, asegurando elevada asistencia, retención, resultados e influencia en la familia.
- Ubicar a todos los graduados universitarios, de la enseñanza técnica y profesional y de escuelas de oficios.
- Promover la recalificación para la reubicación de los trabajadores disponibles por medio de los procesos de perfeccionamiento y redimensionamiento.
- Sólo cubrir las plazas vacantes necesarias.
- Realizar, con la participación activa de los trabajadores, la Central de Trabajadores de Cuba y los sindicatos estudios organizativos y de balance de cargas y capacidades que permitan elevar la productividad, el desempeño de puestos de perfil amplio y multifuncional y recalificar la fuerza laboral excedente para que asuma nuevas funciones.
- Garantizar el pleno empleo para las personas con discapacidad que lo soliciten.
- Privilegiar el empleo de mujeres y jóvenes.
- Disminuir la tasa de desempleo por debajo de 5% en los cinco municipios de mayor desocupación.
- Realizar la proyección trienal 2003-2006 de los que arriban a la edad laboral y de quienes se incorporan al empleo, por municipios y provincias, para definir los empleos necesarios, el crecimiento de la disponibilidad o del déficit de fuerza de trabajo y las medidas a adoptar oportunamente.

Fuente: MTSS, 2003b.

Por su parte, los principales programas en ejecución en esta etapa (2001-2003) son los siguientes.

2. Curso de superación integral para jóvenes

Este programa surge a partir de un análisis de la situación del empleo en los territorios, en particular en las provincias orientales. Se dirige a jóvenes de 17 a 30 años que se encontraban

desvinculados de la escuela o el trabajo y consiste en brindar estudios con una duración anual y una frecuencia de cuatro veces a la semana (nocturno). Reciben una remuneración acorde con el nivel educacional aprobado. Más de 116.000 jóvenes se están preparando por esta vía y amplían sus conocimientos para acceder a la educación superior o al empleo.

El curso comenzó en febrero de 2002, para cuyo funcionamiento se garantizaron los medios audiovisuales de apoyo, tales como televisores y videos, además de brindar la bibliografía adecuada. Como bibliografía se han utilizado los textos impresos en formato de tabloide y se han grabado unos 10.500 cassettes de vídeo, que abarcan diferentes materias. La computación es un objetivo importante de este programa. Se desarrolla en 377 escuelas y en él trabajan aproximadamente 6.000 docentes. Al finalizar el curso, si bien no existe el compromiso de otorgarles una ubicación laboral, los egresados estarán en mejores condiciones para obtener un empleo.

195

Es uno de los programas con mayor aceptación, pues tiene un alto impacto social en los jóvenes, la familia y la comunidad. Los estudiantes matriculados en estos cursos desarrollan numerosas actividades que han favorecido su formación e integración a la sociedad. En opinión de los docentes y miembros de las comunidades, es significativo el positivo cambio de actitud de los alumnos, quienes desarrollan un interés por el futuro. Las tasas de asistencia y retención en los cursos superan el 97%.

3. Programa de formación de trabajadores sociales

Concebido para formar trabajadores sociales que se desempeñan en la comunidad brindando una atención social personalizada, este programa constituye la conexión entre el Estado y la familia para ayudarla a resolver sus dificultades. Los cursos que se ofrecen duran 10 meses, al término de los cuales los alumnos tienen empleo garantizado como trabajadores sociales y la posibilidad ingresar a la universidad en ocho carreras de humanidades. Existen cuatro escuelas en el país, ubicadas en Ciudad Habana, Villa Clara, Holguín y Santiago de Cuba. En estos centros se forman actualmente unos 8.500 alumnos. Ya se observan los resultados de este programa, que cuenta con 15.000 trabajadores sociales graduados, a partir de su intervención directa en los disímiles problemas de la población local.

4. El “estudio como empleo” en la reestructuración de la industria azucarera cubana

La industria azucarera se encuentra en la actualidad en un proceso de reestructuración y perfeccionamiento de su gestión. Esto ha implicado la reducción de plazas y el cierre de centrales a lo largo de todo el país. De un total de 156 centrales, se encuentran en funcionamiento 71 en la producción de azúcar y 14 en la de mieles. Esta transformación tiene sus implicaciones no sólo en la esfera de la producción, ante la necesidad de incrementar la eficiencia y reducir los costos de producción, sino también en el ámbito

social, ya que el tratamiento diferenciado por territorios es objeto de atención directa del gobierno, las delegaciones de los ministerios del Azúcar y de la Agricultura (Minaz) y las direcciones de trabajo en cada municipio.

Este programa es un ejemplo de cómo se implementa la política social en Cuba. Los trabajadores agrícolas cuyas centrales cerraron o sus plazas fueron amortizadas, reciben un tratamiento laboral y salarial que los protege mediante su reubicación en otras empresas o con la incorporación al estudio, de manera tal que no vean afectados sus ingresos. El objetivo del programa es garantizar la preparación cultural y la capacitación de los trabajadores. Con ello, no sólo se preserva el capital humano sino se desarrolla y constituye una vía para elevar el conocimiento, enriquecer la autoestima de los trabajadores y contar con un personal calificado que contribuya a alcanzar niveles de productividad del trabajo superiores.

El proceso de reestructuración ha comprendido a 219.600 trabajadores, de los cuales 59% se incorporó a otras actividades en el Minaz; 10% a granjas agropecuarias, UBPC y CPA; 20% al estudio como empleo y 7% a otros organismos o bien optó por la jubilación.

En un principio se concibió para las fuerzas excedentes, pero por su aceptación se extendió a los trabajadores que necesitan ser recalificados para mejorar su desempeño en el puesto de trabajo. En todos los casos se garantiza el salario promedio obtenido en la contienda azucarera del período 2001-2002.

Además, 20.000 trabajadores cursarán diferentes modalidades de estudio en los centros de educación superior, de los cuales 10.000 se integrarán a cursos de nivelación para actualizar conocimientos que les permita ingresar a carreras universitarias en el curso escolar 2003-2004. Los 10.000 restantes se incorporarán a actividades de posgrado pues ya son universitarios. Los profesores serán 4.400 profesionales del Minaz y de los diferentes territorios que actualmente se preparan en las universidades del Ministerio de Educación Superior (MES). Las clases serán impartidas en los lugares de residencia (bateyes).

En la enseñanza técnica profesional son 13 especialidades las ofertadas, entre las que destacan veterinaria, maquinaria azucarera, transporte ferroviario y mecánica. En las carreras universitarias se proyectan matrículas en ingeniería agrónoma, mecanización agrícola, contabilidad e informática.

5. La agricultura urbana, una opción de empleo sostenible

El desarrollo de la agricultura urbana constituye una estrategia para incrementar las áreas cultivables y producir alimentos para la población, contribuye a mejorar los hábitos de consumo alimenticios y es una importante fuente de empleo. Hasta mayo de 2002, alrededor de 326.000 personas se encontraban incorporadas a este programa. No obstante, se han confrontado problemas climatológicos y de déficit de combustible, entre otros, que han provocado la fluctuación de esta fuerza de trabajo. Así, trabajan en conjunto los consejos de la administración y las delegaciones de la agricultura, con el fin de actuar sobre los problemas

detectados y garantizar la incorporación de nuevos trabajadores en huertos y organopónicos, además de lograr la explotación de un número adicional de hectáreas.

6. Empleo para las personas con discapacidad

La inserción laboral de las personas con discapacidad constituye un componente sustancial de la política de empleo. Se inicia este programa para garantizar que todos los discapacitados en condiciones de trabajar, y que lo soliciten, accedan a un puesto de trabajo, incluidas aquellas personas aquejadas de retraso mental, lo cual constituye también, desde el punto de vista médico, una positiva terapia ocupacional.

197

El estudio sociopedagógico y clínico genético realizado en el país detectó un total de 366.900 discapacitados, quienes son atendidos por diversos programas. Ya 65% de ellos se han incorporado al programa de empleo.

Las fuentes de empleo que son utilizadas para la inserción laboral de estas personas según sus condiciones y habilidades han sido, entre otras: organopónicos y huertos intensivos, el empleo ordinario;⁷⁸ centros de formación socioculturales y talleres especiales, entre otros, de acuerdo con el municipio de residencia y las características de la discapacidad. El anexo 2 muestra el comportamiento del programa durante el año 2003, cuando 75% de los discapacitados contaban con un empleo ordinario, 5% trabajaban en el domicilio y otro 5% estudiaba en diversos cursos de capacitación.

Recuadro 11

¿QUÉ SE HIZO PARA PROTEGER EL INGRESO DE LOS TRABAJADORES AFECTADOS POR LA CRISIS DE PRINCIPIOS DE LOS AÑOS NOVENTA?

- Extensión hasta tres meses del pago de 100% del salario fijo, a causa de la interrupción ocasionada por la disminución del nivel de actividad.
- Reubicación en labores útiles dentro o fuera de entidades del organismo, con garantía salarial.
- Organización de cursos de capacitación recibiendo el salario promedio hasta la terminación.
- Reducción de la jornada laboral diaria, semanal o mensual en una proporción no mayor a 50%, pagándose según lo establecido por el tiempo de trabajo.

Fuente: MTSS, 2002.

⁷⁸ Se conceptualiza el empleo ordinario como un empleo que puede ser asumido por cualquier persona, sea discapacitada o no.

B. Resultados en materia laboral (1997-2002)

Los principales resultados en la actividad laboral están en correspondencia con las estrategias implementadas y con los objetivos de políticas aplicados durante el período 1997-2002. Además influyen en la oferta de fuerza de trabajo el comportamiento de los índices demográfico abordados con anterioridad y las tendencias que presentan los indicadores más relacionados con la esfera laboral. Estos comportamientos se presentan en el cuadro 32.

Como fue apuntado anteriormente, se observa que las tendencias demográficas determinaron que la población en edad de trabajar se haya mantenido casi estable. La tendencia de la población económicamente activa (PEA) fue creciente en los años objeto de estudio, observándose que la tasa global de participación creció de 68,7% en 1997 a 71% en el año 2002, muestra de la motivación por la obtención de empleos formales. Este comportamiento se acompañó del crecimiento estable de los ocupados en todo el período (creciendo las tasas de ocupación de 63,8 a 68%), y el desempleo se redujo hasta 3,3% en el 2002, con elevados decrecimientos anuales, sobre todo en los tres últimos años.

Cuadro 32

INDICADORES SELECCIONADOS, 1997-2002

(Miles de personas)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Población en edad laboral	6 648	6 622	6 623	6 628	6 643	6 649
Población Económicamente Activa (PEA)	4 564	4 573	4 650,3	4 631,5	4 696,7	4 714,3
Ocupados	4 240	4 288	4 359	4 379	4 505	4 558
Desocupados	324	285	291	252	192	156
Tasa global de participación	68,7	69,1	70,2	69,9	70,7	70,9
Tasa de ocupación	63,8	64,8	65,8	66,1	67,8	68,6
Tasa de desempleo	7,1	6,2	6,3	5,4	4,1	3,3
Tasas de variación						
Población en edad laboral	(0,1)	(0,4)	0,1	0,1	0,2	0,1
Población Económicamente Activa (PEA)	0,1	0,2	1,7	(0,4)	1,4	0,4
Ocupados	0,6	1,1	1,7	0,5	2,9	1,2
Desocupados	(6,6)	(12,0)	2,1	(13,4)	(23,8)	(18,8)

Fuente: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba*, 2001, estimados 2002 y cálculos realizados por el INE.

En la ocupación, la dinámica durante el período 1997-2002 fue de 1,5% promedio anual. El nivel de ocupación en el 2002 ascendió a 4,5 millones de trabajadores; de ellos, la ocupación femenina representó el 44,7% de la ocupación estatal civil (Enrique, 2003). La estructura de la ocupación por ramas de actividad se aprecia en el cuadro 33.

Cuadro 33
ESTRUCTURA DE LOS OCUPADOS EN LA ECONOMÍA POR ACTIVIDAD, 1997-2002

(Porcentaje, sector estatal civil)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ocupados en la economía	100	100	100	100	100	100
Agricultura, caza, selvicultura y pesca	22,0	21,5	20,9	21,4	21,6	23,4
Explotación de minas y canteras	1,2	1,3	1,0	1,2	0,7	0,6
Industria manufacturera	13,8	13,5	14,6	14,0	13,4	12,4
Electricidad, gas y agua	1,2	1,4	1,5	1,2	1,1	1,1
Construcción	5,6	5,2	4,8	4,7	4,3	3,9
Comercio, restaurantes y hoteles	10,3	10,4	11,1	10,8	10,4	11,1
Transp., almacenes y comunicaciones	4,5	4,7	4,2	4,5	4,6	4,4
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas	1,6	1,4	1,6	1,3	1,3	1,2
Servicios comunales, sociales y personales	39,9	40,7	40,4	41,0	42,5	41,9

199

Fuente: Elaborado a partir de información de la ONE y estimados del INIE.

En primer lugar, y a partir de la estrategia de desarrollo trazada, se observa el incremento de empleos en el sector terciario de la economía. En particular, se incrementa de forma relativa el peso de los servicios comunales, sociales y personales, que representaron en 2002 el 42% de la ocupación total. En estos resultados influyen los ocupados en los nuevos programas sociales que se encuentran en curso en el país.

Cuadro 34
EMPLEOS GENERADOS POR PROGRAMAS SOCIALES EN EJECUCIÓN, 2002-2003

	2002	2003
Trabajadores	6 881	6 885
Enfermería y otros de la salud	741	3 027
Profesor de computación	11 849	761
Profesor de educación física	-	1 053
Profesores de primaria y secundaria	8 030	10 943
Universidad de ciencias informáticas	-	250
Otros de educación	-	685
Cultura	1 231	1 911
Total	28 732	25 515

Fuente: Información proporcionada por el MRSS de Cuba.

En términos de porcentaje, actualmente ocupan el segundo lugar los empleados en la actividad agrícola y de pesca, las manufacturas asumen 12% del empleo y las actividades de comercio, restaurantes y hoteles concentran 11%, además de que se aprecia la pérdida de peso de la industria y la construcción.

En consecuencia, al analizar la dinámica ocupacional por actividades económicas (anexo 3) se puede apuntar que los decrecimientos de trabajadores se concentraron en lo fundamental en las ramas de la construcción, en la industria manufacturera y en la explotación de minas y canteras. Estas tres actividades afectan el comportamiento de la ocupación en el período en alrededor de 32%, lo cual fue compensado por otras ramas que aumentaron su fuerza de trabajo. Aumentó sobre todo el número de trabajadores empleados en las actividades de servicios comunales, sociales, personales, comercio, restaurantes, hoteles y en la agricultura.

La reducción del número de ocupados en los sectores de la construcción y la industria puede ser explicada, por una parte, por la desaceleración en su crecimiento dadas las limitaciones de recursos financieros y la disminución de las inversiones en todo el país; y por otra, por la necesidad de incrementar sus niveles de efectividad del trabajo.

Recuadro 12

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA VIDA ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL EN CUBA

La mujer en Cuba representa:

- El 66% de la fuerza de trabajo calificada.
- El 70% de los maestros y profesores.
- El 52% de los médicos del país.
- Más de 55% de los fiscales y 49% de los jueces profesionales.
- Alrededor de 50% de los trabajadores de los sectores de comercio y las comunicaciones, así como un tercio de los que laboran en la industria.

Además:

- El 33% ocupa cargos de dirección.
- De los 199 centros de investigación científica 48 son dirigidos por mujeres.
- De los 578 diputados electos al Parlamento, cubano, 166 son del sexo femenino, que representan el 27,6%.
- Decenas de miles de mujeres han cumplido misiones en muchos países del mundo, como la colaboración médica que llevan a cabo en África, Centroamérica y el Caribe.
- Las mujeres son el 63,3% de los graduados universitarios.
- El Informe sobre el Desarrollo Humano del 2002 ha situado a Cuba, de entre todos los países del mundo, como la nación con el mejor índice de participación de la mujer.

Fuente: MRSS, 2002a.

El análisis de la ocupación por formas de propiedad resulta de relevancia a partir de los cambios estructurales que se presentan con relación a la década de los años ochenta. Actualmente la ocupación estatal continúa siendo predominante, con alrededor de 79% del total en el 2002, mientras los empleos no estatales representan 21% aproximadamente.⁷⁹

Las variaciones al interior de la ocupación no estatal se relacionan principalmente con el incremento de los privados, los cuales concentraban hasta el 2002 a 13% de la ocupación total.

Cuadro 35

ESTRUCTURA DE LA OCUPACIÓN POR TIPO DE PROPIEDAD, 1997-2002

(Porcentaje)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ocupados	100	100	100	100	100	100
Estatal	80,5	79,5	78,0	77,5	76,6	79,2
No estatal	19,5	20,5	22,0	22,5	23,4	20,8
Empresas mixtas	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Cooperativo	9,1	8,8	8,5	8,4	8,0	7,0
Privado	9,8	11,1	12,9	13,4	14,7	13,1
Cuenta propia	3,5	3,0	4,1	4,0	3,8	3,4

Fuente: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba*, 2002.

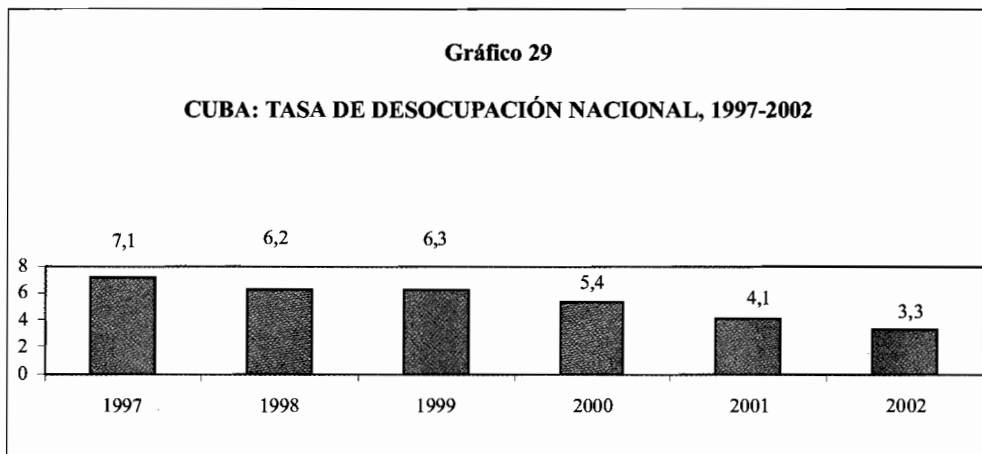
Hay que resaltar el cambio estructural que ha tenido lugar en la economía cubana, el cual concibe los servicios y la formación de capital humano como las principales actividades para el desarrollo futuro de Cuba. El crecimiento industrial, agrícola y constructivo se condiciona a la obtención de indicadores de eficiencia superiores, a incrementos en la competitividad y a la generación de fondos exportables.

La estructura también es resultado de la política trazada en el país, donde las esferas sociales tienen prioridad a través de más de 150 programas en ejecución, en particular los de educación, salud, empleo y asistencia social. También contribuye el objetivo de desarrollar una agricultura urbana sostenible.⁸⁰

⁷⁹ La ocupación estatal en 1989 agrupaba a más de 90% de los trabajadores.

⁸⁰ Vale aclarar que quienes están integrados al estudio como forma de empleo —categoría que abarca a los jóvenes de 17 a 30 años desvinculados del estudio y el trabajo y a aquellos trabajadores que no es posible reubicar cuando la actividad que desempeñan cesa, como trabajadores azucareros, de la industria textil y de la aeronáutica— no se incluyen en la ocupación, sino que son considerados estudiantes.

La eliminación del desempleo —como ya se ha explicado— es un objetivo de primer orden dentro de la política laboral cubana; en el gráfico 29 se observa la tendencia decreciente que experimenta este índice, hasta alcanzar una tasa de 3,3% en el 2002.



Fuente: Información ofrecida por la ONE y por el MTSS de Cuba, 2002.

En el anexo 4 se presenta el comportamiento de las tasas de desempleo durante el período en estudio por territorios del país. Se muestra la reducción experimentada, en tanto que las tasas más elevadas se mantienen en las provincias de la zona oriental.

En cuanto al subempleo, éste ha variado en la medida en que la economía se ha ido recuperando, las empresas estatales se reestructuran y se han creado nuevas ofertas de trabajo. Aunque no es posible cuantificar el fenómeno con precisión, aún existe subutilización de la mano de obra por falta de fluido eléctrico, escasez de materias primas, combustible y otros insumos, situación que afecta la eficiencia laboral.

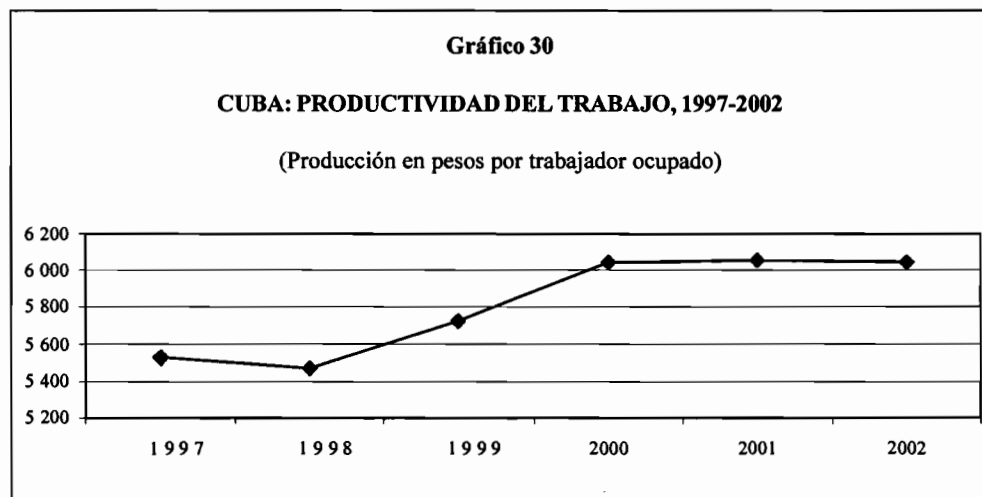
En adición, se han decretado cierres temporales de empresas y fábricas por redimensionamiento u otras labores. En esos casos los trabajadores son declarados interruptos y regresan a sus hogares con 60% de su salario nominal, hasta que reinicie la producción o los servicios. Al finalizar el 2002 se encontraban interruptos por diversas causas un total de 10.500 trabajadores, de los cuales 37% eran mujeres (véase el anexo 5). Puede apreciarse que los municipios más afectados se concentraban en las provincias del extremo oriental de la Isla. Las reubicaciones y la capacitación son opciones implementadas para lograr que estas personas reduzcan el tiempo en que se encuentran clasificadas como interruptos.

A partir de los efectos positivos de estas decisiones sobre el trabajador y su familia, Cuba rompe con los enfoques tradicionales en materia laboral. Estas medidas garantizan la protección del trabajador, el retorno a su empleo y el sentido de pertenencia con su colectivo laboral. De tal forma se intenta reducir las contradicciones que se presentan entre racionalidad económica y humana, lo cual mantiene tensiones en el funcionamiento económico.

Desde el punto de vista teórico, los niveles de ocupación y su demanda deben corresponder al crecimiento alcanzado en el país y los resultados de eficiencia, en particular la productividad del trabajo. De igual forma es importante la dinámica de las remuneraciones, ya que éstas guardan relación directa con la estimulación laboral.

203

Desde comienzos de la recuperación económica, la productividad ha crecido entre 1997 y 2002 a un ritmo promedio anual de 1,8% y el incremento de la productividad explica el 55% del crecimiento.



Fuente: Cálculos realizados a partir del *Anuario Estadístico de Cuba*, ONE, 2002.

Como se muestra en el anexo 8, la rama de mayor nivel de productividad es la de explotación de minas y canteras, lo que denota los favorables cambios tecnológicos y organizativos introducidos para lograr una mayor eficiencia, principalmente en la extracción de níquel.

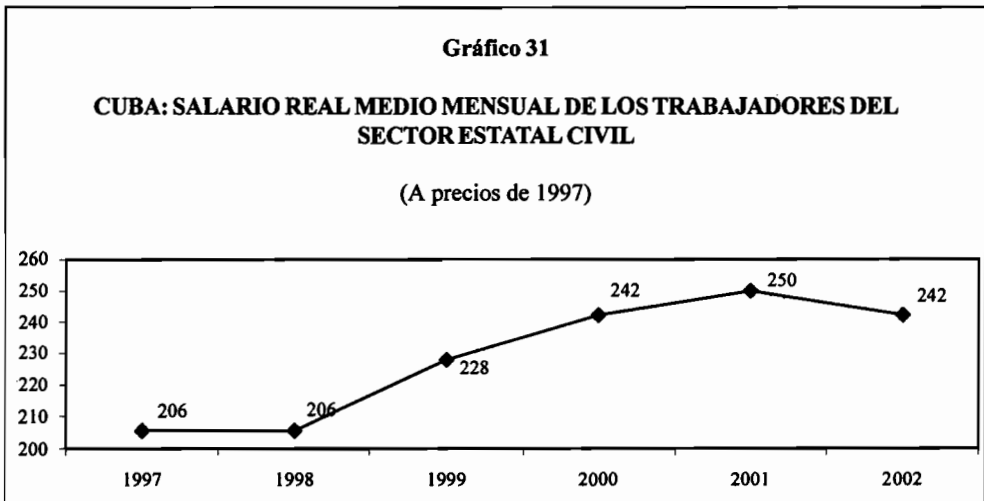
Es interesante apuntar que la actividad de la construcción tiene crecimientos bajos en el producto y decrecimientos significativos en la ocupación, no obstante,

experimenta un ritmo de incremento de 5% de productividad en el período. Esto se ha logrado sobre la base de una utilización más eficiente de los escasos recursos disponibles en el país.

Se destacan igualmente con elevados niveles de productividad las actividades de transporte, almacenamiento, comunicaciones y financieras con incrementos de 9% durante el quinquenio analizado. La agricultura es la rama de la economía que más decreció entre 1997 y 2002: 4% como promedio anual. Se aprecian bajos rendimientos agrícolas, sobre todo en la actividad cañera y ganadera, y en estos momentos se hace una revisión de la gestión agrícola en todo el país.

204

Con respecto a la retribución laboral, en los últimos años el salario medio real registró un ritmo anual de crecimiento de 3,3% en el año 2002, equivalente a un monto de 242 pesos a precios de 1997. Más de 1.150.000 trabajadores del sector han recibido incrementos salariales, a lo cual se adiciona la aplicación de la nueva escala salarial para las entidades que se integran al perfeccionamiento empresarial, proceso antes explicado, y un conjunto de salarios incrementados como resultado de la aplicación de sistemas de estimulación por los resultados del trabajo.



Fuente: ONE, *Anuario Estadístico de Cuba, 2002*, a precios de 1997.

Nota: En el año 2002 se incluyen los ingresos monetarios provenientes del trabajo en moneda nacional.

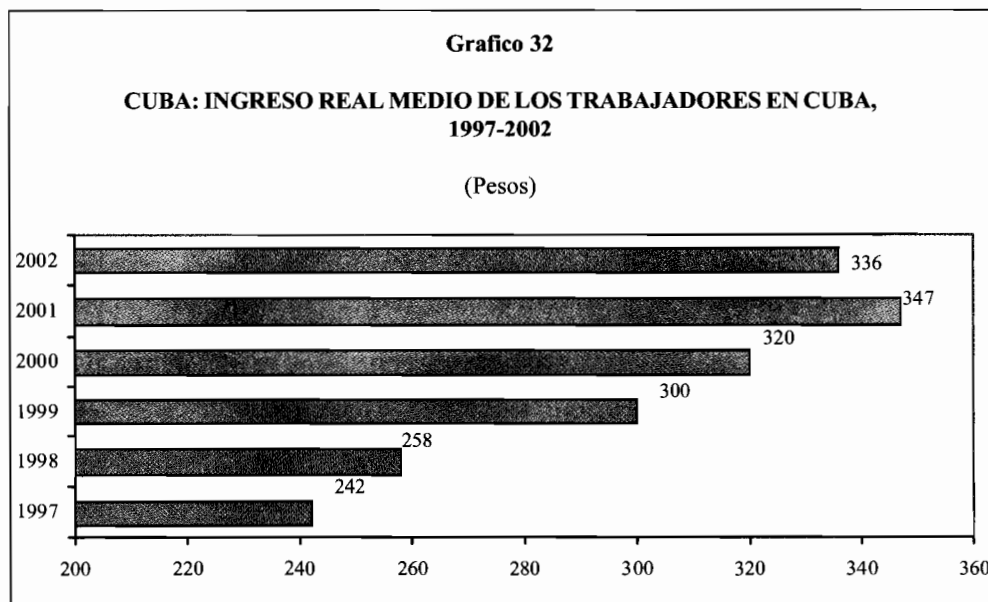
Estos aumentos salariales han estado dirigidos en los últimos años hacia actividades seleccionadas, en primer lugar las vinculadas a fondos exportables generadores de divisas y producciones que incrementan el consumo, sobre todo el alimentario; también han sido estimuladas salarialmente actividades que constituyen insumos para el turismo. De

forma complementaria, los nuevos empleos que se han creado, asociados a los programas sociales de educación y de atención a la población, remuneran a los trabajadores con niveles por encima del promedio nacional.

Además de los incrementos salariales vinculados al aumento de la eficiencia y a los resultados productivos, el sistema de estimulación en divisas aplicado en las diferentes empresas y fábricas del país ha originado un incremento en el total de ingresos de los trabajadores. Esto ha implicado que se beneficien con el sistema de estímulos en pesos convertibles cubanos (que tiene paridad con el dólar estadounidense) 1,4 millones de trabajadores durante el 2002, en comparación con los 930.200 beneficiados en 1997. De ellos, 77% labora en actividades empresariales. La cuantía media recibida es de ocho pesos convertibles por trabajador, a los que se añade la estimulación en especie.

205

El ingreso medio real de los trabajadores, tomando en cuenta todos los tipos de pagos laborales, se elevó en el 2002 a 336 pesos,⁸¹ lo que representa respecto a 1997 un incremento promedio de 94 pesos. La tendencia creciente se observa en el gráfico 32.

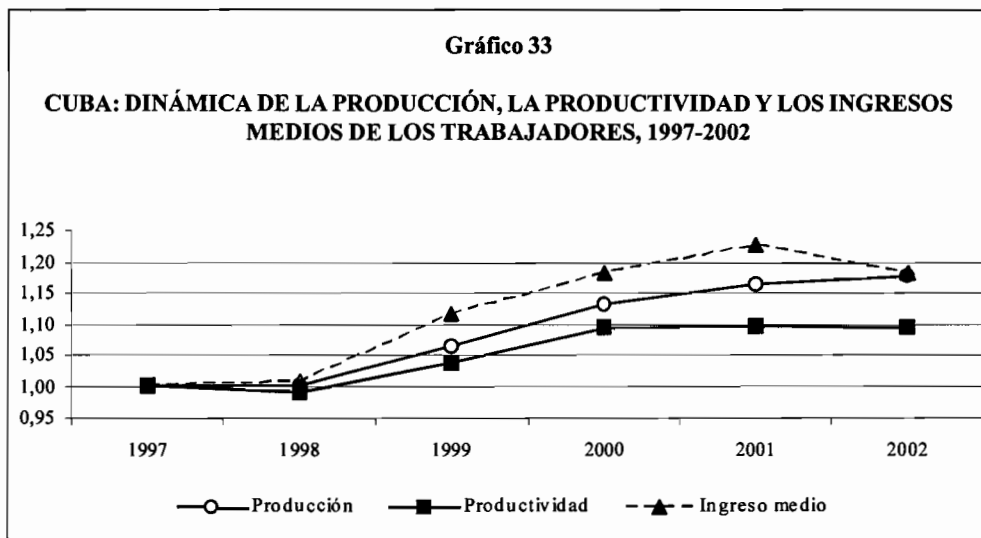


Fuente: Información brindada por la ONE, 2002.

⁸¹ El ingreso medio mensual incluye el salario devengado, más otros ingresos monetarios en moneda nacional y los ingresos en divisas convertidos a moneda nacional, incluidos los estímulos en especie.

Otro elemento a destacar es que la estructura de los ingresos reales medios por tipo de actividad y de propiedad de la entidad ha variado sustancialmente. Un estudio realizado apuntó que fue ese el impacto más importante sobre el mercado de trabajo en la recuperación económica hasta 1999. Esto tiene relación, por un lado, con las diferencias en el comportamiento de la productividad por actividades económicas antes mostrado; por otro lado, esas variaciones han provocado traslados de trabajadores hacia las actividades mejor retribuidas. La circulación de dos monedas determina que no siempre esos movimientos sean los más convenientes para aumentar la eficiencia social.

206



Fuente: Estimaciones de los autores sobre la base de la ONE y el MTSS.

El comportamiento de la productividad, la producción y los ingresos medios laborales reales refleja que durante el período considerado y hasta el 2000, la dinámica de las remuneraciones impulsó el crecimiento de la productividad y explicó más que ésta la dinámica de la producción. En 2001, sin embargo, se frenó dicho crecimiento, que disminuyó discretamente en 2002. Este último año se produce un aumento de los precios al consumidor y una devaluación de la moneda que afectó los ingresos reales de los trabajadores.

El alza de las remuneraciones reales a los trabajadores en comparación con el incremento de la productividad responde a varios factores. En primer lugar, a la política de aumentar paulatinamente los salarios en las actividades presupuestadas de elevada importancia social pero que no se habían incorporado al proceso de estimulación complementaria aplicado; en segundo lugar, a la creación de nuevos empleos de carácter social con remuneraciones superiores a la media nacional. Otro factor fue la desvinculación entre el pago y los resultados laborales en algunas actividades por deficiencias en la regulación.

Hasta 2000, la situación económica internacional y nacional permitía emprender la reestructuración de la remuneración de los trabajadores y mejorar con ello el funcionamiento del mercado de trabajo, a la vez que se ponían en marcha los nuevos programas sociales. Ahora bien, los sucesos del 11 de septiembre, la dinámica adversa para el país de los precios internacionales, la desaceleración de la economía mundial y el azote de los tres ciclones padecidos, unido a las dificultades que persisten en el modelo económico —especialmente el agropecuario y el azucarero— trajeron como resultado desequilibrios que comienzan a limitar el crecimiento económico.

A pesar de los avances que se obtienen en el proceso de perfeccionamiento empresarial, existe un conjunto de deficiencias en el funcionamiento de las empresas (MTSS, 2002a), entre las que destacan: la aún débil gestión en la organización de la producción, el trabajo y la normación; la insuficiente evaluación de la aplicación de los sistemas de pago y estimulación con repercusiones en los resultados productivos y la insuficiente atención al mejoramiento de las condiciones laborales, entre otros elementos. La superación de estos problemas requiere la búsqueda de reservas de eficiencia en cada entidad y la mejor utilización de los recursos disponibles. Dar continuidad al proceso de perfeccionamiento empresarial rectificando las dificultades apuntadas es uno de los retos más importantes en materia de empleo.

Además se requiere emprender una revisión de la política actual de retribuciones a los trabajadores, de manera que se integren los salarios y otros sistemas de pago en una sola moneda, para que la estructura de remuneraciones por actividades sea transparente y resulte estimulante para incrementar más la eficiencia y aprovechar el potencial productivo en el país.

Los trabajadores por cuenta propia en Cuba

En Cuba la actividad laboral por cuenta propia no sólo ha constituido una fuente emergente de empleo, sino que complementa la actividad estatal y la oferta de bienes y servicios que no existen en otros mercados. Además constituye una vía de ingresos importante para la familia. Dicha actividad se encuentra regulada y los trabajadores se deben inscribir en las direcciones territoriales de empleo, tienen una licencia de trabajo y deben cumplir con sus obligaciones al fisco.

El trabajo por cuenta propia abarca un conjunto de diversas actividades económicas desarrolladas por una parte de la población que es heterogénea en cuanto a edades, sexo, raza, origen social, etcétera. En la actualidad la cantidad de este tipo de trabajadores es pequeña si se compara con otras fuentes de empleo, ya que representan sólo 3,4% del total de ocupados en la economía nacional y, hasta enero de 2003, se encontraban inscritos un total de 153.000 trabajadores,⁸² que laboran en las 157 actividades autorizadas.

⁸² Según información oficial del MTSS de Cuba. No existen estimaciones sobre los trabajadores por cuenta propia no registrados.

Predomina en esta categoría el sexo masculino, con 74%, y los adultos mayores. Su calificación es elevada, ya que más de 50% cuenta con enseñanza media básica o media superior terminada.

Según fuentes de procedencia, la mayoría son personas que no tienen otro vínculo laboral, lo cual sugiere que en muchos casos este sector ha sido una fuente principal de empleo y de ingresos. Le siguen en orden los jubilados, lo cual indica que los ingresos que se obtienen en dicho sector son un complemento de las pensiones ante el elevado costo de vida actual, además de las amas de casa que contribuyen por esta vía a incrementar los ingresos del hogar. También se observa un ligero crecimiento en los trabajadores estatales dedicados a estas actividades, por medio de las cuales incrementan sus ingresos.

En varios estudios realizados se ha constatado que los principales problemas de estos trabajadores para ejercer su actividad son la carencia de un mercado al por mayor, donde puedan adquirir su materia prima sistemáticamente, y su dependencia de la red de mercados de consumo. La inestabilidad en la oferta, la baja calidad y los elevados precios de las materias primas hacen que el trabajador por cuenta propia acuda en ocasiones al mercado negro como fuente para garantizar la continuidad de su trabajo.

Otros factores que influyen en la dinámica de la actividad por cuenta propia registrada son: el proceso de recuperación económica del país, pues las ofertas de empleos formales resultan más estimulantes; las multas y el retiro de licencias por ilegalidades y diferentes políticas a escala territorial que limitan algunas actividades y estimulan otras.

C. Conclusiones

Como ha quedado demostrado, Cuba continuó realizando reformas en materia de empleo durante el período 1997-2002, mientras los principales objetivos en los años más recientes son reducir el desempleo en todas las regiones del país e incrementar los puestos de trabajo de corte social para atender las necesidades de la población y mejorar la calidad de la prestación de los servicios sociales.

Cuando las condiciones económicas se han tornado más difíciles, a diferencia de otros contextos donde los trabajadores pasan a ingresar las filas de la informalidad o del desempleo, las decisiones de política han estado dirigidas a conservar la ocupación preservando al menos el ingreso nominal de los trabajadores y creando nuevos puestos de trabajo útiles a la sociedad, postergando los cambios estructurales hasta que las circunstancias sean más favorables.

Una de las transformaciones de la etapa, decisiva en la política laboral, ha sido el tratamiento a las remuneraciones de los trabajadores, que posibilitó el dinamismo de la eficiencia y el incremento de la producción en aquellas actividades en que se aplicó. Se requiere ajustar y continuar ese proceso para que el efecto de estimulación laboral se extienda y la fluctuación de los trabajadores se corresponda en mayor medida con los objetivos económicos y sociales.

La recalificación de la fuerza de trabajo se asume como una inversión estratégica. Aunque en el corto plazo puede existir un subempleo de la mano de obra calificada que es empleada en puestos de trabajos de menor calificación, se considera que las anteriores son acciones que propician resultados sociales positivos. Ellas permiten crear condiciones competitivas para asimilar capital extranjero, nuevas tecnologías y fomentar exportaciones.

El gobierno sigue aplicando una política de empleo y salarios que conjuga dos racionalidades muy distintas: la económica y la social. Por vocación humanista, se privilegia la segunda. No obstante, si se toma en consideración las difíciles condiciones del comercio internacional y las afectaciones que el bloqueo económico de Estados Unidos ocasiona, todo apunta a que se requiere brindar soluciones a los problemas que limitan el desempeño de la economía, en particular los relacionados con la política de empleo y la estimulación a los trabajadores.

En esa dirección, los propósitos de completar con rapidez y calidad el proceso de perfeccionamiento empresarial y, por esa vía, culminar una reestructuración del sistema de remuneración de la fuerza de trabajo son imprescindibles.

209

Recuadro 13

CUBA EN LA OIT

Cuba ostenta la condición de miembro fundador de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con una larga tradición de participación en sus actividades y alto prestigio. La Isla tiene ratificados 87 convenios de un total de 184, ocupando el segundo lugar en América Latina. Los convenios ratificados abarcan todas las esferas y derechos de las relaciones laborales, los cuales se expresan de forma jurídica en el Código del Trabajo y demás leyes y disposiciones complementarias.

Estos convenios se refieren a la libertad sindical; ausencia de discriminación en el empleo; igualdad de remuneración para hombres y mujeres por igual trabajo; abolición del trabajo forzoso; administración del trabajo; política de empleo; trabajo de mujeres y menores; seguridad, higiene y medio ambiente laboral; migrantes; categorías especiales de trabajadores, como son los portuarios y marítimos y seguridad social, entre otros.

En algunos temas la legislación laboral cubana supera las normas de los convenios ratificados, pues concede más derechos, beneficios más amplios y ampara a la totalidad de los trabajadores.

En adición, Cuba se ha destacado en la defensa de los derechos de los trabajadores en los países en vías de desarrollo a través de la denuncia de las corrientes neoliberales, el rechazo a la división del movimiento obrero y su contribución a la unidad del Movimiento de Países No Alineados y del Grupo de los 77 dentro de la OIT.

Recuadro 13 (Continuación)

En la pasada 91 Conferencia de esta última organización, Cuba propuso enfrentar la lucha contra la pobreza por medio del trabajo y que esta organización incorpore las demandas para crear nuevos empleos a partir de la utilización de sus cuantiosos recursos que hoy se gastan en la carrera armamentista, la especulación financiera o el pago de la deuda externa.

Fuente: Elaborado por los autores a partir de información brindada por el MTSS.

ANEXOS

Anexo 1**CUBA: SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES DISPONIBLES POR PROVINCIAS, 2002**

	Total controlados	Reubicados definitivo	Bajas	Pendientes
Pinar del Río	1 552	1 289	239	24
La Habana	1 118	936	182	0
Ciudad de La Habana	1 641	1 434	154	53
Matanzas	598	481	108	9
Villa Clara	1 743	1 411	142	190
Cienfuegos	637	443	158	36
Sancti Spíritus	601	518	67	16
Ciego de Ávila	242	188	42	12
Camagüey	261	253	5	3
Las Tunas	362	248	103	11
Holguín	1 402	517	211	674
Granma	549	496	45	8
Santiago de Cuba	1 488	924	110	454
Guantánamo	440	204	75	161
Isla de la Juventud	37	25	9	9
Total Nacional	12 671	9 367	1 650	1 654

Fuente: Sistema Estadístico Complementario, MTSS.

Anexo 2**CUBA: PROGRAMA DE EMPLEO PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD, 2002**

	Total	Empleo ordinario	Taller	A domicilio	Cursos
Pinar del Río	171	105	5	60	1
La Habana	268	248	13	1	3
Ciudad de La Habana	206	117	73	8	1
Matanzas	56	43	13	0	0
Villa Clara	56	39	9	2	2
Cienfuegos	31	22	8	0	1
Sancti Spíritus	157	139	4	0	10
Ciego de Ávila	168	155	7	1	0
Camagüey	284	249	3	0	14
Las Tunas	131	95	10	0	21
Holguín	510	446	19	20	7
Granma	490	209	217	3	54
Santiago de Cuba	581	473	6	69	33
Guantánamo	179	138	24	0	7
Isla de la Juventud	11	9	2	0	0
Total	3299	2487	413	164	154

Fuente: Sistema Estadístico Complementario, MTSS.

Anexo 3

CUBA: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LOS OCUPADOS POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	RIPA 1997- 2002	Estructura del incremento 1997-2002
Total	0,6	1,1	1,7	0,5	2,9	1,2	1,5	100
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	10,8	-1,3	-1,0	2,8	3,9	9,3	2,7	41,2
Explotación de minas y canteras	102,9	7,2	-21,1	19,3	-34,5	-14,6	-10,8	-6,8
Industria manufacturera	-8,7	-1,5	10,4	-3,5	-1,6	-6,8	-0,8	-6,8
Electricidad, gas y agua	17,7	12,9	13,0	-18,7	-6,7	3,3	0,0	0,2
Construcción	7,3	-5,5	-7,5	-1,7	-5,7	-8,5	-5,8	-19
Comercio, restaurantes y hoteles	11,1	2,6	7,9	-1,7	-0,6	7,9	3,1	22,8
Transporte, almacenes y comunicaciones	-9,2	5,7	-9,2	7,6	6,2	-2,6	1,3	4,0
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas	44,1	-9,4	16,5	-21,1	7,1	-7,9	-3,9	-3,7
Servicios comunales, sociales y personales	-5,8	3,3	0,8	1,9	6,6	-0,2	2,5	68,1

Fuente: Estimaciones del INIE sobre datos de la ONE, 2002.

213

Anexo 4

CUBA: TASA DE DESOCUPACIÓN NACIONAL Y POR PROVINCIAS, 1997-2002

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	7,1	6,2	6,3	5,4	4,1	3,3
Pinar del Río	4,2	3,9	4,4	3,3	2,2	1,9
La Habana	3,7	3,3	4,7	3,9	3,1	2,0
Ciudad de La Habana	8,0	5,4	5,5	4,8	4,2	2,7
Matanzas	4,5	3,1	4,4	3,3	2,2	2,1
Villa Clara	4,8	5,6	5,6	6,0	3,5	2,8
Cienfuegos	5,6	4,5	5,8	3,7	2,9	2,8
Sancti Spíritus	3,0	2,3	2,6	2,6	1,4	1,4
Ciego de Ávila	5,1	3,1	4,3	2,8	1,5	1,4
Camagüey	8,3	7,4	8,4	6,4	4,3	3,1
Las Tunas	4,1	3,9	3,6	3,6	2,0	1,5
Holguín	9,6	8,9	7,3	5,4	4,9	3,9
Granma	8,8	9,6	11,0	10,8	9,0	4,7
Santiago de Cuba	13,8	12,0	9,2	9,0	6,4	4,8
Guantánamo	5,7	8,8	8,1	7,4	5,3	3,9
Isla de la Juventud	8,3	6,2	7,5	5,4	3,2	3,0

Fuente: Información proporcionada por MTSS, 2002.

Anexo 5**CUBA: TRABAJADORES INTERRUPTOS POR PROVINCIAS Y MUNICIPIOS CRÍTICOS, 2002**

	Total		Entre 90 días y un año		Más de un año	
	Total	Mujeres	Total	Mujeres	Total	Mujeres
Pinar del Río	54	31	50	29	4	2
La Habana	23	7	15	2	8	5
Ciudad de La Habana	1 644	273	560	135	1 084	138
Matanzas	193	104	192	104	1	0
Villa Clara	1 043	490	796	353	247	137
Cienfuegos	287	168	277	160	10	8
Sancti Spiritus	984	284	555	138	429	146
Ciego de Ávila	112	12	109	12	3	0
Camagüey	503	105	445	89	58	16
Nuevitas	11	0	0	0	11	0
Las Tunas	26	6	25	5	1	1
Holguín	348	65	281	40	67	25
Moa	197	10	197	10	0	0
Granma	283	81	283	81	0	0
Manzanillo	142	49	142	49	0	0
Santiago de Cuba	4 451	2 072	1 767	762	2 684	1 310
Guantánamo	510	186	150	18	360	168
Caimanera	8	0	3	0	5	0
Baracoa	103	18	56	6	47	12
Isla de la Juventud	53	21	50	21	3	0
Total nacional	10 514	3 905	5 555	1 949	4 959	1 956
Total municipios críticos	461	77	398	65	63	12

Fuente: Sistema Estadístico Complementario, MTSS.

Anexo 6

CUBA: TASAS DE VARIACIÓN DEL PIB POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 1997-2002

							RIPA
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997-2002
Producto Interno Bruto	2,7	0,2	6,3	6,1	3,0	1,1	3,3
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	2,3	-14,1	11,6	9,1	-7,3	-2,2	-1,1
Explotación de minas y canteras	2,8	-11,7	2,7	33,2	-2,3	0,4	3,4
Industrias manufactureras	6,2	-8,1	7,2	5,1	-1,2	-1,1	0,2
Electricidad, gas y agua	7,0	3,7	8,1	12,8	0,8	1,1	5,2
Construcción	3,0	-2,6	7,5	8,4	1,6	-6,3	1,5
Comercio, restaurantes y hoteles	-0,2	5,8	0,7	7,6	4,1	2,6	4,1
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	3,1	15,6	17,6	5,0	14,8	0,3	10,5
Establecimientos financieros	1,7	5,1	12,7	0,9	3,5	1,6	4,7
Servicios comunales, sociales y personales	3,6	0,2	4,7	3,5	4,9	5,6	3,7

Fuente: Estimados del INIE sobre datos de la ONE, 2002.

Anexo 7

CUBA: CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE EMPLEOS POR PROVINCIAS, 2002

	Plan Total	Real		%	
		Total	Mujeres		Jóvenes
Pinar del Río	8 500	11 291	4 754	5 821	118,3
La Habana	8 000	11 291	4 754	5 821	141,1
Ciudad de La Habana	23 000	22 342	10 582	13 376	97,1
Matanzas	5 600	6 695	2 244	3 288	119,6
Villa Clara	10 700	11 662	6 635	7 160	109,0
Cienfuegos	3 200	3 505	1 722	2 182	109,5
Sancti Spiritus	4 600	5 933	2 928	3 862	129,0
Ciego de Ávila	3 000	4 291	2 115	3 117	143,0
Camagüey	12 700	13 450	6 157	7 751	105,9
Las Tunas	4 000	6 301	2 941	3 868	157,5
Holguín	13 600	11 543	5 435	6 901	84,9
Granma	22 000	23 078	8 292	17 309	104,9
Santiago de Cuba	23 000	18 110	8 206	12 380	78,7
Guantánamo	8 000	9 286	4 036	7 361	116,1
Isla de la Juventud	700	797	426	548	113,9
Total Nacional	150 600	158 339	70 825	100 931	105,1

Fuente: Sistema Estadístico Complementario, MTSS.

Anexo 8**CUBA: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO POR RAMAS DE LA ECONOMÍA, 1998-2002**

	1998	1999	2000	2001	2002	RIFA 1997-2002
Productividad total	-1,0	4,6	5,6	0,1	-0,1	1,8
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	-13,0	12,7	6,2	-10,7	-10,5	-3,6
Explotación de minas y canteras	-17,7	30,2	11,6	49,2	17,5	16,0
Industrias manufactureras	-6,7	-2,9	8,9	0,4	6,0	1,0
Electricidad, gas y agua	-8,2	-4,3	38,9	8,0	-2,1	5,2
Construcción	3,0	16,1	10,3	7,8	2,4	7,8
Comercio, restaurantes y hoteles	3,1	-6,7	9,4	4,7	-4,9	1,0
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	9,4	29,5	-2,4	8,0	3,0	9,0
Establecimientos financieros	16,1	-3,3	27,8	-3,3	10,3	8,9
Servicios comunales, sociales y personales	-3,0	3,9	1,5	-1,7	5,8	1,3

Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos de la ONE, 2002.



Capítulo VII

La seguridad y la asistencia sociales

A. Políticas y estrategias

Desde los años sesenta, la política social cubana se ha caracterizado por la expansión de la protección a toda la población a través de los servicios sociales. En esos años, el Estado reorganizó la estructura administrativa y financiera de los seguros sociales que existían antes de 1959 e inició el proceso de elaboración de una ley de seguridad social que sería discutida y aprobada por los trabajadores. La Ley N° 1100, puesta en vigor en 1963, estableció el primer sistema integral de seguridad social en Cuba, sustentado en los principios de solidaridad, universalidad, comprensividad e integridad (Péñate y Gutiérrez, 2000).

La universalidad implica la cobertura al 100% de la fuerza de trabajo asalariada, a sus familiares y otras personas protegidas por la ley. La solidaridad se expresa entre generaciones y dentro de una misma generación. El principio de la solidaridad entre generaciones significa que los trabajadores activos financian el pago de las pensiones de las generaciones anteriores; y la solidaridad dentro de una misma generación expresa que, al incluir trabajadores con distintas percepciones salariales, se garantiza un nivel de protección social relativamente mayor a los trabajadores con salarios bajos. La comprensividad protege a los trabajadores de enfermedades y accidentes de origen común o profesional, maternidad, invalidez (total o parcial) y vejez. Además, en caso de muerte del trabajador, protege a su familia. La integridad indica que el monto de las prestaciones es proporcional al aporte laboral de los trabajadores, cuantificado por el tiempo de servicios y el nivel de los salarios devengados.

Con el propósito de ampliar la cobertura, se promulgó la Ley N° 24 de Seguridad Social, que entró en vigor en 1980. Esta ley reconoce la protección al trabajador y a su familia e incorpora aquella parte de la población imposibilitada de satisfacer sus necesidades esenciales, ya sea por sus condiciones de vida o de salud, y que requieran ayuda institucional. En la misma ley se fijan cuantías mínimas por tipo de pensiones, tomando en cuenta los años de servicio y los salarios devengados. De esa forma el sistema de la seguridad social cubano proporciona un nivel de protección social a toda la población, con el Estado como máximo responsable en su organización, gestión y financiamiento.

A través de un conjunto de instituciones, el Estado garantiza la protección a todos los individuos mediante los regímenes de seguridad y asistencia social, que conceden

prestaciones monetarias, en especie y en servicios a corto y largo plazo. Con relación al régimen de seguridad social, las prestaciones monetarias comprenden los subsidios por enfermedad o accidente; la prestación económica por maternidad; la pensión por edad; la pensión por invalidez parcial o total; la pensión por muerte del trabajador o del pensionado e incluso se agregan otras prestaciones especiales (Travieso, 2003).

Para acceder a esta prestación existen distintas reglas de acuerdo con el tipo o la naturaleza de la pensión. La pensión por edad se otorga a todo trabajador por su edad y años de servicio durante el resto de su vida.

220

Las reglamentaciones sobre los tipos de pensión por edad y la forma de cálculo dependen de su clasificación, es decir, si es ordinaria o extraordinaria. En el primer caso se requiere que el trabajador acredite 25 años de servicios como mínimo y tenga 60 años de edad, si es hombre, y 55 si es mujer. La obtención de la pensión ordinaria depende de la clasificación de los trabajos, es decir, si son de categoría I o II. La primera se refiere a los trabajos desempeñados en condiciones normales, mientras la segunda incluye aquellos trabajos realizados en condiciones en que el gasto de energías físicas, mentales, o ambas, origina una reducción de la capacidad laboral en el tiempo; tal es el caso de los mineros, pilotos y bomberos. Los trabajadores pertenecientes a esta categoría tienen derecho a jubilarse a los 55 años, los hombres, y a los 50 las mujeres. Para obtener una pensión por este tipo de categoría se debe haber trabajado no menos de 12 años antes de solicitarla.

Por su parte, la pensión extraordinaria se concede a aquellas personas que no cumplen con el tiempo de servicio establecido para la pensión ordinaria. Para obtener la pensión extraordinaria se requiere haber prestado no menos de 15 años de servicios, tener 65 o más años de edad para el hombre y 60 o más años para la mujer (Ministerio de Justicia, 1987).

El monto de la pensión por edad ordinaria equivale a 50% del salario promedio anual que resulte de los mayores salarios devengados por el trabajador durante cinco años naturales seleccionados entre los últimos 10 años anteriores a la solicitud de la pensión. El porcentaje se incrementa en 1% por cada año trabajado después de 25 en la pensión ordinaria categoría I, y en un 1,5% la categoría II. Para el caso de la pensión extraordinaria se aplica del salario base 40% por los primeros 15 años de servicios, y se aumentan en 1% por cada año trabajado después de los 15 (Ministerio de Justicia, 1987).

La pensión mínima por edad es de 60 pesos en el caso de acreditar 25 años o más de servicios y devengar un salario promedio anual no menor de 800 pesos. Este monto es de 40 pesos para aquellos trabajadores que no cumplen lo anterior y perciben un salario anual no menor de 540 pesos.

De manera complementaria, existe derecho a recibir pensión por muerte del trabajador (o pensión de sobrevivencia), cuando en el momento de su fallecimiento se encontraba activo o pensionado por edad, por invalidez parcial o total, o cuando el fallecimiento ocurra dentro de los seis meses posteriores a su desvinculación del trabajo. Tienen derecho

a pensión la viuda el viudo de 60 años y más o incapacitado para el trabajo; los hijos, incluidos los adoptivos, menores de 17 años de edad, además de los solteros y mayores de 17 años que se encuentren incapacitados (Ministerio de Justicia, 1987).

Por otra parte, la pensión por invalidez se concede cuando el trabajador está incapacitado para desempeñar su actividad laboral, quien además tiene derecho a recibir prestaciones en especie o en servicios e incluso la rehabilitación. Legalmente se reconocen tres grados de invalidez: parcial, total y gran invalidez (Travieso, 2003).

En el caso de la pensión por invalidez total, el tiempo mínimo de trabajo exigido se fija en una escala que determina los años de servicios en proporción a la edad del trabajador. La base de cálculo de la pensión se establece a partir del salario promedio anual resultante de los mayores salarios devengados, correspondientes a los cinco años naturales seleccionados entre los diez previos a la solicitud de la prestación (Péñate y Gutiérrez, 2000). Sin embargo, si el trabajador tuviese menos de los años de servicios establecidos, entonces el total de los salarios se divide entre el tiempo trabajado. En este caso se establece una pensión mínima similar a la de la pensión por edad.

Las prestaciones monetarias denominadas "otras prestaciones especiales" protegen a los trabajadores que padecen de tuberculosis en fase activa amparados en la Resolución N° 8 emitida en 1992 por el MTSS, lo mismo que a los trabajadores en proceso de recalificación (Resolución 1813). En ambos casos se concede una prestación equivalente al 100% de su salario con cargo a la entidad y a la seguridad social, respectivamente (Travieso, 2003).

En este régimen de seguridad social las prestaciones en especie y en servicios son ofrecidas gratuitamente a toda la población. Estas últimas abarcan la asistencia médica y estomatológica, preventiva y curativa, hospitalaria y especializada, la rehabilitación física, psíquica y laboral y los servicios funerarios.

Las prestaciones en especie del régimen de seguridad social comprenden los medicamentos y la alimentación mientras el paciente está hospitalizado, así como los aparatos de ortopedia y prótesis en los casos de accidente del trabajo y enfermedades profesionales, y los medicamentos en casos de accidentes del trabajo y enfermedades que no requieran hospitalización, entre otras.

El régimen de asistencia social complementa el de seguridad social, con el propósito de garantizar la protección a las personas no aptas para trabajar o aquellas que por sus condiciones de vida o de salud requieran la ayuda del Estado para solucionar sus problemas. Para ello adopta distintas formas de prestaciones (en especie, monetarias y de servicios) supeditadas a la comprobación del estado de necesidad del núcleo familiar al que pertenece la persona (véase Ministerio de Justicia, 1987).

Este régimen concede prestaciones en servicios de alimentación; ingreso en hogares de ancianos; atención de menores en hogares de impedidos físicos y mentales; servicio

de asistentes sociales para pensionados por invalidez o senectud y para otros ancianos que lo requieran, entre otras. Además se proporcionan artículos para cubrir sus necesidades y prestaciones monetarias otorgadas de forma continua o eventual a personas y núcleos protegidos. Estas prestaciones, según la legislación, no son excluyentes entre sí y pueden ser proporcionadas de forma simultánea de acuerdo con las necesidades de los beneficiarios.

El régimen de asistencia tiene un carácter más flexible y descentralizado, con una importante participación de los órganos locales del poder popular, es decir del gobierno municipal, en la atención a los beneficiarios y en la concesión de las prestaciones.

222

Completan el sistema de seguridad social cinco regímenes especiales referidos a trabajadores independientes, artistas, miembros de las Fuerzas Armadas y el Ministerio del Interior, población rural y miembros de CPA, con normas definidas que reflejan las particularidades de estas actividades.⁸³ En estos regímenes el tiempo de servicios exigido para conceder la prestación y determinar su monto es distinto al requerido por el sistema general.

Particularmente con la crisis de los años noventa aumentó la vulnerabilidad social, lo que significó una mayor presión sobre el sistema de seguridad en general, específicamente el de pensiones. En 1993 se observó un aumento notable del número de pensionados, en términos relativos, en comparación con el 4,5% registrado en 1992 (Péñate y Gutiérrez, 2000). Esta tendencia al crecimiento en el número de pensionados se ha mantenido hasta la fecha.

A pesar de la difícil situación financiera del país, el gobierno optó por ampliar notablemente la protección social. De esa forma aumentaron los gastos en seguridad y asistencia social y por subsidios al consumo en 42% entre 1989 y 1994 (CEPAL, 2000b). En correspondencia, también se elevaron los gastos respecto al PIB, que representaron en el año 1993 el 9,6%.

Para garantizar el bienestar la población de acuerdo con las características del contexto económico y social en estos años, se introdujeron modificaciones en el sistema. Se mantuvo el principio de universalidad en la atención, pero concediendo un papel más activo a la política en la provisión de servicios con el objetivo de focalizar los recursos y ofrecer una atención personalizada y sistemática. Con esta finalidad a partir de 1998 se introdujeron modificaciones en la concepción metodológica de los estudios socioeconómicos para evaluar las necesidades de las personas. En esta línea comenzó un proceso de caracterización socioeconómica en los diferentes territorios del país para determinar el grado de vulnerabilidad de los distintos grupos y personas (Informe de Cuba, 2002).

El gobierno ha diseñado planes nacionales y programas específicos más flexibles con el propósito de transferir los recursos a los grupos más necesitados y lograr su integración

⁸³ Para ampliar sobre las características del sistema y los regímenes especiales puede consultarse: Ministerio de Justicia, 1987; Péñate y Gutiérrez, 2000; Travieso, 2003.

social. En este marco, el trabajador social desempeña un papel fundamental en la identificación de los problemas y necesidades de los beneficiarios del sistema (Morales, 2002).

En 2001 se aprobó el nuevo Plan de acción nacional para la atención a las personas con discapacidad durante el período 2001-2005, dirigido a cinco áreas: salud, nutrición, actividad física, integración en la vida económica y comunitaria y comunicaciones. Estas áreas incluyen 50 programas (MTSS, 2002).

Para enfrentar los efectos del progresivo envejecimiento poblacional, el gobierno aprobó en el primer trimestre de 2003 el Plan nacional de atención al adulto mayor, sustentado en cuatro pilares: salud y nutrición; actividad física; desarrollo individual y participación social. De acuerdo con el plan se organizan varios programas que brindan una atención personalizada a los jubilados, pensionados y adultos mayores.

Los nuevos objetivos han implicado cambios legislativos, institucionales, organizativos, de gestión de recursos y funciones. Todo ello impulsa la descentralización con base en el criterio de acercar los servicios sociales a las personas necesitadas hasta el nivel comunitario, informatizar el sistema y fortalecer la formación de los recursos humanos.

El Estado conserva la dirección central en las funciones de la seguridad social, pero desde el punto de vista organizativo continúa delegando la gestión en instituciones de la administración pública, entre ellas las direcciones provinciales y municipales de trabajo y salud, además de apoyarse en organizaciones juveniles y sociales, particularmente en la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC).

Un cambio organizativo importante, indicador de la descentralización del sistema, fue la creación del Instituto Nacional de Seguridad Social (INASS) en junio de 2001 con filiales provinciales y municipales y adscrito al MTSS. Su propósito reside en garantizar la calidad del servicio a los beneficiarios del sistema y controlar los recursos financieros, humanos y materiales destinados a la seguridad social, además de ofrecer información y orientación a las personas.

Para el éxito de los programas sociales desempeña un papel fundamental el trabajador social en la identificación de las necesidades de los beneficiarios y la búsqueda de soluciones de acuerdo con sus necesidades particulares. El trabajador social tiene la potestad de proponer a las instancias superiores la revalorización de la pensión en un rango establecido.

En el año 2000 inició un proceso de captación de personal para garantizar el cumplimiento de estos programas. Para ello se diseñó un plan especial de formación que incluye la posibilidad de realizar estudios superiores. Hasta el mes de julio de 2003 se habían graduado más de 14.000 trabajadores sociales en todo el país vinculados directamente a los barrios y comunidades.⁸⁴

⁸⁴ Véase periódico *Granma*, 7 de julio de 2003, La Habana.

La innovación organizativa ha permitido la ampliación y mejoría de la calidad de los servicios a los beneficiarios del sistema de seguridad social, como parte del plan para la atención al adulto mayor. Así, se organizan diversas formas para la entrega de la chequera de jubilaciones y pensiones cercanas a los domicilios de los beneficiarios. En la actualidad se realizan cobros de pensiones a través del Banco Popular de Ahorro, el Banco de Crédito y Comercio, la empresa Cadeca, el correo, comercios y en algunos centros de trabajo.

Una modificación legislativa importante es la relativa al Decreto Ley de Maternidad que considera la dimensión de género al reconocer tanto los derechos de las mujeres y hombres en el cuidado y protección de los hijos. Uno de los beneficios que ha tenido la mujer trabajadora ha sido el de extender su período de licencia de maternidad.

La Ley N° 1263 de 1974 establece que toda trabajadora gestante tiene derecho a disfrutar de licencia retribuida por un término de 18 semanas, de las cuales seis son anteriores al parto y 12 posteriores, período durante el cual la mujer tiene el derecho a recibir una prestación igual a su salario. En la actualidad, a partir de la Resolución N° 11 de 2001, se estableció que si al vencerse las doce semanas posteriores al parto la trabajadora manifiesta que no puede reintegrarse a su trabajo por motivos justificados, se le concede una prestación social equivalente a 60% del salario hasta que el niño cumpla el primer año de edad; además, se le garantiza su puesto de trabajo (Travieso, 2003). Esos beneficios también incluyeron a los padres adoptivos.

El nuevo decreto incluye el derecho de licencia para el padre en caso de fallecimiento de la madre, con la posibilidad de transferirlo a los abuelos o hermanos del menor que estén a cargo de su cuidado. También se regula el derecho que tiene la madre trabajadora de disponer de una hora diaria para la lactancia materna, tiempo que será remunerado como si fuese trabajo (Álvarez, Y., 2003).

El nuevo decreto extiende el derecho al disfrute de la licencia pre y postnatal a la madre trabajadora contratada con independencia de la terminación del contrato. Finalmente, la legislación protege de manera especial a los padres de niños con algún tipo de discapacidad que requieren ayuda institucional.

Financiamiento

El régimen financiero de la seguridad social está basado en el mecanismo de reparto anual sin reservas ni acumulación de capital, en el que prevalece la solidaridad (Travieso, 2003).

El presupuesto de la seguridad social es independiente dentro del presupuesto del Estado, con recursos y gastos propios. Sus fuentes son las contribuciones de las empresas sobre la nómina de los trabajadores y las transferencias del Estado para cubrir el déficit entre ingresos y gastos.

Las contribuciones empresariales alcanzan 14% sobre la nómina de los trabajadores, de las cuales 12% se destina al presupuesto y el 2% restante queda a disposición de las entidades para las prestaciones de corto plazo (maternidad, invalidez parcial y otras). La diferencia entre las contribuciones de los empleadores y los gastos reales es cubierta por el Estado (Travieso, 2003).

La Ley N° 73 del Sistema Tributario de 1994 estableció las contribuciones sobre los salarios a los trabajadores, aunque su aplicación comenzó a fines de 1997. Hasta la fecha sólo cotizan 5% sobre el salario alrededor de 91.000 trabajadores vinculados a las empresas estatales con nuevos sistemas de gestión especiales de pago que incluyen, además del salario, otros ingresos monetarios y no monetarios. También contribuyen con 5% los trabajadores de las cooperativas y los pertenecientes al sistema de la flota pesquera de plataforma. Algunos artistas contribuyen con 12% de sus ingresos (Travieso, 2003).

225

Las prestaciones en servicio y en especie del régimen de seguridad social, así como todas las concedidas por el régimen de asistencia social, son financiadas directamente por el presupuesto central del Estado con ingresos provenientes del sistema impositivo general (Gutiérrez y Pénate, 2000).

B. Resultados de las políticas

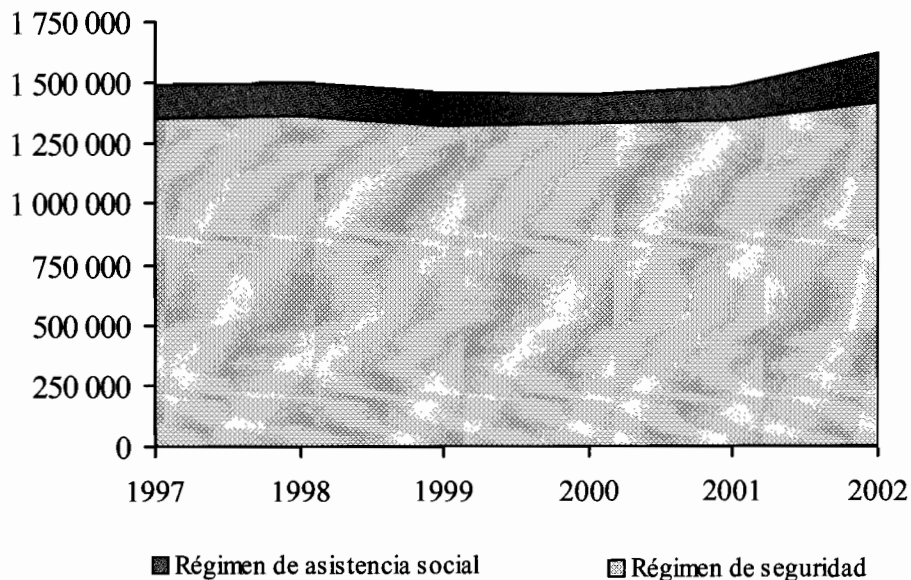
A fines de la década de los años noventa se mantuvo estable el número de beneficiarios del sistema de protección social (véase el gráfico 34). Sin embargo, a partir del año 2001 se observó un incremento como resultado del nuevo enfoque de la política social. Hasta el año 2002 el sistema (régimen de seguridad más régimen de asistencia) protegía a 1.616.101 personas que representan 14,5% de la población total.

El peso mayor de los beneficiarios corresponde al régimen de seguridad social (véase el cuadro 36). Particularmente en 1999 se registró una disminución de los beneficiarios con respecto a 1998, explicada por la implantación de un nuevo sistema de computación que obligó a depurar los registros existentes.⁸⁵ Sin embargo se observa un crecimiento significativo de 5,7% en 2002 con respecto a 2001, variación que estuvo relacionada con el aumento de los pensionados por edad y por otras prestaciones especiales referidas a los enfermos de tuberculosis y trabajadores en proceso de recalificación (véase el gráfico 35).

⁸⁵ Los cambios administrativos permitieron examinar la situación de cada beneficiario para verificar si las prestaciones eran necesarias. Como resultado del proceso se observó una disminución excepcional de los beneficiarios del sistema. Véase INASS, 2003.

Gráfico 34
CUBA: BENEFICIARIOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, 1997-2002

(Número de beneficiarios)



Fuente: INASS, 2003.

Cuadro 36
BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL, 1997-2002

(Número de beneficiarios)

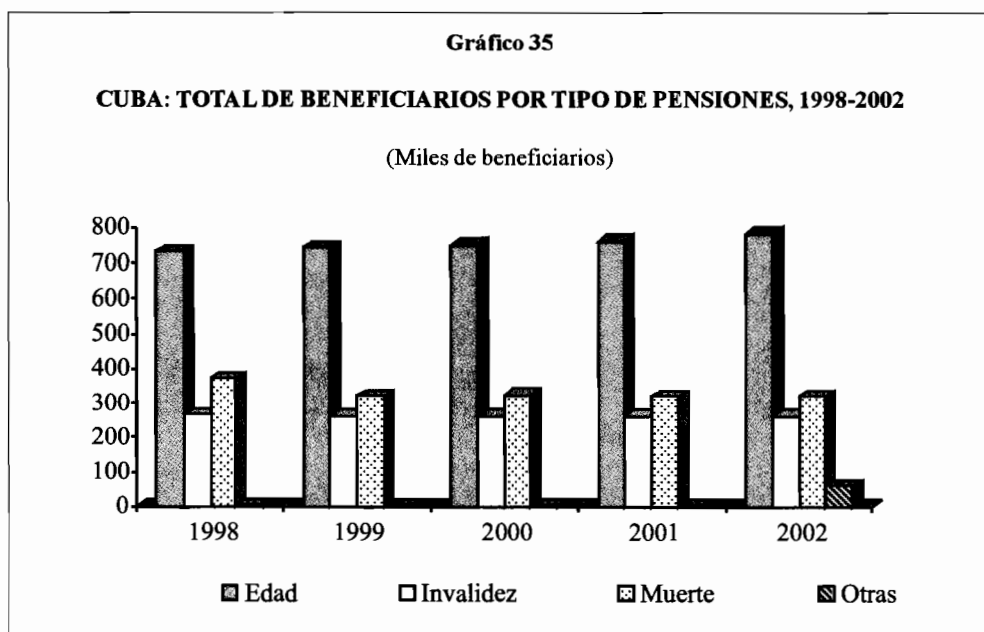
Años	Régimen de seguridad social	Variación con respecto al año anterior (cantidad)	Variación con respecto al año anterior (%)
1997	1 355 902	-	-
1998	1 363 731	7 829	0,58
1999	1 325 967	-37 764	-2,77
2000	1 335 214	9 247	0,70
2001	1 345 310	10 096	0,76
2002	1 423 590	78 280	5,82

Fuente: Boletín Estadístico del INASS, 2003.

Este tipo de prestaciones forma parte de las modificaciones normativas establecidas en la década de los años noventa con el objetivo de proteger a determinados trabajadores

(Travieso, 2003). Conforme a lo anterior destaca el crecimiento del número de personas que reciben beneficios; tal es el caso de los trabajadores que padecen tuberculosis y se encuentran en proceso de recalificación, así como los artistas que solicitan la jubilación. En términos relativos, los beneficiarios por estas cuentas se incrementaron en 4% en el año 2002.

En términos absolutos, los pensionados por edad continúan prevaleciendo dentro del total de beneficiarios del régimen, con un ligero aumento en los dos últimos años. En términos relativos representaban en 2002 el 55% del total. Sin embargo, en las prestaciones por invalidez y muerte, los beneficiarios mantuvieron un comportamiento estable en el último período.



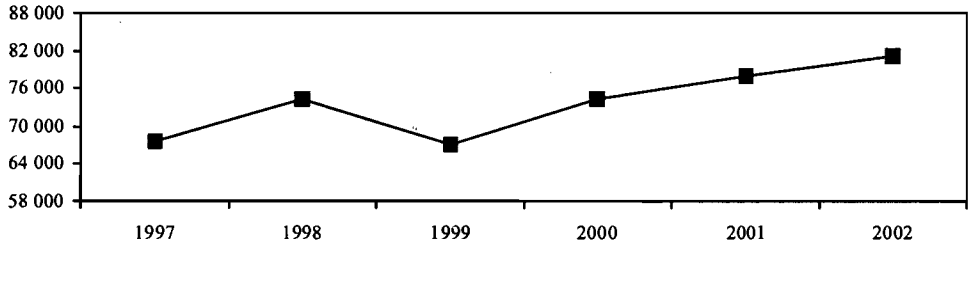
Fuente: Elaborado a partir de datos del INASS. Incluye la Resolución N° 1813 (recalificación de trabajadores), la Resolución N° 8 (enfermos de tuberculosis en fase activa) y el Decreto N° 132 (artistas).

Esa tendencia explica en alguna medida la coherencia del sistema de seguridad social en cuanto a la prevención y el cuidado de la población a través de las prestaciones gratuitas de asistencia médica, que contribuyen a la disminución de la morbilidad en la población y a la elevación de la esperanza de vida. Aunque es posible que la disminución de los pensionados por invalidez se deba también a un mayor rigor en la concesión de las pensiones.

Como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población, entre los años 1997 y 2002 se observa una tendencia al aumento de los nuevos pensionados del régimen de seguridad social. En estos años entraron al sistema 300.000 personas, y para alrededor de 2003 se pronostica el otorgamiento de más de 82.000 nuevas pensiones (Travieso, 2003).

Gráfico 36
CUBA: NUEVOS PENSIONADOS DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL,
1997-2002

(Número de beneficiarios)



Fuente: MTSS.

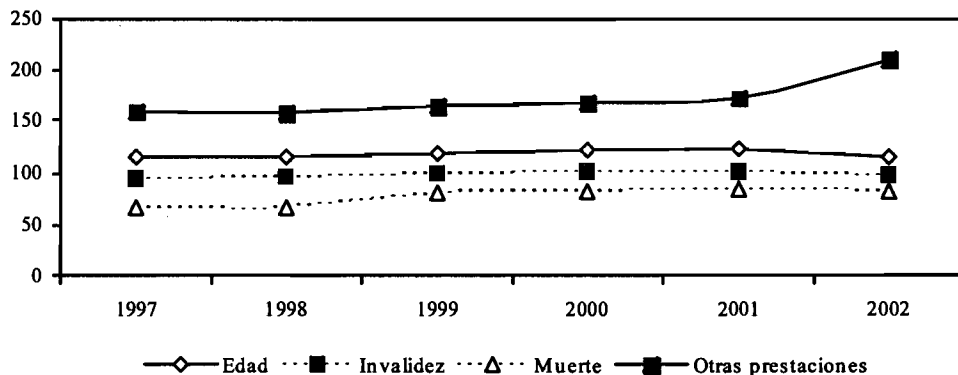
A la vez, la pensión media real presentó una tendencia creciente desde su incremento en 1992 hasta el 2001, en lo que influyó la elevación discreta de la cuantía de la pensión mínima, la incorporación de beneficiarios con pensiones mayores y la dinámica de precios. Sin embargo, en el año 2002 se observó una ligera disminución por tipos de pensiones, con excepción del grupo de "otras prestaciones especiales" (véase el gráfico 37). El valor de la pensión por edad se situó en 115 pesos, la pensión por invalidez alcanzó 97 pesos y las pensiones por muerte aumentaron hasta 88 pesos, con lo que en 2002 la prestación media real se situaba en 108 pesos.

En contraste con lo anterior, en el grupo de "otras prestaciones especiales" la pensión real se elevó de 172 pesos en 2001 y a 210 pesos en 2002. Esto se debió principalmente a que aquí se agrupan los beneficiarios con las más altas pensiones, como los trabajadores enfermos de tuberculosis y aquellos en proceso de recalificación, a quienes se concede una prestación equivalente al 100% de su salario.

Gráfico 37

CUBA: EVOLUCIÓN DE LA PENSIÓN REAL MEDIA SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN, 1997-2002

(Pesos)



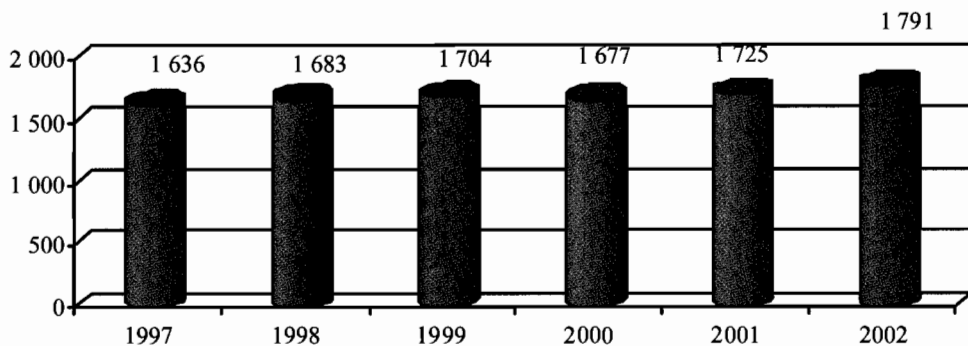
229

Fuente: MTSS, 2003. Se utilizó el deflactor del gasto de consumo.

Incluye artistas, enfermos de tuberculosis y trabajadores en proceso de recalificación y, a partir de 2002, el grupo de otros regímenes especiales que incluye sólo los trabajadores del Ministerio del Interior y del Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias.

Por otra parte, el gráfico 38 revela que el gasto en seguridad social continúa acrecentándose como consecuencia del aumento en el número de pensionados por edad, que constituyen el grueso dentro del total de beneficiarios, aunque también por otras cuentas.

Gráfico 38
CUBA: GASTOS REALES DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL, 1997-2002
 (Miles de pesos)



Fuente: ONE, 2003 e INASS, 2003.

Se utilizó el deflactor del gasto de consumo.

En 2001 y 2002 hubo un incremento general de 4,6% principalmente por el aumento de los gastos en casi todas las cuentas, sobre todo las de maternidad (46,2%) y estudiantes (incluidos los trabajadores en proceso de recalificación). En contraste, se observó una importante reducción del gasto en los enfermos de tuberculosis e invalidez parcial (véase el cuadro 37).

Cuadro 37

GASTOS REALES DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL POR CUENTAS, 2001-2002
 (Miles de pesos)

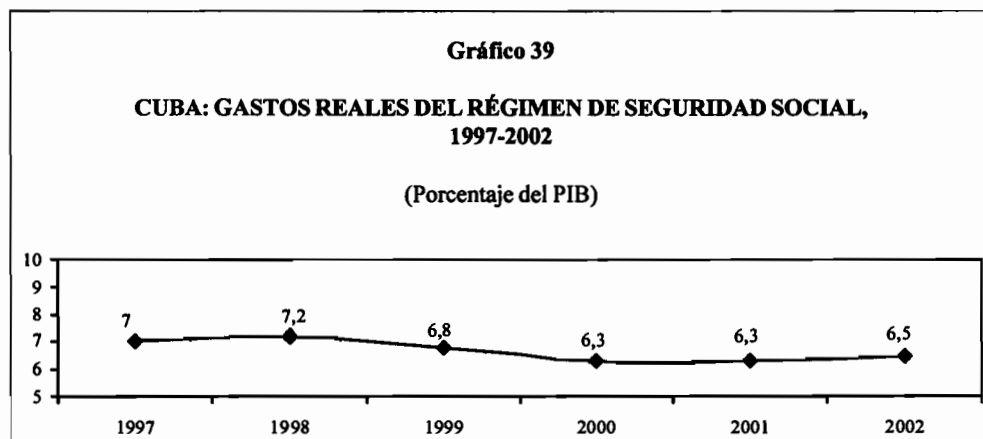
	2001	2002	Variación (%)
Pensiones y jubilaciones	1 536 852,7	1 597 326,7	3,9
Estudiantes	1 462,8	1 820,0	24,4
Maternidad	24 384,4	35 662,7	46,2
Enfermos de tuberculosis	244,7	196,6	-19,6
Invalidez parcial	10 681,3	10 100,5	-5,4
Otros	139 579,3	147 866,0	5,9
Total	1 713 205,4	1 792 972,9	4,6

Fuente: INASS, 2003 y ONE, 2003, sobre la base del deflactor del gasto de consumo.

El crecimiento de los gastos por la Resolución N° 11 de 2001 sobre maternidad, guarda relación con las modificaciones legislativas referidas al período con el que cuenta la madre trabajadora para su reincorporación al trabajo.

Entre 1996 y 1998 la evolución del gasto en el régimen de seguridad social respecto al PIB, a precios constantes, revela un crecimiento de la participación del Estado para cubrir el déficit de las contribuciones empresariales. Desde 1998 hasta 2000 los gastos como porcentaje del PIB decrecieron de 7,2% a 6,3% respectivamente. A ello estuvo asociado, en alguna medida, la disminución de los beneficiarios por la automatización del sistema. A partir de 2000, los gastos recuperaron la tendencia creciente por el incremento en los últimos años de las prestaciones concedidas a las personas de edad avanzada, además de otras erogaciones asociadas a los nuevos programas sociales. En 2002 los gastos por pensiones representaban 6,5% del PIB, a precios constantes. A pesar de los efectos fiscales que esto pueda representar, la política del gobierno se ha caracterizado por privilegiar los objetivos sociales sobre los económicos.

231



Fuente: ONE, 2003 y Boletín del INASS, 2003, sobre la base del deflactor del PIB.

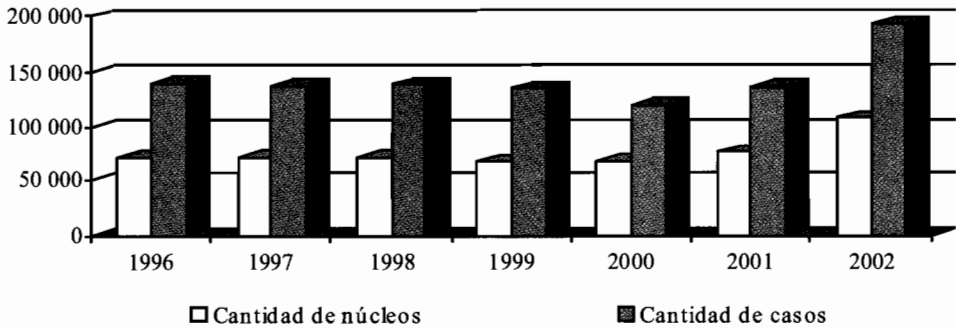
Régimen de asistencia social

El régimen de asistencia social protege al núcleo familiar ante el estado de necesidad, o bien a las personas que no cuentan con familiares que puedan apoyarlas.

En el período 1996-2000 (véase el gráfico 40) se mantuvo casi constante la cantidad de núcleos y casos atendidos por la asistencia, aunque a partir de 2000 aumentaron como consecuencia de los nuevos programas destinados a reducir la vulnerabilidad social. Entre 2000 y 2002 hubo un aumento de 39.247 núcleos y de 73.364 casos.

Gráfico 40
CUBA: TOTAL DE BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN DE ASISTENCIA SOCIAL,
1996-2002

(Unidad)



Fuente: Boletín Estadístico del INASS, 2003.

El nuevo enfoque de atención personalizada asumido por la política social implica cambios en el concepto de estado de necesidad, definido en el pasado sólo como la carencia de ingresos monetarios o en cuantías inferiores a las establecidas por la asistencia social. Con la nueva concepción de la política social se modifica este concepto al incorporar las necesidades particulares de las personas, es decir, se concede ayuda a las personas en función de sus requerimientos, sean de servicios, monetarios, en especie o la combinación de ambos.

Las prestaciones recibidas por los beneficiarios se encuentran continuamente sujetas a verificación. Al parecer, este procedimiento evita cometer errores en la concesión de las ayudas para que sólo sean incluidas en la asistencia social las personas que realmente lo necesitan.

Entre 1992 y 2002 se elevaron las prestaciones monetarias (continuas y eventuales) de la asistencia social que se conceden de acuerdo con el tamaño de los núcleos. La Resolución N° 41 de 2002 estableció aumentos en las prestaciones continuas con base en la escala, superiores para los núcleos cuyo principal sostén fue llamado al servicio militar general (véase el cuadro 38). Esos cambios influyeron en el comportamiento de la pensión media del régimen de asistencia, que pasó de 51 pesos a 63 pesos (MTSS, 2002).

Además de las prestaciones mencionadas, existen programas sociales dirigidos a determinadas categorías de personas y otros grupos vulnerables, los cuales se resumen a continuación.

Recuadro 14
PROGRAMA DE LA ASISTENCIA SOCIAL

Programa nacional de servicios sociales comunitarios al adulto mayor.
 Programa de trabajo social con madres solas.
 Programa de atención social a menores en desventaja social.
 Programa de atención e integración social en la comunidad a las personas con discapacidad.
 Programas de atención a otros grupos vulnerables.

Fuente: MTSS, 2003.

233

El gráfico 41 muestra que entre los años 2001 y 2002 se registró un crecimiento notorio en el número de beneficiarios en todos los programas, resultado de la acción de la política social orientada al monitoreo sistemático de las comunidades que requieren ayuda institucional. El programa más extendido fue el de ancianos, como consecuencia del avanzado proceso de envejecimiento.

Cuadro 38
ESCALA DE LAS PRESTACIONES MONETARIAS CONTINUAS DE LA ASISTENCIA SOCIAL A PARTIR DEL INCREMENTO ESTABLECIDO POR LA RESOLUCIÓN 41/2002

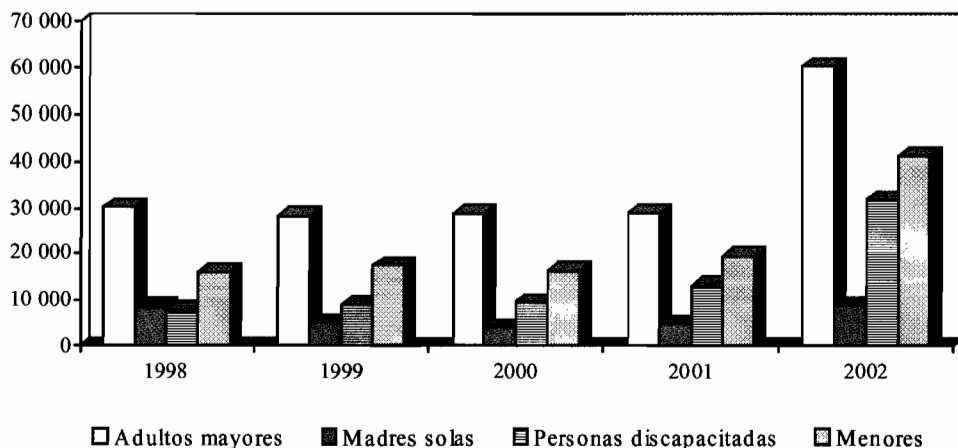
Composición del núcleo familiar (sin servicio militar)	Cuantía
Una persona	Hasta 62 pesos
Dos personas	Hasta 73 pesos
Tres personas	Hasta 82 pesos
Cuatro personas	Hasta 90 pesos
Cinco personas	Hasta 105 pesos
Más de cinco personas se aplica a los 80 pesos (D72/80) el incremento de 2 pesos por personas según lo establecido en la Resol.106/81 del MTSS y a la cifra resultante se le aplica los posteriores incrementos si correspondieran	
Composición del núcleo familiar (con servicio militar)	
Una persona	Hasta 74 pesos
Dos personas	Hasta 90 pesos
Tres personas	Hasta 96 pesos
Cuatro personas	100 se mantiene
Cinco personas	110 se mantiene

Fuente: INASS, 2003.

Gráfico 41

**CUBA: BENEFICIARIOS POR TIPO DE PROGRAMAS SOCIALES,
1998-2002**

(Número de beneficiarios)



Fuente. Boletín Estadístico del INASS, 2003.

El programa nacional de servicios sociales comunitarios para el adulto mayor incluye diferentes tipos de apoyos a los ancianos, como alimentación, reparación de viviendas, limpieza del hogar y el lavado de ropa, que se brindan en algunos casos a través del servicio de asistentes sociales. En el año 2002, del total de ancianos atendidos por el programa, aproximadamente 24.126 recibieron servicios de alimentación (INASS, 2003).

Similar importancia tiene el programa de madres solas con hijos menores que, a similitud de otros programas, ha crecido en los últimos cinco años (véase el gráfico 40). Además de las prestaciones en especie, monetarias y de servicios que reciben las madres, el programa trata de incorporarlas al empleo y capacitarlas de acuerdo con su grado de escolaridad o formación. En esta fase se pretende modificar valores y actitudes de las mujeres con el propósito de prepararlas e independizarlas de las ayudas asistenciales. En 1998, del total de madres atendidas por el régimen, alrededor de 6.000, estaban vinculadas al empleo (INASS, 2003).

Por su parte, también se observa un crecimiento entre 2001 y 2002 de los beneficiarios por el programa de atención e integración social en la comunidad a las personas con discapacidad. Este cambio guarda relación con el diagnóstico realizado a todas las personas con discapacidad y de manera específica a los casos de retraso mental. Por esta vía, 2000 núcleos fueron incorporados a la red de asistencia social (MTSS, 2002b). El programa de

atención a los discapacitados confiere prestaciones en servicios de alimentación y reparación de viviendas, además de proporcionar empleo a las personas discapacitadas con interés y posibilidades de trabajar.

Con este último objetivo se creó en 1995 el Programa de empleo a discapacitados (Proemdis) que incluye, además del empleo, la rehabilitación de las personas que lo necesitan y la asistencia en su domicilio a la familia y a la comunidad. Alrededor de 366.900 personas discapacitadas han sido beneficiadas por este programa hasta el 2003 (Travieso, 2003).

Con la intención de lograr su integración social, se creó la modalidad de talleres especiales para los discapacitados que no pueden trabajar en centros ordinarios pero sí en su domicilio. En la actualidad 65,8% de las personas discapacitadas realiza alguna actividad laboral.

Por otro lado, el Programa de atención social a menores en desventaja social también fue renovado de acuerdo con el nuevo enfoque de la política social. De hecho se observa un crecimiento de los beneficiarios a partir del 2001 (véase el gráfico 40). En esta nueva fase, el programa hace énfasis fundamentalmente en ofrecer ayuda alimentaria a los niños con problemas de desnutrición, así como reincorporar al estudio a los menores desvinculados del sistema (Cumbre Mundial sobre Alimentación, 2002).

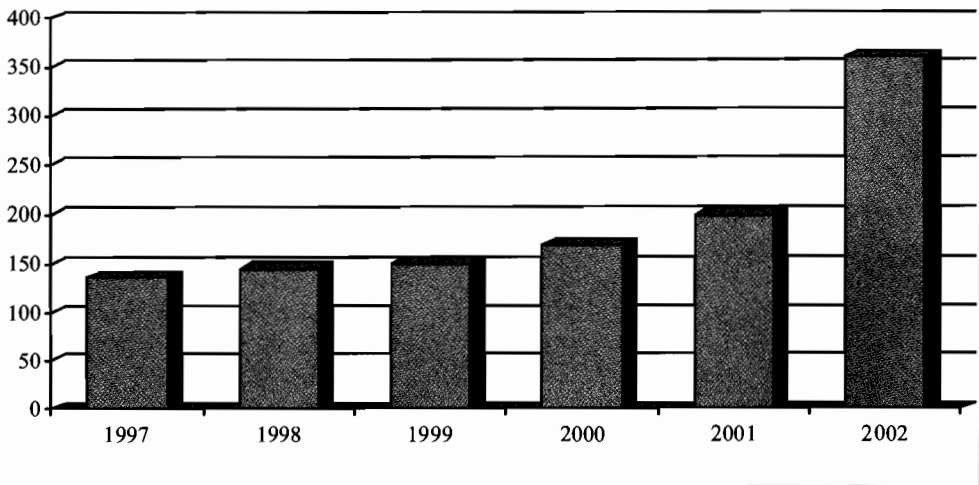
Como vía para enfrentar los efectos del progresivo envejecimiento de la población, junto a otros problemas de la sociedad, recientemente el MTSS ha elaborado una propuesta para instituir el servicio estatal del *cuidador domiciliario*, persona entrenada en el cuidado de ancianos y discapacitados que requieran atención institucional por carecer de ayuda familiar. Este cuidador ofrece atenciones de carácter personal, doméstico y social al beneficiario en su propio domicilio (Informe del MTSS a los Diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, 2002).

La nueva concepción de la política y los programas mencionados son responsables, en alguna medida, del aumento del gasto en asistencia social durante los últimos dos años (véase el gráfico 42). Los gastos totales destinados a la asistencia social corresponden a los ejecutados por los ministerios de Trabajo, Seguridad Social y Salud. Este último se hace cargo de los gastos por asistencia médica y estomatológica preventiva y curativa, hospitalaria general y especializada, entre otras.

El gráfico 42 muestra que en el período 1997-2002 se dio una tendencia discreta al aumento de los gastos en el sector, acentuada en los últimos dos años como reflejo de la concepción personalizada de la asistencia social. Entre 2001 y 2002 los gastos reales se elevaron en más de 160 millones de pesos. Tan solo el presupuesto destinado a los programas ejecutados por el MTSS (véase el gráfico 43), aumentaron en más de 30 millones de pesos. Los gastos por prestaciones monetarias continuas siguen ocupando un peso fundamental.

Gráfico 42
CUBA: GASTOS TOTALES DEL RÉGIMEN DE ASISTENCIA SOCIAL,
1997-2002

(A precios constantes de 1997)

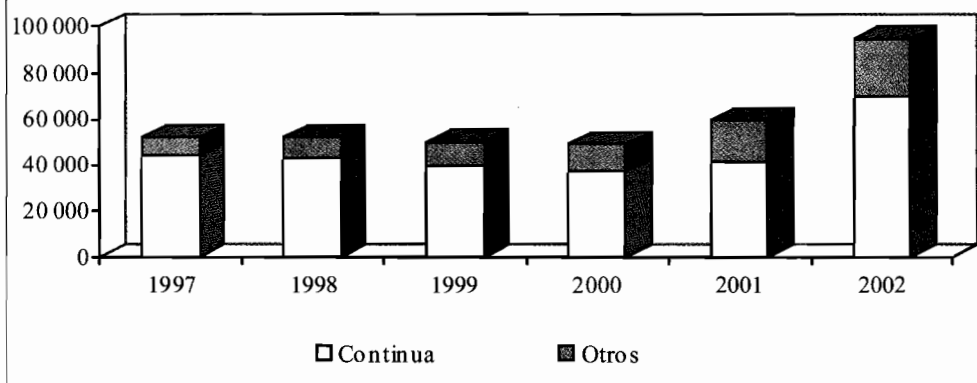


Fuente: ONE 2002 y ONE, 2003, utilizando el deflactor del PIB.

El proceso iniciado en 2001 para la evaluación de la situación socioeconómica de los combatientes del Ejército Rebelde y de la lucha clandestina, muchos de ellos sin ingresos o con ingresos inferiores a 126 pesos mensuales, ha contribuido asimismo al aumento de las prestaciones monetarias. Hasta mediados del año 2002, en la primera etapa del proceso, recibían ayuda 8.676 personas, lo que implicó un importe anual de 12,4 millones de pesos (MTSS, 2002). La continuidad de este proceso contribuirá al aumento de los gastos del sistema.

Gráfico 43
**CUBA: GASTOS REALES DEL RÉGIMEN DE ASISTENCIA SOCIAL
EJECUTADOS POR EL MINISTERIO DE
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 1997-2002**

(Miles de pesos)



237

Fuente: INASS, 2003 y ONE, 2003.

Conforme aumentan las prestaciones continuas, el gasto por la categoría "otros" (que incluye servicios, reparación de viviendas, especies y eventuales) ha ido creciendo en importancia hasta alcanzar prácticamente el nivel de 25 millones de pesos en el año 2002, como consecuencia de la nueva política de atención personalizada. Después de los servicios, las partidas que más se extendieron fueron las destinadas a la ayuda en especie (entrega de ropa y artículos para el aseo personal, entre otras) y las eventuales, consistentes principalmente en ayudas monetarias.

Las modificaciones en la estructura interna de la categoría citada apuntan a conferir mayor prioridad a las prestaciones en servicios, lo que es coherente con su mayor disponibilidad en el país, particularmente de asistencia médica. De acuerdo con sus funciones de prevención, asistencia e inserción de personas vulnerables, los nuevos servicios podrían convertirse en importantes instrumentos de la política social.

Las nuevas políticas significan una ampliación de la cobertura cuantitativa y cualitativa del régimen, y de hecho han asumido un carácter más activo en la identificación de los destinatarios y en el acceso al bienestar.

Sin la red de asistencia social seguramente se constatarían niveles más elevados de vulnerabilidad social. A pesar de los efectos que pueda traer para el financiamiento del sistema, la asistencia social tendrá un impacto positivo en la reducción de la desigualdad

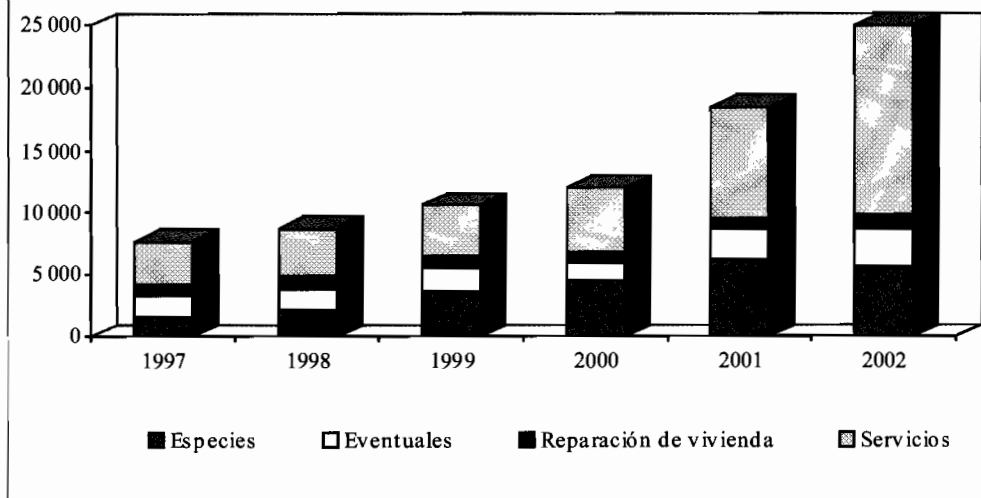
puesto que redistribuye ingresos en un contexto en el que se ha incrementado la diferenciación social.

238

Gráfico 44

**CUBA: OTROS GASTOS REALES DEL RÉGIMEN DE ASISTENCIA
EJECUTADOS POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y
SEGURIDAD SOCIAL, 1997-2002**

(Miles de pesos)



Fuente: INASS, 2003 y ONE, 2003, utilizando el deflactor del PIB.

C. Principales dilemas del sistema de seguridad social

Aunque los ingresos del sistema de seguridad social han aumentado continuamente y el gobierno ha dado prioridad a este sector, la evolución reciente de los gastos del régimen de seguridad social refleja ya la elevación continua de su costo como consecuencia del proceso de envejecimiento y de los nuevos requerimientos de la política social. Esta política, que tiene como objetivo ampliar la protección social, demandará nuevos recursos financieros, por lo que la sustentabilidad económica del sistema podría verse afectada. Esta preocupación por el financiamiento de las pensiones o sistemas en general de seguridad social es de carácter internacional (OIT, 2002).

La avanzada transición demográfica —resultante del descenso continuo de la fecundidad, la baja mortalidad y la elevada esperanza de vida— implicará cambios en la estructura por

edades de la población, lo que a su vez repercutirá en el sistema de seguridad social. A nivel global se incrementará notablemente la edad media de la población económicamente activa hasta acercarse a los 42 años en el año 2015, y se estima que en el 2025 el 25% de la población sobrepase los 60 años de edad (Alfonso, 2002).

Lo anterior supone un aumento de la relación de dependencia de los jóvenes de cero a 14 años de edad y mayores de 60 años con respecto a la población en edad activa. En el 2002 la razón entre pasivos y activos del sistema continuó disminuyendo a 55%, pero para el 2025 se prevé un incremento hasta de 67% (Alfonso, 2002). Simultáneamente, la relación de dependencia está afectada por los cambios en la ocupación, los niveles de desempleo y la jubilación anticipada, que de forma general gravitarán sobre el costo de las pensiones.

239

En la última década también se han observado cambios en la ocupación relativos al aumento de la participación en actividades por cuenta propia, sector que hasta el momento no está incluido en su totalidad en el régimen de pensiones, aunque quienes lo conforman tienen derecho a afiliarse voluntariamente. Uno de los cinco regímenes especiales se refiere al de los trabajadores independientes, en el cual la cotización se establece de acuerdo con la libre elección de un salario convencional por parte del afiliado con base en la declaración de ingresos del trabajador.⁸⁶ Hasta 2002 la proporción de estos trabajadores en relación con el total de la población ocupada fue de 3,4%, muy pequeña aún y con una tendencia a la disminución relativa.

Por otra parte, los niveles de ocupación en el período 1997-2002 se han recuperado respecto a los primeros años de la crisis; en el año 2002 la tasa de ocupación fue de 68,6% (MTSS, 2003). Sin embargo la población pensionada sigue creciendo y, con ella, los gastos del sistema.

Al parecer, y de acuerdo con lo constatado en los resultados de las nuevas políticas, se ha estimulado la participación en el empleo como un elemento clave para sostener la protección social, lo cual pudiera reducir, en alguna medida, la dependencia demográfica. Además el desempleo se ha reducido a 3,3% (MTSS, 2003). No obstante, ello debe acompañarse de un crecimiento económico sostenido.

El costo de las pensiones también guarda relación con la edad de jubilación. Durante la década de los años ochenta la edad media de jubilación creció para ambos sexos, pero fue más acentuada en el caso de las mujeres. En este período los trabajadores se mantenían en el puesto laboral después de la edad establecida un promedio de cinco y siete años para hombres y mujeres, respectivamente, con el incentivo de recibir beneficios de mayor cuantía para su jubilación (Peñate y Gutiérrez, 2000).

⁸⁶ Sobre las características del régimen de los trabajadores independientes, véase Peñate y Gutiérrez, 2000.

Sin embargo, en los años noventa se observaron cambios importantes en el comportamiento de los trabajadores que optaron por jubilarse a la edad mínima establecida, la cual se ubicó el año 2000 en 61 años de edad para los hombres y 57 años para las mujeres, quizá las más bajas en la región.⁸⁷

Aunque continúan las jubilaciones cercanas a las edades mínimas establecidas, han aumentado ligeramente las jubilaciones después de esas edades en ambos sexos. Se observa que 38,6% de las jubilaciones del sexo masculino y 57,6% de la del sexo femenino ocurren en edades posteriores a los 60 años (Travieso, 2003).

240

De cualquier forma, el aumento previsto en la proporción de jubilados en relación con la población activa genera la necesidad de adoptar medidas para fortalecer el estado financiero del sistema, desde extender la edad de jubilación⁸⁸ hasta motivar a los trabajadores de determinados sectores para que aporten contribuciones, entre otras. Sin embargo, por la importancia que el gobierno ha conferido a la integración social de los adultos mayores al promover que la población arribe a la tercera edad en las mejores condiciones físicas y mentales, la medida más coherente de acuerdo con el contexto actual sería estimular su permanencia en el centro de trabajo o bien flexibilizar el horario de trabajo a partir de determinada edad.

Hasta el momento, los funcionarios del gobierno aseguran que prevalecerán los principios no contributivos en la forma de financiamiento, a diferencia de los demás países de la región. (Travieso, 2003).

En los últimos años los aumentos del monto de las prestaciones han significado beneficios para los pensionados, pero se ha debilitado su poder adquisitivo. De esta forma, y sin menoscabar las ayudas institucionales y los nuevos beneficios del sistema de seguridad social, se requiere readaptar estos regímenes a las condiciones socioeconómicas actuales. En un contexto en el que han ganado espacio los ingresos monetarios como vía de acceso al consumo, se requiere la evaluación sistemática de la capacidad adquisitiva de las prestaciones y su impacto en la satisfacción de las necesidades básicas de los pensionados.

La vulnerabilidad de los pensionados es mayor que la de otros grupos. No obstante, resulta pertinente mencionar que su situación no es homogénea, pues depende de varios factores como son: la composición del hogar al que pertenecen, el origen y magnitud de los ingresos familiares, las estrategias particulares que desarrollan y los beneficios en especie y servicios que reciben a través de la red de seguridad social. Como alternativa

⁸⁷ En Cuba la edad mínima establecida es de 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres. En contraste, en la región es de 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres.

⁸⁸ Varios especialistas proponen el aumento gradual de la edad de jubilación como una de las medidas para enfrentar la crisis del financiamiento del sistema. Véase Hernández y otros, 1998; Pénate y Gutiérrez, 2000; Quintana, 2001.

compensatoria, en la década del noventa muchos ancianos comenzaron a trabajar en el sector informal para aumentar sus ingresos. Particularmente los jubilados representan un porcentaje importante de los trabajadores por cuenta propia, el cual representó 23,9% del total de trabajadores registrados en 2002.⁸⁹

Finalmente, como en el sistema de reparto simple no hay reservas ni acumulación de capital, es conveniente la realización de proyecciones actuariales que en Cuba son de reciente aplicación.⁹⁰ Las nuevas reglamentaciones introducidas en los casos de la asistencia y la seguridad sociales en los últimos años han indicado la necesidad de establecer una nueva base jurídica que refleje de forma adecuada la realidad. El MTSS está discutiendo el nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social.

⁸⁹ Desde 1995 los pensionados representan un porcentaje importante del total de trabajadores por cuenta propia, aunque en los últimos dos años se observa una ligera disminución. Véase Oberto y González, 2003.

⁹⁰ Recientemente, el Instituto de Estudios e Investigaciones del Trabajo ha iniciado un proyecto sobre las proyecciones actuariales. Véase Nerey y Hernández, 2003.



Capítulo VIII

La vivienda

A. Política, estrategia y programas de desarrollo habitacional

Desde los años sesenta el gobierno cubano reconoció el derecho de todos los ciudadanos a una vivienda adecuada. Este aspecto se relaciona con los objetivos de salud, seguridad y bienestar general que el país se proponía alcanzar como parte de la política para erradicar la pobreza y las desigualdades y elevar el nivel de vida de la población.

Cuba asumió desde entonces como premisa de su política habitacional lo que mucho tiempo después, en 1996, se afirmaría en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II:

El derecho a una vivienda decorosa no significa simplemente tener un techo sobre la cabeza; también entraña tener acceso a todos los sistemas considerados imprescindibles para la vida urbana saludable, además de extender esos beneficios a las zonas rurales (ONU, 1996b).

Se trazó de inmediato una estrategia de dirección prioritaria de los esfuerzos hacia la reducción del déficit de viviendas, el mejoramiento de las condiciones del hábitat y la creación y consolidación de la infraestructura técnica y material que permitiera el despegue y avance en esa importante esfera.

A fin de propiciar el desarrollo de los asentamientos de base y el equilibrio de los territorios, la mayor parte de las inversiones estatales se orientó hacia las provincias, mientras que en La Habana se trabajó en la erradicación de los barrios insalubres y en el mejoramiento de las condiciones de vida de los núcleos más pobres.

Desde entonces, la vivienda⁹¹ se ha concebido como un bien social, y la solución gradual de las necesidades habitacionales se ha mantenido entre los objetivos permanentes

⁹¹ Recibe el nombre genérico de vivienda todo local habitable destinado a albergar un hogar. De modo más específico, se entiende por vivienda todo local o recinto estructuralmente separado e independiente que haya sido construido o adaptado, en todo o en parte, para fines de alojamiento permanente o temporal de las personas. La vivienda particular es toda aquella donde residen permanentemente uno o más núcleos, mientras que el fondo habitacional se refiere al parque de viviendas permanentes, también denominado *stock* de viviendas en algunos países.

de la política social del país. Esta meta sólo es alcanzable de manera progresiva a través de la combinación consecuente de los esfuerzos del Estado y la sociedad civil y por medio de programas y acciones en los que se aprovechen las mejores experiencias, se rectifiquen errores y se exploren nuevas vías para optimizar la gestión y potenciar la eficiencia de las intervenciones en el fondo habitacional.

Dicha concepción se inserta plenamente en los postulados de la Agenda 21 aprobada en la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro (1992); en el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos (1995); en el Programa de Hábitat acordado en Estambul, Turquía (1996), así como en los Objetivos del Milenio, dirigidos a alcanzar la sustentabilidad del desarrollo, entre otras vías, a través del aseguramiento de una vivienda adecuada y el mejoramiento de las condiciones del entorno en general.

Desde 1959 se establecieron las bases legales de la política de desarrollo habitacional que generaron entre otras acciones, la eliminación de los juicios de desahucio contra aquellos inquilinos que no podían pagar el alquiler y eran expulsados de la vivienda; la rebaja de los alquileres en 50%, con lo cual se benefició a más de 60% de las familias cubanas; la erradicación definitiva del desalojo y la eliminación del pago de alquileres en ciudadelas, casas de vecindad, cuarterías y solares.

La Ley de Reforma Urbana de 1960 dispuso la entrega en propiedad de las viviendas arrendadas a sus legítimos ocupantes y la indemnización a sus anteriores propietarios. Además se dispuso que el Estado construiría viviendas para fines sociales, que otorgaría en usufructo por una mensualidad inferior a 10% del ingreso familiar.

En 1984 se dictó la Primera Ley General de la Vivienda en virtud de la cual se creó el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y, en 1988, la nueva Ley General de la Vivienda. Esas leyes ratificaron la política esencial establecida hasta entonces y ampliaron las posibilidades de transferencia de las viviendas a sus usufructuarios, regularon la construcción, remodelación y mantenimiento de inmuebles por esfuerzo propio, así como las condiciones para el asentamiento del personal de los centros de trabajo o militares que radicarán en zonas apartadas. Se autorizó también el arrendamiento de habitaciones.

Además del sustento institucional y legal, la política habitacional cuenta con una base material y técnico-constructiva desarrollada ampliamente durante más de cuarenta años. Hasta principios de los años sesenta la mayor parte de las viviendas se construía con sistemas artesanales tradicionales, aunque se tenía alguna experiencia en el empleo de elementos prefabricados.

Las primeras viviendas construidas en esa década se basaron en concepciones de diseño demasiado ambiciosas para la difícil etapa en que se ejecutaron, por lo que pronto se evidenció la necesidad de buscar soluciones más sencillas y rápidas. Se impuso cierta expansión en las construcciones, con frecuencia en detrimento de la calidad.

En 1963, a raíz del azote del huracán Flora que provocó numerosas víctimas y grandes daños materiales, se puso en marcha una planta de prefabricados donada por la Unión Soviética, con capacidad para construir alrededor de 1.700 viviendas por año. Eso permitió establecer dos vertientes: la basada en la construcción artesanal, con algunos elementos prefabricados, y la destinada a desarrollar las técnicas del prefabricado introducidas de manera paulatina hasta principios de los años noventa con un alto grado de tipicidad, que permitieron mejorar la situación habitacional en términos cuantitativos.

La constatación, a mediados de los años ochenta, de los problemas que presentaba el modelo existente —altamente centralizado, con gran dependencia externa, gran demanda de recursos materiales y energéticos, poca flexibilidad, baja adaptabilidad a los requerimientos ambientales y baja expresión arquitectónica—, evidenció la necesidad de introducir cambios en las concepciones, diseños y tecnologías. Entre 1987 y 1989 se realizó una inversión de más de 200 millones de dólares en equipos y maquinarias para el incremento de las capacidades constructivas y el desarrollo de nuevas tecnologías, lo que debía permitir un avance notable en los años siguientes, en niveles estimados de 50.000 viviendas por año (INV, 1999b).

La crisis económica de los años noventa afectó mucho al sector de la vivienda —con tecnologías e inversiones muy dependientes del suministro externo— y precipitó el cambio del modelo de desarrollo habitacional hacia otro que debía reunir los requisitos de sostenibilidad, participación y descentralización. Esto representaba un nuevo enfoque de soluciones encaminadas a lograr más y mejores resultados con menos recursos. Estas premisas resultan consecuentes con las estrategias sostenibles de viviendas de bajo costo promovidas por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH).

La base técnico material había sufrido en esos años una fuerte descapitalización que llevó a las producciones de materiales de construcción a descender con rapidez. La escasez de petróleo resultó decisiva en la reducción, ya que esa industria es una gran consumidora de energía. A esos problemas se sumó el éxodo de trabajadores del sector hacia otras actividades que podían ofrecer mayores incentivos. Los niveles de construcción de viviendas se redujeron a casi la mitad de los alcanzados en años precedentes a la década de los años noventa.

En el cuadro 39 se muestra el comportamiento de algunas de las producciones de materiales de construcción con mayor incidencia en los programas de viviendas. Puede observarse la brusca caída de las producciones de áridos, resultante de la descapitalización de esa industria.

Cuadro 39**DINÁMICA DE LAS PRODUCCIONES DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, 1990-2001**

	U.M	1990	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cemento gris	MMT	3,2	1,0	1,4	1,4	1,7	1,7	1,8	1,6	1,3
Áridos (arena y piedra)	MMm ³	16,6	3,0	3,8	4,7	4,9	4,7	4,8	5,3	4,8
Techos (tejas y canalones)	MMm ²	1,1	3,4	2,5	3,4	4,6	2,8	3,1	2,7	2,0
Elementos de pared										
Bloques	MMU	98,2	27,1	34,2	49,6	45,0	42,8	42,3	41,4	35,0
Ladrillos		124,2	26,9	36,0	41,3	39,7	37,2	34,5	35,6	33,0

Fuente: ONE, 2001a.

Cerca de 50% del cemento que se destina al consumo nacional se dirige al sector de la vivienda, tanto para las nuevas inversiones como para la conservación, rehabilitación y venta a la población. La producción de cemento que en 1989 había llegado a casi cuatro millones de toneladas, alcanzó sólo un millón de toneladas en 1993, lo que significa que descendió a una velocidad mucho mayor que la caída del PIB en ese período (INIE, 2003b).

En 1995 la economía comenzó a dar señales de recuperación, lo que se hizo notar en algunas ramas entre las que se encontraba precisamente la producción de cemento. La revitalización de la construcción de viviendas prevista a partir de 1989, junto con la necesidad de mejorar sustancialmente la ejecución de las construcciones en general, fueron factores que propiciaron mayor apoyo inversionista a esa industria.

Ante esa situación, se mantuvieron los principales lineamientos estratégicos, tanto para solucionar de manera paulatina el déficit acumulado de viviendas y urbanizaciones como para detener el deterioro y mejorar el fondo habitacional. Se resaltó, más que en etapas anteriores, la importancia de las acciones de conservación y rehabilitación, lo cual en la práctica dependerá de las prioridades que se establezcan y de los recursos disponibles.

Sobre ese aspecto es importante señalar que la urgencia por solucionar la creciente demanda de nuevas viviendas para el aseguramiento de los programas sociales y económicos estratégicos llevó, durante muchos años, a dar prioridad a la solución del déficit cuantitativo, lo que es usual a escala internacional. Pero la creciente incidencia de los aspectos cualitativos de la vivienda como elemento determinante de la calidad de vida y como fuente potencial de nuevas demandas, reforzada en el último quinquenio por el impacto de los ciclones tropicales, contribuyó a resaltar el papel de las acciones de conservación y rehabilitación.

En 1992 se sentaron las bases de la nueva estrategia: empleo de las técnicas de bajo consumo; desarrollo y aprovechamiento de materiales y materias primas locales; prioridad de las acciones emergentes para el mantenimiento; reparación y rehabilitación e incremento de la participación de la población en las soluciones.

Las actuales proyecciones resaltan, además, la importancia de identificar y promover acciones que permitan aprovechar mejor el suelo, elevar la calidad de los materiales, mejorar el diseño y la ejecución, fomentar la industrialización de la construcción de viviendas y urbanizaciones, así como la integración urbana. En la práctica, estos proyectos han quedado por debajo de las expectativas.

Se prevé también continuar el proceso de descentralización en la toma de decisiones, gestión y aplicación de la política habitacional hacia los territorios; incrementar la participación de la población en las soluciones; desarrollar las bases tecnológicas y de diseño; fortalecer la legalidad, los mecanismos y las estructuras del sistema de la vivienda, y elevar su calidad y eficiencia.

249

Sobre la base de los antecedentes y el diagnóstico de la situación en Cuba, el INV y otros organismos del Estado elaboran la nueva Estrategia Científica y Técnica para el Desarrollo de la Vivienda y el Urbanismo. Esta permitirá precisar los escenarios y objetivos estratégicos para los próximos años y determinar las principales líneas de acción en estrecha coordinación con los planes de ordenamiento territorial.

Las acciones estratégicas se han expresado en programas específicos que, en síntesis, se refieren a los siguientes aspectos.

La construcción de nuevas viviendas, basada en los principios establecidos en 1992, con técnicas alternativas de bajo consumo material y energético, el máximo aprovechamiento de los recursos locales, materiales y humanos y el fortalecimiento de la participación comunitaria, impidió el colapso del sector a inicios de los años noventa y permitió continuar el proceso de desarrollo a pesar de las limitaciones financieras y materiales.

En ese programa destaca el movimiento popular para la construcción de viviendas que se inició en la provincia de Las Tunas y después se extendió a las demás provincias orientales. Establecido como “un movimiento sociopolítico dirigido a buscar una vía popular y sustentable para el mejoramiento de la situación habitacional con prioridad hacia las situaciones precarias, básicamente de las zonas rurales, con una decisiva participación de la población y el apoyo estatal” (INV, 2002a), debe fortalecer la unidad y la solidaridad humana entre los vecinos, influir en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, promover el uso racional de los recursos materiales locales y asegurar la ejecución de las obras con la calidad adecuada.

Por su parte, la conservación y rehabilitación del fondo edificado tiene entre sus principales programas los siguientes:

El Programa de intervención a escala urbana, dirigido a la rehabilitación integral en áreas o sectores homogéneos dentro de la ciudad. Continúa el llamado Plan Cayo Hueso, desarrollado en la capital a fines de 1995, que permitió garantizar, aun en condiciones económicas adversas, el mejoramiento de la calidad de vida de la población combinando adecuadamente los esfuerzos del Estado y la sociedad civil. El Consejo Popular de Cayo

Hueso resultó ser un magnífico laboratorio técnico-social donde, además de mejorar el entorno habitacional, fue posible incorporar nuevas fuentes de trabajo, hacer un uso más racional de los recursos, combinar acciones de índole social, globales y puntuales y mejorar la imagen urbana, entre otros logros.

El programa actual incorporó al anterior la intervención en zonas afectadas mediante la ejecución combinada de acciones emergentes y de conservación, rehabilitación y reanimación urbana, en las que la población juega un papel decisivo y el Estado emprende acciones constructivas especializadas. De esa manera, se amplía en alcance y contenido la concepción original del Plan Cayo Hueso.

250

El Programa de acciones emergentes, cuyo objetivo central es actuar con carácter prioritario sobre los problemas más graves de las edificaciones (filtraciones, fugas hidrosanitarias, deterioro de las estructuras, entre otros) hasta lograr su completa rehabilitación. Esto busca evitar la progresión del deterioro y hacer un uso más eficaz de los recursos disponibles.

El Programa de erradicación de las condiciones precarias, dirigido a la eliminación paulatina de la precariedad habitacional, en especial la concentrada en las ciudadelas, focos (entre 10 y 50 viviendas con esa característica) y barrios insalubres (más de 50 viviendas), aunque también se dirige a la vivienda aislada.

El Programa de impermeabilización de cubiertas, encaminado a solucionar paulatinamente uno de los principales problemas que presenta el fondo habitacional: el deterioro de las cubiertas y entrepisos, sobre todo en edificios multifamiliares.

El Programa de erradicación de pisos de tierra, que contribuye al mejoramiento de las condiciones higiénicas y sanitarias y, por ende, a la calidad de vida de la población en las zonas rurales en las que subsisten aunque en cantidad no significativa, los llamados bohíos (viviendas hechas con tablas y techo de hojas de palma) y algunas casas de madera con pisos de tierra.

Mención aparte merecen los programas incluidos en la llamada Estrategia para la Revitalización Integral de La Habana Vieja, dirigida a lograr un proceso integral de rehabilitación urbana, social y económica con la participación activa de la comunidad. Entre sus principales programas referidos a la vivienda se encuentran el Programa de ayuda de emergencia ante derrumbes, el Programa de desarrollo de viviendas de interés social y el Programa de viviendas protegidas para adultos mayores.

B. El sistema de la vivienda

El Estado cubano desempeña el papel central en el trazado de las políticas específicas, el aseguramiento y mejoramiento de las estructuras institucionales y de las bases legales, financieras y materiales que permitan garantizar a la población el acceso a las soluciones más factibles, de acuerdo con sus necesidades y con el nivel de ingresos familiares.

El sistema de la vivienda, encargado de llevar a cabo esa misión, está integrado por las siguientes entidades:

- El INV, órgano de alcance nacional y responsable de dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y del gobierno sobre la vivienda.
- Las direcciones provinciales y municipales de la vivienda, subordinadas en los aspectos administrativos a los gobiernos locales y encargadas de controlar y dirigir, a su nivel, las actividades del sistema.
- Las unidades provinciales y municipales inversionistas, creadas en 1997 y responsables de dirigir el proceso inversionista para la construcción, conservación y rehabilitación de viviendas por el Estado y la población.
- Las microbrigadas⁹² sociales y de servicios a la vivienda, provinciales y municipales, dedicadas a la conservación y rehabilitación mediante la participación en las reparaciones mayores y reconstrucciones, a la producción local de materiales y a apoyar el esfuerzo de la población a través de la venta de materiales de construcción.
- El Programa del arquitecto de la comunidad, concebido inicialmente como un programa nacional de interés social y que posteriormente se convirtió en entidad del sistema de la vivienda, debe dar respuesta profesional a las necesidades de la población en cuanto a proyectos, asesorías, consultoría y servicios técnicos para la construcción y el mejoramiento físico, ambiental y funcional de las viviendas así como para el desarrollo urbano.

251

La construcción de viviendas se lleva a cabo por las brigadas del sector estatal y cooperativo y por la misma población. Entre las primeras, el Ministerio de la Construcción es la entidad de mayor peso, con algo más de 20% del total ejecutado en la etapa 1997-2002 (INV, 2002c). Los trabajos de conservación y rehabilitación se llevan a cabo por las microbrigadas sociales y de servicios a la vivienda y por otros organismos del Estado, entre los cuales destacan los del sector cooperativo agrícola. En el desarrollo habitacional participan también otras instituciones que trabajan, en coordinación con el INV, en el planeamiento, diseño, aseguramiento material y ejecución de las obras.

El funcionamiento del sistema de la vivienda se rige por la Ley General de la Vivienda, vigente desde 1988, que parte de tres principios esenciales: a) el derecho de propiedad personal sobre la vivienda no puede convertirse en un mecanismo de enriquecimiento y explotación; b) la responsabilidad y los esfuerzos del Estado en la solución del problema habitacional, y c) la acción decidida contra las conductas ilegales en materia de adquisición, uso y ocupación de la vivienda (INV, 2003b).

En los últimos años se han emitido nuevas regulaciones derivadas de la mencionada ley dirigidas a acotar algunos aspectos, como los referidos al esfuerzo propio y la disciplina urbanística. Por ejemplo, el Decreto Ley N° 211/2000 faculta a las unidades municipales inversionistas de la vivienda para otorgar las licencias de construcción por esfuerzo propio

⁹² Movimiento para la construcción y conservación de viviendas y obras sociales integrado por grupos de trabajadores, jubilados y personas sin vínculo laboral.

a través de las comisiones de base creadas en los Consejos Populares o Circunscripciones, las que emiten su criterio sobre la base de un análisis integral de cada solicitud. El Decreto Ley N° 272/2001 se propone fortalecer la disciplina urbanística como forma de evitar las violaciones que van en contra de la higiene y el ornato público. Esa legislación requiere ser actualizada para incorporar las experiencias de los años transcurridos desde su modificación y alcanzar una correspondencia cada vez más consecuente entre el procedimiento y la ley.

C. Financiamiento y vías de acceso a la vivienda

El esquema financiero para la construcción, conservación y rehabilitación de viviendas está integrado por los recursos provenientes de diversas fuentes, agrupados en dos grandes categorías: el financiamiento central y el autofinanciamiento. El sector no cuenta con una banca especializada, y el sistema bancario nacional es el encargado de regular y controlar los préstamos que se otorgan a las instituciones públicas y a la población, para lo cual fue establecido un sistema de créditos bancarios.

Las fuentes principales del financiamiento central son el monto proveniente de las recaudaciones del impuesto por arrendamiento de viviendas y alojamiento que se efectúa a través de la ONAT y el aporte de los organismos estatales productores de recursos para la construcción de viviendas, por ejemplo, el Ministerio de la Construcción, el Ministerio de la Industria Sideromecánica y el Ministerio de la Industria Básica. A esos fondos también pueden ingresar los donativos provenientes de agencias internacionales, gobiernos y organizaciones no gubernamentales.

El autofinanciamiento se concentra en algunos organismos estatales, en especial los del sector agropecuario, los cuales pueden financiar las viviendas para sus trabajadores en apoyo a la política de estabilización de la fuerza laboral. Una parte considerable de las viviendas que se construyen es autofinanciada por la población.

Cerca de 85% de las viviendas están ocupadas en propiedad, además de que una parte de la población se beneficia con el usufructo gratuito y no existe el pago de impuestos sobre el terreno que ocupa la vivienda (INV, 2003b).

Aunque en la región los niveles son favorables, ya que en la mayoría de los casos más de 50% del parque total está constituido por viviendas en propiedad, pocas veces rebasan el 80%, por lo que el caso de Cuba resulta destacable.

La movilidad residencial en Cuba se produce casi exclusivamente a través de permutas, consistentes en el intercambio de viviendas entre dos o más interesados, lo cual sólo se puede realizar con la autorización expresa de las Direcciones Municipales de la Vivienda. Estas se encargan de elaborar un expediente, visitar las casas, hacer la tasación actualizada y, mediante el voto colegiado, emitir su resultado. Los propietarios autorizados acuden después ante notario para formalizar la permuta.

La legislación vigente regula la transmisión de la propiedad de una vivienda por compraventa o donación, con base en el precio acordado por las partes o sin precio alguno, previa autorización de la correspondiente Dirección Provincial de la Vivienda. Esta dirección tiene derecho de tanteo para adquirir el inmueble en propiedad para el Estado, abonando al propietario el precio legal establecido. La experiencia práctica ha mostrado que esa vía resulta poco atractiva para la población, además de que propicia situaciones de compraventa ilegal.

Las principales vías existentes para el acceso a una nueva vivienda son las siguientes:

- La asignación por las autoridades gubernamentales nacionales, provinciales y municipales. En esta vía existen dos modalidades: las que se entregan en propiedad mediante el pago de una cuota mensual con lo cual se amortiza el valor de la vivienda, y las que se entregan en usufructo a través del pago de una cuota mensual de alquiler.
- La construcción por los propios trabajadores que optan por una vivienda, organizados en brigadas de los diferentes organismos estatales y de las cooperativas, principalmente del sector agropecuario.
- La construcción por autoesfuerzo de la población.

253

El precio de transferencia de la vivienda estatal a la familia beneficiada no está asociado al costo de ejecución, ya que tiene una alta subvención, y se fija en función de las dimensiones de la vivienda mediante un precio básico por metro cuadrado de superficie útil de acuerdo con las características técnico-constructivas. A este precio se aplica un recargo por ubicación, facilidades urbanísticas del lugar y el valor de derecho perpetuo sobre la superficie del terreno ocupado. Desde 1985 se estableció que el terreno es uno de los elementos formadores del precio de la nueva vivienda construida por el Estado.

El sistema requiere aún de importantes ajustes que aseguren la eficacia y concertación de las acciones del Estado y la sociedad civil, garanticen el uso adecuado de los recursos y promuevan la participación de la población, para lo cual resulta necesario, entre otras acciones:

- Perfeccionar la estructura, gestión, administración y controles institucionales.
- Simplificar los mecanismos de acceso de la población a los servicios y recursos materiales para la conservación y construcción por esfuerzo propio.
- Diversificar las vías de acceso a la vivienda.
- Seleccionar y capacitar adecuadamente a los funcionarios, especialistas y trabajadores, en especial los de las entidades municipales sobre las que recae el mayor peso de las responsabilidades directas desde que se inició el proceso de descentralización en el sector.

D. Principales resultados

Entre 1998 y 2002, el proceso inversionista en el sector de la vivienda estuvo condicionado por las restricciones económicas de los años noventa y, además, por el azote de cinco ciclones

tropicales (George, Irene, Michelle, Isidore y Lili) que obligaron a concentrar los recursos disponibles en la recuperación de las zonas afectadas. Desde 1997 más de 320.000 viviendas resultaron afectadas por ciclones, 34.000 de las cuales fueron destruidas totalmente, con lo que se generó una baja del fondo habitacional. De estas últimas, 89% corresponde a los tres huracanes del período 2001-2002. (INV, 2003b).

El mayor impacto fue provocado por el huracán Michelle. Alrededor de 167.000 viviendas resultaron dañadas, 13.000 de las cuales fueron destruidas totalmente y 2.000 tuvieron que ser reubicadas en otras comunidades por encontrarse en lugares bajos y sin un orden urbanístico adecuado (INSMET, 2003).

El comportamiento de las inversiones en vivienda durante el período 1998-2002 se puede apreciar en el cuadro 40. Los montos anuales asignados en el último quinquenio representaron alrededor de 13% del volumen total de inversiones del país y se incrementaron ligeramente con relación a etapas anteriores, fundamentalmente en las entidades constructoras del Minaz y el Minagri, las cuales lograron una rápida recuperación de sus niveles de ejecución, apoyadas por la política dirigida a favorecer la estabilización de la fuerza laboral.

Cuadro 40

INVERSIONES EN VIVIENDAS, 1998-2002

(Millones de pesos)

Inversiones	1980	1985	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1998-2002
Total del país	2 739	4 307	2 223	2 381,3	2 544,6	2 830,1	2 436,6	2 353	12 545,6
En viviendas	137,9	143,7	265	311	305	307	271,5	387,4	1 581,9
Porcentaje	5,0	3,3	11,9	13,1	12	10,8	11,1	16,5	12,6

Fuente: Ministerio de Economía y Planificación, 2003.
Construcción de nuevas viviendas

En los años noventa se dio prioridad a la terminación de viviendas que se habían comenzado a construir desde hacía algunos años y que por diversas causas su conclusión estaba desfasada. En el gráfico 44 es posible observar cómo fueron afectados los trabajos de construcción al comenzar la crisis, el posterior inicio de una recuperación a mediados de los noventa gracias a las nuevas políticas trazadas, y el impacto de los ciclones tropicales. La insuficiencia de recursos materiales, en mayor o menor medida, fue un elemento constante en toda la etapa.

Entre 1998 y 2002 se terminaron alrededor de 193.000 viviendas, es decir, unas 39.000 por año, de las cuales 65% fue concluido por el sector estatal y cooperativo y el resto por esfuerzo propio de la población (INV, 2003a). Aproximadamente 47% del total de las primeras correspondieron a las zonas rurales, mientras que la mayor parte del esfuerzo de la población se concentró en la parte urbana.

Al igual que en el decenio anterior, en esa etapa predominó la vivienda económica con la aplicación de diversas soluciones, sobre todo la construcción de paredes de bloques y techos de tejas de asbesto y cemento.

El INV ha estimado que en los últimos seis años se han incorporado entre 60.000 y 80.000 viviendas por año, entre los que se incluyen las reposiciones y rehabilitaciones. Si se tiene en cuenta que la meta planteada en los años ochenta de construir 100.000 viviendas por año tuvo que reducirse a 50.000, entonces se puede tener una idea de las alteraciones que han sufrido los planes del sector (INV, 2003b). La reposición de las viviendas afectadas por los ciclones reportó una evolución cualitativa del fondo, mientras que el crecimiento en términos cuantitativos no fue significativo.

255

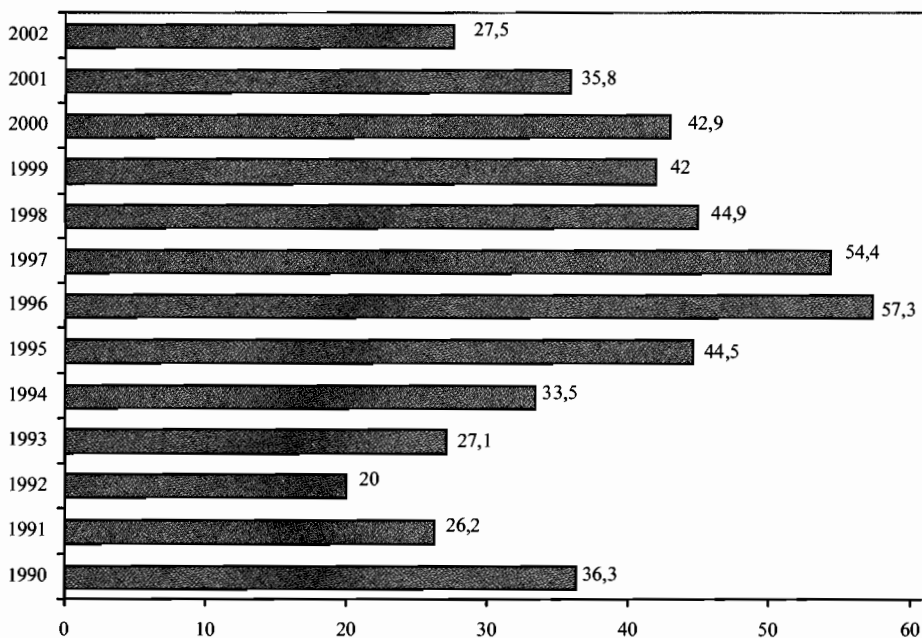
Aunque con un peso mucho menor, se construyeron también viviendas bajo el *Plan especial de mejoramiento de las condiciones habitacionales en las provincias orientales*, así como la terminación de algunas viviendas que se encontraban en la fase final de ejecución en diferentes territorios.

La atención a los planes constructivos prioritarios para mejorar la situación de la vivienda en las provincias orientales se mantuvo con una tendencia creciente a partir de 1998. Para ello fueron decisivos el apoyo del Estado y la creación del movimiento popular de construcción de viviendas. Durante el período 1998-2001 se alcanzó en esa región un promedio aproximado de terminaciones de 15.000 viviendas por año. Ese movimiento contribuyó a resolver el déficit existente de fuerza de trabajo estatal para los programas habitacionales en la región oriental, permitió el incremento gradual de los niveles de construcción de viviendas y favoreció un mejor aprovechamiento de los recursos y producciones locales.

En sentido general, durante los años noventa se dio prioridad a la solución de los problemas habitacionales que pudieran frenar la marcha de los principales objetivos económicos como son el programa alimentario, la producción de la industria azucarera y el desarrollo científico-técnico, en especial para la estabilización de la fuerza laboral en las zonas rurales. Los resultados obtenidos en 1997 mostraron que cerca de 59% de las viviendas erigidas por el sector estatal y cooperativo se destinó a esos fines, mientras que casi 16% correspondió a la erradicación de las condiciones precarias y a resolver otros casos sociales. El resto se refiere a otro tipo de proyectos, como el *Plan Turquino* para la repoblación de las zonas montañosas y los planes para la dotación de viviendas a médicos de la familia y maestros (MEP, 2003).

Gráfico 45
CUBA: VIVIENDAS TERMINADAS EN EL PERÍODO 1989-2002

(Miles de unidades)



Fuente: INV, 1989-2002.

Sin embargo, la decisión de que en adelante los organismos agrícolas y otros que presentarán problemas de fuerza laboral debían autofinanciar sus viviendas, y las consecuencias de los huracanes en un corto espacio de tiempo, fueron factores determinantes de un cambio significativo en el peso de las prioridades. Así, en el año 2001 la cantidad de viviendas destinadas a la estabilización de la fuerza de trabajo y a otros programas disminuyó. Mientras, el número de viviendas cuya finalidad fue eliminar las condiciones de precariedad y otros casos sociales se elevó a 38% del total de construcciones terminadas por el sector estatal y cooperativo (INV, 2000a).

El balance general de la situación del sector muestra que la política emprendida en los últimos 40 años tuvo un impacto social positivo, a pesar de las dificultades que se puedan señalar. Baste mencionar que, mientras la población se incrementó en 60%, el fondo de viviendas creció en más de 80%. Las construcciones en mal estado disminuyeron de 47% a 13% en las zonas urbanas y de 75% a 30% en las zonas rurales (Gomila, 2003a).

En esa etapa más de un millón de nuevas viviendas —incluidas las de reposición—, se incorporaron al fondo habitacional a un ritmo de construcciones que fue creciendo de

manera gradual hasta alcanzar entre 30.000 y 50.000 viviendas por año. Este crecimiento se vio severamente restringido ante el deterioro de la situación económica en los últimos años. Se adaptaron numerosos locales que habían tenido otros usos y se hicieron desgloses y ampliaciones que permitieron aliviar el problema de la vivienda.

A pesar de las dificultades materiales y de lo complicado que todavía resultan los trámites para acceder a las licencias y materiales necesarios, la población ha desempeñado un papel decisivo en esos logros, en especial a través del llamado "esfuerzo propio", tanto por el desempeño mostrado hasta el momento como por las potencialidades que aún quedan por aprovechar. En el período 1989-1997 la venta de materiales de construcción disminuyó sensiblemente, sin embargo, la población terminó 1,6 veces más viviendas que el Ministerio de la Construcción. Entre 1998 y 2002 los habitantes erigieron por esfuerzo propio, más de 30% del total de viviendas, y según los estimados del INV, bajo esta modalidad se realizaron cerca de 40% de los programas anuales de construcción de nuevas viviendas y 45% de la conservación y rehabilitación (INV, 2000a).

Existen más de 160.000 viviendas en ejecución por esfuerzo propio (INV, 2000c), la mayoría en las zonas urbanas, de las cuales una parte se encuentra paralizada por la insuficiencia de recursos materiales en las redes formales de comercio, en especial la que opera en moneda nacional. Otra parte ha continuado a un ritmo lento y algunas viviendas han sido concluidas gracias al abastecimiento en el mercado informal.

La venta de materiales de construcción a la población registró un severo descenso, al pasar de 66 millones de pesos en 1990 a cerca de 15 millones de pesos en 1992 (a precios corrientes). En el cuadro 41 se muestra la magnitud de las ventas anuales entre 1997 y 2002 y las terminaciones de viviendas por esfuerzo propio.

Cuadro 41

VENTAS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN A LA POBLACIÓN Y VIVIENDAS TERMINADAS POR ESFUERZO PROPIO, 1997-2002

(Precios constantes de 1997)

	U.M	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ventas de materiales	Millones de pesos	24	22,0	30,3	30,4	23,5	42,8 a/
Viviendas terminadas	Miles	54,5	45,0	42	42,9	35,8	27,5
Por esfuerzo propio	%	34	31	39	37	41	26

Fuente: INV, 1992-2002.

a/ En ese año se incluyeron las ventas a la población de tanques de agua y otros accesorios como parte de la campaña contra el mosquito *Aedes Aegypti* a fin de prevenir los brotes de dengue. Aunque esto no gravita directamente sobre los aspectos técnicos de la vivienda, sí influye en sus condiciones higiénico-sanitarias.

Los problemas que obstaculizan el desarrollo de la construcción por esfuerzo propio fueron analizados con profundidad en el III Seminario Taller sobre Política de Viviendas y Asentamientos Humanos, en el que participaron expertos, funcionarios, docentes y científicos de organismos nacionales y territoriales (INV, 2000c). Estos especialistas advirtieron sobre algunas manifestaciones negativas que han surgido en esa esfera, tales como la aparición ilegal de brigadas constructoras privadas y pequeñas empresas, así como la existencia de un mercado informal de materiales de construcción que se nutre del desvío de otros programas constructivos.

El crecimiento del fondo habitacional (véase el cuadro 42) responde no sólo a la incorporación de nuevas viviendas, sino también a la creación de nuevas capacidades habitables mediante desgloses, ampliaciones y construcciones en azoteas realizados por la misma población.

258

Cuadro 42

CRECIMIENTO DEL FONDO HABITACIONAL, 1953-2002

	1953	1970	1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Viviendas (millones)	1,26	1,90	2,36	2,64	3,02	3,06	3,10	3,12	3,13

Fuente: INV, 1989-2002 y Censos de Población y Viviendas 1953, 1970, 1981.

El déficit con respecto al total de hogares se ha estimado en algo más de 200.000 viviendas. Sin embargo el déficit real es mayor si se consideran otros elementos relacionados con las necesidades de viviendas de los nuevos núcleos familiares; la pérdida de capacidades por deterioro del fondo habitacional (sustitución); las necesidades de aseguramiento de los planes estratégicos y, cada vez en menor grado, la demanda planteada por el crecimiento demográfico, cuyo peso resulta poco significativo. El INV ha estimado el déficit cuantitativo en cerca de 530.000 viviendas (Gomila, 2003).

Aunque la disponibilidad de viviendas es mayor en las zonas urbanas (véase el cuadro 43), un estudio realizado en 1995 sobre los diferentes niveles del sistema de asentamientos poblacionales señaló que los problemas del déficit total, en los que se incluyen los aspectos cualitativos, afectan más esas zonas (Benítez, 1999).

Cuadro 43
ESTRUCTURA DEL FONDO DE VIVIENDAS, 2002

	Porcentaje del total
Total de viviendas (U)	3 128 493
Porcentajes	
En zona urbana	72,6
En zona rural	27,4
Casas	73,8
Apartamentos	17,2
Otras viviendas	9,0

Fuente: INE, 2002, Situación del fondo de viviendas.

El índice actual de ocupación⁹³ a escala nacional muestra un descenso sostenido. Esta trayectoria se explica por una reducción del tamaño promedio de los hogares imputable a la menor fecundidad de la mujer y al incremento del número de viviendas. En 1981 dicho coeficiente era de 4,1; en 1995 de 3,93 y en la actualidad es algo superior a 3 (Gomila, 2003). Sin embargo, el número de núcleos familiares por vivienda muestra una tendencia creciente, pues entre 1970 y 1995 se produjo un incremento del 2,6% en ese indicador (Benítez, 1999).

En relación con el hacinamiento, el método de las necesidades básicas insatisfechas (CEPAL, 2001b) y otros estudios muestran que en la mayor parte de la región de América Latina y el Caribe se asume como umbral crítico la cifra de más de tres personas por cuarto, dejando abierta la opción "según se considere más apropiado en cada caso", de seleccionar si se refiere sólo a los dormitorios o a otros espacios disponibles, con excepción de la cocina, baños, pasillos y cochera.

En el caso de Cuba, el Censo de Población y Viviendas de 1981 dio como resultado que el número de personas que duerme en una misma habitación era, como promedio, de dos, por lo que en términos generales no podía hablarse de la existencia de hacinamiento. Lo mismo ocurre, a escala territorial, ya que las provincias con índices más altos de hacinamiento —las de la región oriental— arrojaron un resultado de 2,07 personas por habitación destinada a dormitorio (excluidos baños, cocina, pasillos y cochera). Los resultados sobre ese aspecto del censo más reciente aún no están disponibles, por lo cual no ha sido posible analizar la dinámica de ese indicador.

En Cuba, como en otros países, el problema del hacinamiento debe ser estudiado de manera focalizada a fin de proporcionar soluciones adecuadas y eliminar las distorsiones

⁹³ Se refiere al total de ocupantes de una vivienda, lo que en otros países también se conoce como densidad domiciliaria, como en México, por ejemplo.

que pueden reflejar los promedios. Para ello resulta necesario emprender lo antes posible estudios multidisciplinarios específicos sobre el tema —al cual no es ajeno prácticamente ninguno de los países de la región—, sobre todo en las zonas más antiguas de los centros urbanos, donde es mayor la presencia de ciudadelas y cuarterías.

En cuanto al impacto de la vivienda en la familia, la Encuesta Nacional de Fecundidad realizada en 1987 evidenció que el problema de la vivienda no es el único factor que lleva a la mujer a tomar la decisión de no tener hijos (mujeres en edad fértil, no esterilizadas y en unión en el momento de aplicar la encuesta). Un 8% de esas mujeres argumentó tal razón, cuarta en importancia después del tamaño del núcleo familiar, la edad, posibles problemas de salud y causas económicas.

Éste, como el resto de los indicadores, tiene características territoriales y puntuales muy específicas que podrán estudiarse con profundidad una vez que se tengan los resultados del nuevo censo. Pero también es necesario considerar otros fenómenos, como el envejecimiento de la población y la jefatura femenina del hogar.

Además de la disponibilidad, las condiciones de habitabilidad de la vivienda son muy importantes para el análisis de la calidad de vida, eje alrededor del cual se agrupan las personas para satisfacer sus necesidades básicas y constituir un hogar. En éste último conviven personas que pueden o no integrar un mismo núcleo familiar.

El desarrollo habitacional ha servido de sustento, entre otros aspectos, a los esfuerzos realizados en los programas para la electrificación del país. Esto ha permitido que en la actualidad algo más de 95% de las viviendas cuente con energía eléctrica (ONE, 2002). En las zonas urbanas, el 100% de las viviendas está electrificado, y en las rurales cerca de 83% (Somoza, 2003). Los avances en la vivienda también han propiciado logros en materia de abasto de agua y saneamiento.

En lo que se refiere a la conservación los resultados son, en sentido general, menos satisfactorios. El Censo de Población y Viviendas de 1981 mostró que el fondo de viviendas se encontraba en gran parte envejecido, pero que predominaban los inmuebles con buena calidad constructiva, gracias a lo cual pudieron resistir el paso del tiempo aun sin el mantenimiento adecuado.

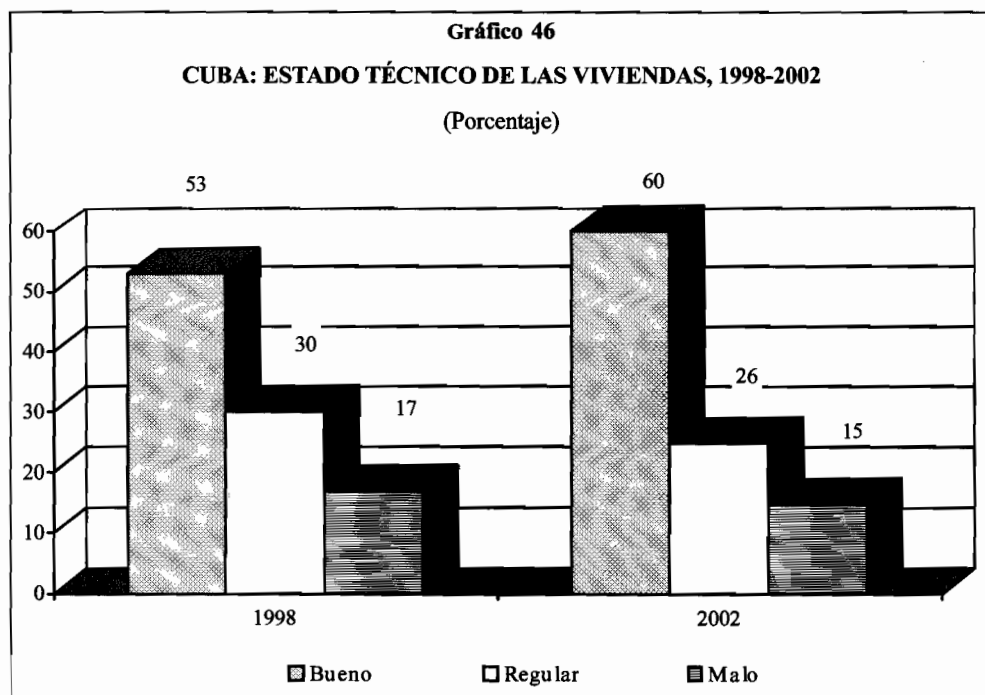
Las insuficientes acciones de conservación y rehabilitación del parque habitacional provocaron su deterioro progresivo, de manera tal que en la actualidad alrededor de 40% de las viviendas se encuentra en regular y mal estado. Los territorios más afectados son los de las provincias orientales, en donde más de 50% de las casas habitación se encuentra en esa situación.

El mejoramiento de las construcciones en los últimos años no ha sido significativa, ya que las viviendas clasificadas en las tipologías constructivas más adecuadas (I-III), que en 1998 representaron 68% del fondo total, subieron sólo a 70% en el año 2002 (INV, 2003b).

La evolución del estado técnico determinado por el grado de conservación (véase el gráfico 45) también ha sido discreta, aunque la cifra de viviendas en regular y mal estado ha decrecido en los últimos cinco años en más de 160.000 unidades (cerca de 7% de decrecimiento del fondo más deteriorado). La necesidad de concentrar los recursos en los trabajos de recuperación de las viviendas afectadas por los huracanes influyó en el descenso de las acciones habituales de conservación y rehabilitación, que en 1998 eran 196.000 aproximadamente, y en el 2002 decrecieron en unas 90.000 unidades (INV, 2003b). Prácticamente todos los programas de conservación y rehabilitación se vieron afectados por esa causa.

Los problemas más severos de deterioro se presentan en las cubiertas y los entrepisos. Estudios realizados recientemente por la ONE ratifican el hecho de que las filtraciones son la principal causa del deterioro de las construcciones, pues algo más de 78% de las 8.000 viviendas particulares y locales adaptados, estudiados en una muestra que abarcó hasta la escala provincial, tiene ese tipo de afectación. Ante esa situación, las producciones locales de materiales han resultado insuficientes y la adecuación de la base industrial en plantas de prefabricados es escasa (ONE, 2000).

261



Fuente: INV, 2002, Situación del fondo de viviendas.

Las causas principales del deterioro de los techos se relacionan con los defectos de diseño, ejecución y calidad de los materiales y se agravan con el maltrato y uso inadecuado de las cubiertas, especialmente en los edificios multifamiliares. Desde principios de los

años noventa se dedica a ese problema especial atención dentro del Programa de acciones emergentes, aunque con recursos insuficientes.

El fondo habitacional precario concentrado (viviendas inhabitables o de muy baja calidad), que de hecho es el más vulnerable a la acción de los ciclones tropicales, abarcaba a fines del año 2001 unas 162.000 viviendas, lo que representó cerca de 5% del fondo total del país y 32% del fondo total en mal estado. Esas cifras no han tenido modificaciones importantes en el año 2002 (INV, 2002a).

262

El INV y otras instituciones realizan un estudio multidisciplinario sobre la situación de ciudadelas, focos y barrios insalubres donde las condiciones de precariedad están más concentradas, con el objetivo de identificar los problemas que se presentan en esos lugares y determinar las soluciones integrales necesarias para cada caso. Las viviendas aisladas, por lo general, tienen solución dentro del programa de erradicación de las condiciones precarias. La vulnerabilidad es en sí un problema multidimensional que requiere de una actuación integrada, razón por la cual la estrategia de intervención en esos lugares deberá considerar factores urbanísticos, ambientales, sociales, económicos y culturales.

Entre las provincias más afectadas por esa situación, Ciudad de La Habana y Santiago de Cuba, concentran más de la mitad del fondo precario del país (véase el anexo). Sus ciudades cabeceras tienen además el mayor porcentaje de edificios multifamiliares y la totalidad de los edificios más altos —que en su mayor parte datan de 1930-1959—, además de una cantidad considerable de inmuebles con alto valor patrimonial, lo que confiere mayor complejidad a las soluciones.

El estado de las viviendas continúa siendo uno de los elementos más vulnerables del país ante los ciclones tropicales. Los factores más determinantes son la ubicación de numerosos asentamientos en zonas frágiles con características que favorecen las afectaciones por ciclones tropicales, especialmente en las zonas costeras; la desfavorable composición tipológica y, sobre todo, el deterioro de las viviendas en muchos de esos asentamientos.

Por otra parte, en un estudio de caracterización de la población en riesgo de pobreza en Ciudad de La Habana, el deterioro de la vivienda fue señalado como uno de los principales problemas que afectan la vida cotidiana de las personas (16% de los entrevistados), sólo precedido por la insuficiencia de ingresos y los problemas de alimentación (Ferriol y otros, 2003).

Los investigadores, expertos y funcionarios relacionados con el tema han coincidido en señalar la necesidad de ejecutar con carácter progresivo, pero con la urgencia necesaria, las acciones estratégicas previstas en los programas para frenar el deterioro, hasta que se puedan realizar actuaciones cerradas y completas sobre las edificaciones. También se ha mencionado la necesidad de conjugar adecuadamente la rehabilitación de los inmuebles de importancia constructiva, histórica y arquitectónica con las acciones que impidan la

pérdida de la capacidad habitacional y la consecuente regresión en la satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población.

E. Principales desafíos

El sector de la vivienda en Cuba atraviesa desde inicios de los años noventa por la más difícil situación desde que se constituyeran sus bases y se trazara su política, integrada a los objetivos generales del desarrollo económico y social. El esfuerzo realizado y los logros obtenidos son evidentes, pero aún insuficientes si se comparan con las importantes y ambiciosas metas que el país se ha trazado en la esfera social y en el propio sector. Esta situación impone nuevos retos que requerirán de la máxima atención en los próximos años, en circunstancias económicas muy adversas.

Esto ocurre en un contexto regional en que la pobreza abarca a millones de personas y el déficit habitacional afecta, por lo menos, a dos de cada cinco hogares latinoamericanos. Además, la informalidad urbana está tan extendida que prácticamente constituye una disciplina de estudio obligada para los urbanistas e impide, con frecuencia, realizar análisis comparativos confiables entre países, pues en gran medida las estadísticas no reflejan a quienes están en situaciones más desfavorecidas.

Este panorama general sobre la situación de la vivienda en Cuba podrá servir de punto de partida para estudios más específicos que permitan precisar la magnitud del déficit habitacional, establecer su relación con las características socioeconómicas de los hogares, focalizar los problemas y perfeccionar las políticas.

Entre los principales retos identificados por el INV (2003b) se encuentran los siguientes:

- Incrementar las acciones de conservación y rehabilitación.
- Rescatar la calidad y disciplina tecnológicas y constructivas.
- Desarrollar la base productiva de materiales y componentes para la construcción y rehabilitación de viviendas sobre criterios de racionalidad, bajo costo, ahorro energético y sostenibilidad ambiental.
- Avanzar en el proceso de descentralización de la toma de decisiones, gestión y aplicación de la política de viviendas, considerando la necesidad de perfeccionar la estructura y funcionamiento del sistema de la vivienda, sus bases legales y la preparación de los profesionales y trabajadores del sector.
- Ampliar y brindar el máximo apoyo a la participación de la comunidad en la solución de los problemas de la vivienda y mejorar la atención, organización y control de las actividades por esfuerzo propio de la población.
- Garantizar la integración a los planes de ordenamiento territorial y urbano, y mejorar los resultados en el planeamiento, diseño y proyección de las soluciones.
- Reducir los impactos ambientales negativos de la vivienda y su infraestructura asociada.

Es necesario continuar trabajando para lograr un modelo de desarrollo habitacional sustentable en términos económicos, sociales y ambientales, flexible, participativo; que sea integrador y al mismo tiempo capaz de diferenciar las peculiaridades de las zonas urbanas y rurales, así como las características propias de cada territorio.

El mejoramiento de la situación de la vivienda resulta un objetivo de primer orden para avanzar hacia el desarrollo sustentable del país. Su materialización podría repercutir de manera favorable en otras áreas importantes del desarrollo socioeconómico, como por ejemplo:

- Contribuir a la modificación de la dinámica demográfica al estimular el aumento de la fecundidad, ya que los matrimonios podrían contar con una vivienda adecuada para la formación de una familia.
- Contribuir a consolidar y avanzar aún más en objetivos tan importantes del desarrollo sustentable como los de la salud, el medio ambiente y la seguridad ciudadana.
- La reactivación del sector de la vivienda podrá constituir un fuerte componente dinamizador de la actividad económica a causa de los encadenamientos productivos que generan las actividades de la construcción.

El principal desafío que el desarrollo de la vivienda impone consiste en que, además de cumplir con los objetivos estratégicos definidos, las acciones se realicen en un contexto que garantice su eficacia, calidad y durabilidad. De esta forma el sector podrá alcanzar niveles acordes con el positivo panorama social que muestra el país en otras esferas.

ANEXO

La política de viviendas para La Habana

266 Con una extensión superficial de 727 km² y más de dos millones de habitantes, La Habana representa el centro urbano, comercial, industrial y turístico más importante del país. Sus límites coinciden con los de la provincia de Ciudad de La Habana, en la cual está asentada. De acuerdo con la división político-administrativa, está estructurada en 15 municipios, con una peculiaridad que la diferencia de la mayoría de las capitales del mundo: seis de ellos, con un área total de 572 km², abarcan áreas agrícolas de cierta importancia. Esto les confiere una característica semiurbana que es necesario considerar al abordar el problema de la vivienda, tanto en lo concerniente a su diseño e integración al entorno, como al uso del suelo, tipo de solución y materiales a emplear.

Alrededor de 50% de la superficie total está urbanizado, con una estructura predominantemente extensa y un promedio de altura de las edificaciones de poco más de dos pisos, excepto en algunas zonas centrales.

A diferencia de otras grandes ciudades latinoamericanas, La Habana no fue sometida a acciones de demolición de envergadura, lo cual ha permitido mantener una amplia representación de estilos arquitectónicos, exponentes de épocas y tradiciones de más de cinco siglos. Otros problemas que han azotado a las grandes urbes latinoamericanas, como la excesiva extensión de la periferia marginal, no llegaron a desarrollarse en esta ciudad.

Los cambios radicales ocurridos en el modelo de desarrollo económico y social a partir de 1959 impidieron la proliferación de esos males y sirvieron de base para el trazado de nuevas políticas que permitieron alcanzar un desarrollo más equilibrado de los territorios y contener el excesivo crecimiento demográfico de la ciudad. Al mismo tiempo, posibilitaron reducir el saldo de las migraciones internas. La política habitacional fue decisiva en ese sentido, ya que la provincia de Ciudad de La Habana ha crecido apenas 1% como promedio anual en las últimas décadas, mientras que las otras ciudades crecieron en 2,3% y los pueblos y poblados urbanos en 3,1% y 3,7% respectivamente (GDIC, 1995).

Durante algo más de cuatro décadas se realizaron múltiples obras, en especial en el sector de la salud pública, la educación, la industria farmacéutica, el deporte, el turismo, la cultura y la recreación. En el sector habitacional se dio prioridad a la erradicación de los barrios marginales y se construyeron numerosas viviendas para trabajadores en toda la ciudad. Destacan las zonas residenciales Camilo Cienfuegos, Alamar, Bahía, Plaza y las viviendas destinadas a respaldar los nuevos proyectos estratégicos de desarrollo económico y social.

La prioridad dada a otros objetivos estratégicos destinados a sustentar el desarrollo económico y social, y la consecuente dirección de las inversiones y recursos hacia el interior del país, hicieron que la vivienda en la capital no tuviera el mismo nivel de avance que otros programas sociales, como la salud y la educación. Las acciones de conservación y rehabilitación del fondo edificado y de su infraestructura asociada no marcharon tampoco a la par de las nuevas construcciones.

Los problemas relacionados con las limitaciones económicas y el incremento de las migraciones hacia la capital en la década de los años noventa se agravaron con el decrecimiento de las acciones sistemáticas de construcción, conservación y rehabilitación de viviendas en los últimos años. Se ha privilegiado la recuperación de las más de 300.000 viviendas en las zonas del país que resultaron afectadas por los ciclones tropicales, a partir de la premisa de que ninguna familia quede desamparada.

El fondo habitacional de la capital está constituido por casi 600.000 viviendas, de las cuales cerca de 78% son de buena calidad constructiva (tipología I). Las viviendas individuales abarcan la mayor extensión del territorio y representan algo más de 40% del fondo, mientras que los edificios multifamiliares (de tres a 20 pisos) ubicados en zonas centrales exceden las 28.000 unidades, es decir, 47% del fondo de viviendas (GDIC, 2003a).

El 59% de las viviendas se ha clasificado en buen estado técnico, 23% en estado regular y 18% en mal estado. A fines de los años noventa se estimaba que cerca de 60.000 construcciones eran irrecuperables, por lo que deben ser sustituidas. El deterioro se concentra en las áreas urbanas más consolidadas, en especial por la existencia de ciudadelas y cuarterías.

El fondo precario está constituido por unas 88.000 viviendas, en las que residen cerca de 300.000 habitantes que representan 14% de la población (GDIC, 2003a). El INV, junto con otras instituciones, lleva a cabo una investigación integral de ese fondo para identificar los principales problemas del hábitat y el entorno social, estudio que permitirá determinar las soluciones más adecuadas para cada caso.

El promedio de personas por vivienda en la ciudad se estimó en 3,8 y el de personas por núcleo familiar 3,4. Es decir, en cada vivienda viven cerca de 1,1 familias como promedio (GDIC, 2003a).

En lo concerniente a los servicios de abasto de agua potable y saneamiento, la ciudad tiene coberturas que están entre las más altas del país, aunque el suministro de agua no es estable a causa de cortes energéticos en el bombeo y pérdidas en las redes de distribución, algunas de las cuales se encuentran en mal estado. El 98,6% de la población recibe el agua directamente en sus viviendas (la llamada "conexión domiciliaria"); 99,8% dispone de algún tipo de saneamiento y casi 67% cuenta con las redes de alcantarillado (GEAAL, 2003). En la ciudad funciona la empresa de capital mixto Aguas de La Habana, creada en asociación con la empresa española Aguas de Barcelona, que ha dado un impulso importante a las acciones de rehabilitación de la infraestructura y a la gestión de los servicios. Todos los años se rehabilitan alrededor de 60 km de redes.

La totalidad de las viviendas recibe los servicios de electricidad, cuyas interrupciones son cada vez menos frecuentes.

Entre 1995 y 2000, período para el cual se realizó el último diagnóstico en la capital, el fondo de vivienda tuvo una evolución positiva a pesar de las restricciones de los planes

de construcción y rehabilitación. El fondo total mejoró en 14,18%, mientras que el de Ciudad de La Habana lo hizo en 16,8% (INV, 2003b).

La construcción de viviendas durante los últimos cinco años (1998-2002) en Ciudad de La Habana fue de 4.700 viviendas por año en promedio, es decir, 12,2% del total nacional, proporción que resulta más baja si se compara su población y fondo habitacional con los del país. El peso de la participación de la población en las construcciones y rehabilitación durante esa etapa ha sido notable, a pesar de las limitaciones de recursos y el insuficiente estímulo a este tipo de soluciones; dicha participación representó 46% del total ejecutado, es decir, unas 170.000 viviendas (INV, 2003b).

268

La organización del proceso constructivo estatal ha tenido un carácter centralizado. Existen 13 organismos y entidades que construyen viviendas en la capital. Los de mayor peso, con una fuerza laboral conjunta de más de 10.200 trabajadores, son el Ministerio de la Construcción y la Microbrigada estatal. A las capacidades mencionadas se añaden otros ejecutores del plan de construcción de viviendas que promueve la Oficina del Historiador de la Ciudad. La capacidad nominal de plantas de prefabricados es de 3.600 viviendas por año, con un aprovechamiento industrial inferior.

Según el Esquema de Ordenamiento Territorial, la demanda cuantitativa total estimada hasta el año 2010 para la capital es de unas 160.000 viviendas, estimación que contempla las necesidades de una población proyectada a crecer en 10 años en unos 100.000 habitantes. El déficit cualitativo calculado para el mismo período evidencia la necesidad de emprender acciones de reparación, rehabilitación y mantenimiento en unas 410.000 viviendas para la conservación del fondo existente. Aunque el monto financiero necesario para resolver esos problemas no se ha podido determinar con exactitud, los estudios realizados han permitido estimarlo en alrededor de 300 millones de dólares, unos 2.000 millones de pesos (CDIC, 2003a).

La Estrategia para el Desarrollo Económico y Social de Ciudad de La Habana elaborada en 1997 trazó como misión fundamental: "Elevar la calidad de vida, la imagen de La Habana y su proyección internacional, a partir de potenciar su economía para revertir los beneficios en la recuperación y desarrollo urbanos, de sus condiciones ambientales y sus valores sociales y culturales, con una mayor participación ciudadana" (CDIC, 1997). Una de las principales líneas estratégicas incluidas fue "Elevar la calidad del hábitat y la conservación del patrimonio construido", que abarcó cuatro objetivos específicos:

- Establecer una política habitacional integral para la capital que privilegie la erradicación de las condiciones precarias, la rehabilitación y la conservación del fondo de viviendas. En esta línea se enmarca la nueva política aprobada para la capital.
- Acometer con urgencia acciones emergentes para detener el deterioro del fondo de viviendas y avanzar en la conservación y rehabilitación integral del patrimonio de alto valor arquitectónico y urbanístico.

- Aprovechar el potencial disponible de desarrollo habitacional en la ciudad, fundamentalmente en las zonas centrales e intermedias delimitadas por el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo.
- Dar prioridad a las urbanizaciones requeridas para el desarrollo habitacional que demanda la capital, completando paulatinamente el déficit existente.

La política actual para dar solución progresiva a los problemas habitacionales de la capital es uno de los elementos prioritarios de la política nacional en el sector. El objetivo central es “lograr de forma participativa, económica y socialmente sustentable, una vivienda segura y espacialmente apropiada para cada uno de los hogares residentes de la Ciudad”. Para eso se ha propuesto una serie de objetivos específicos plasmados en los siguientes programas (GDIC, 2003a):

- La capacitación de los recursos humanos.
- La investigación y recuperación de las producciones y calidad de los materiales de construcción.
- La recuperación de tecnologías y técnicas constructivas e introducción de nuevas.
- La conservación del patrimonio edificado.
- La construcción de nuevas viviendas y complementar las urbanizaciones y los servicios.
- El incremento de la participación popular.
- El aseguramiento de la sustentabilidad de la política de viviendas.
- El mejoramiento de las condiciones del hábitat, la salud y el medio ambiente.

Entre las ventajas que presenta la ciudad para la búsqueda de soluciones alternativas a los problemas del hábitat, está el hecho de que en ella funciona, en estrecha coordinación con el sistema de la vivienda y demás instituciones involucradas, el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC). Creado en 1988 y formado por un equipo interdisciplinario de expertos altamente capacitados, desempeña funciones coordinadoras y de promoción, además de brindar asesoría al gobierno de la ciudad y sus dependencias sobre políticas urbanas.

Entre otras tareas, el GDIC ha promovido soluciones para perfeccionar el uso de recursos escasos y nuevas formas de gestión a escala local para estimular la participación popular, además de brindar asesoría técnica. Entre sus principales trabajos se encuentran la elaboración y exposición permanente de la maqueta de La Habana como centro promotor y de desarrollo de la cultura; la creación del centro técnico y la oficina coordinadora de la estrategia para el desarrollo social y económico de La Habana y la creación de los llamados Talleres Integrales de Transformación del Barrio (TTIB).

Los TTIB son pequeños equipos multidisciplinarios de entre tres y siete personas que trabajan y, en su mayoría, viven en el propio barrio. Su misión en el largo plazo es educativa, ya que tratan de reforzar el papel de la comunidad en la transformación que se pretende conseguir, a partir del reconocimiento de las necesidades y demandas populares. Estos talleres fueron introducidos de forma experimental en tres barrios de La Habana con deterioro físico-social, dos en la zona central (Cayo Hueso y Atarés) y otro en la periferia

sur (La Güinera). Su objetivo fundamental ha sido mejorar el entorno social y urbano de las comunidades mediante la combinación de la rehabilitación habitacional y la participación de la población (Coyula y Oliveras, 2002).

270 Los talleres fueron creados sólo en la capital y no están asociados a ningún programa habitacional específico. Su función en ese ámbito es posibilitar la participación comunitaria en las soluciones, con el apoyo del Estado o de organizaciones no gubernamentales, lo cual se logra a través de talleres de ideas, concursos, entrevistas de grupo y otras actividades. Ante las actuales dificultades económicas, sin embargo, la acción de los talleres en la esfera habitacional se ha paralizado prácticamente. Pero mantienen su papel social de educación urbana, fortalecimiento de la identidad barrial, integración de los actores locales, atención a problemas sociales y grupos vulnerables, desarrollo de la economía local y saneamiento ambiental.

Las acciones para el desarrollo habitacional de Ciudad de La Habana, promovidas y dirigidas por el INV y apoyadas por otras instituciones, se integran a los objetivos estratégicos que en materia de educación, salud, medio ambiente y otras esferas se han planteado para todo el país.



Capítulo IX

Los servicios sociales de agua y saneamiento

A. Objetivos y políticas

El acceso adecuado al agua potable y al saneamiento fue incorporado desde los años sesenta como uno de los objetivos fundamentales para elevar el nivel de vida de la población cubana. Entre los principales lineamientos estratégicos para alcanzar un desarrollo económico y social integral y armónico, se hizo énfasis en llevar esos servicios básicos hasta los más apartados lugares del país. Se implantó para ello un amplio plan de construcción de nuevos sistemas de acueducto y alcantarillado y de rehabilitación y ampliación de los ya existentes, muchos de los cuales datan de la etapa colonial.

Los niveles alcanzados en la infraestructura y en la base técnica y material de esos servicios resultaron decisivos en el desarrollo de los asentamientos humanos y en el aseguramiento de los objetivos económicos y sociales, en especial los relacionados con la esfera de la salud.

En los años ochenta se cuadruplicó el volumen de agua entregada a la población, el número de comunidades dotadas de servicios de abasto domiciliario se triplicó y se mejoró sustancialmente la calidad del agua suministrada, por sólo mencionar algunos de los logros de esa etapa.

El objetivo permanente de la política del país en esta esfera ha sido mejorar el abasto de agua potable en cobertura y calidad a toda la población, así como ampliar el saneamiento. Los logros alcanzados hasta los años noventa permitieron pasar a objetivos más específicos, como mejorar los servicios de agua y saneamiento de los sectores más vulnerables de las áreas rurales, periurbanas y aquellas sometidas a condiciones extremas de sequía. Ese objetivo, que sigue siendo prioritario, concuerda plenamente con los definidos en la Cumbre Mundial de la Infancia y contribuye de manera significativa al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Una meta también decisiva durante la década de los años noventa fue la recuperación de los niveles adecuados de potabilidad del agua que se habían alcanzado con la aplicación sistemática de un programa iniciado en los años sesenta. Dichos niveles descendieron como resultado de la disminución de los insumos básicos registrada durante la crisis

económica de los años noventa. Aunque en lo esencial se ha avanzado mucho en ese sentido, el incremento de los niveles de potabilidad se mantiene como una tarea permanente.

Elementos aportados por estudios específicos, nacionales y territoriales, la proyección de estrategias de desarrollo y las propuestas de ajuste y rectificación ante tendencias de deterioro o vulnerabilidad sirven de base para el trazado de las políticas en el sector.

Los resultados son controlados por cuatro sistemas cruzados o complementarios: el del INRH, el de la ONE, adscripta al MEP, y los sistemas complementarios del Ministerio de Salud Pública y del Ministerio de Ciencias, Tecnología y Medio Ambiente.

274

B. Funcionamiento del sistema

El Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INRH) es la entidad gubernamental encargada de llevar a cabo la política del país en materia de protección y uso racional de los recursos hídricos. Entre sus funciones principales está la prestación de los servicios de agua potable y de saneamiento.

Los programas de esa institución se dirigen en lo esencial a satisfacer las necesidades de grandes ciudades, cabeceras, pequeños centros urbanos y poblados rurales. La población residente en asentamientos rurales menores y la población dispersa reciben atención a través de instituciones agrícolas que brindan asesoramiento, subsidios y programas específicos.

En 1999 se inició un proceso de reorganización del INRH con el objetivo de delimitar las funciones estatales y empresariales en todos los niveles y poder así mejorar la gestión de los servicios de agua y saneamiento. Con ese fin:

- El sistema empresarial asumió las actividades de servicios que realizaban las entidades presupuestadas organizadas bajo los nuevos principios de autogestión. De las 46 empresas del sistema, 39 se han reorganizado.
- Se crearon los grupos empresariales como entidades superiores de dirección, lo cual facilitó las actividades de regulación, control y supervisión de las políticas de desarrollo.

La nueva organización de la administración permitirá, además, la introducción progresiva de programas para el desarrollo de los recursos humanos y la actualización de los procedimientos tecnológicos.

Los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento son proporcionados por las empresas territoriales de acueducto y alcantarillado, 23 en total, a través de sus unidades de base que atienden los sistemas existentes en uno o más municipios.

Entre sus funciones principales se encuentran: el abastecimiento de agua mediante tuberías hasta las viviendas y locales de usuarios comerciales, públicos e industriales; el acarreo de agua potable a través de camiones cisterna; la administración de los sistemas de evacuación de las aguas albañales mediante alcantarillado y los servicios de limpieza de fosas. Una parte minoritaria de la población, radicada en poblados urbanos y rurales pequeños, recibe agua potable de sistemas administrados por empresas industriales y agrarias.

Las unidades de base se encargan de operar y dar mantenimiento a las instalaciones, facturar y cobrar el servicio prestado y atender las quejas y solicitudes. Los servicios especializados, el mantenimiento mayor, las reparaciones de averías y la supervisión del funcionamiento, entre otras acciones, se efectúan por áreas especializadas de la empresa o mediante contrato a terceros. En el año 2002 esas unidades abastecían de agua potable a 8,5 millones de personas, residentes en 2.798 asentamientos urbanos y rurales.

275

En algunas zonas rurales los trabajadores acarrear el agua hasta sus viviendas con la autorización de los gobiernos locales y la vigilancia sanitaria de las entidades de salud pública. En lo que se refiere al saneamiento, en las zonas periféricas de algunas ciudades puede observarse que también trabajadores por cuenta propia, debidamente autorizados, realizan la limpieza de letrinas y fosas sépticas. En ambos casos, el peso de los servicios es poco significativo.

Entre la empresa proveedora y los clientes se establecen relaciones contractuales. La atención adecuada a los usuarios está reglamentada, lo que les permite acudir a las oficinas de atención existentes en todas las unidades de la empresa si se consideran insatisfechos. Las empresas pueden ser penalizadas económicamente cuando las quejas son excesivas, con lo cual se afecta la evaluación de su desempeño. Por otra parte, el proveedor tiene derecho contractual de reclamar al usuario incumplimientos de pagos o daños a instalaciones de la planta y a penalizarlos económica o judicialmente.

El usuario y principalmente la población, dispone además de la atención del gobierno de base (delegado o Consejo Popular), que puede llevar las quejas a instancias superiores, si resultase necesario. Los delegados comparecen periódicamente, ante sus electores, a quienes rinden cuentas de su gestión y recibir quejas o planteamientos, a los cuales deben dar respuestas convincentes en un plazo razonable.

El Estado cubano brinda financiamiento para las inversiones básicas mediante subsidios y, de forma creciente, a través de préstamos a las empresas proveedoras de servicios. Entre 1995 y 2000 se realizaron inversiones en obras de acueducto y alcantarillado por más de 230 millones de pesos, con valores anuales que pasaron de 19 millones de pesos en los primeros años de ese período a 45 millones de pesos en los años finales. Además se han destinado alrededor de 80 millones de pesos a otras obras vinculadas a los servicios de agua, saneamiento y protección contra inundaciones.

Los ingresos fundamentales para el financiamiento de los servicios a las empresas proceden de la aplicación de las tarifas de servicio. La estructura de estos costos protege a la población mediante cuotas discretas, con penalización en casos de despilfarro, y fija cuotas más elevadas para los usuarios empresariales y comerciales que subsidian de esa forma al sector más desprotegido de la población.

El sistema de tarifas incluye suministro de agua medido y no medido en moneda nacional para la población, los usuarios públicos y una parte de los sectores comercial e industrial. A las industrias y comercios que operan en divisas se les cobra el servicio en esa misma moneda y se les da prioridad en el metraje. También se lleva el control de casi todos los grandes consumidores (más de 30 metros cúbicos por día), y se trabaja en el metraje de los que utilizan más de 10 metros cúbicos diario. Las tarifas para la población son uniformes y bajas en todo el país, pero se penaliza el derroche de agua.

Los ingresos en moneda nacional aseguran la mayor parte de los gastos de administración, mientras que los gastos de componentes importados como el combustible, los equipos, partes y recambios se financian con los ingresos obtenidos en divisas.

El presupuesto estatal financia una parte importante de las inversiones en infraestructura para ampliaciones y modernizaciones del servicio, tanto en áreas urbanas como en sectores de ingresos menores (grupos de población rural y periurbana). Una parte, aún pequeña, de las inversiones identificadas y los programas específicos ha comenzado a recibir financiamiento mediante créditos internacionales.

C. Características y principales resultados del período 1998-2002

A inicios de los años noventa, con la desvinculación de los abastecedores habituales —países del entonces campo socialista— se desarticuló el flujo de equipos y otros insumos para la construcción y rehabilitación de los sistemas de abasto de agua y saneamiento. Las restricciones que acompañaron ese proceso se reflejaron en los niveles de los servicios durante varios años y, de manera especial, entre 1992 y 1995.

La interrupción casi total de los suministros afectó el funcionamiento de estaciones de bombeo, aun en las ciudades más importantes, lo que generó con frecuencia la carencia total de equipos de repuesto para mantener los servicios. Esto creó también una situación de inestabilidad y disminución de los horarios del servicio. El tratamiento de agua resultó muy afectado, ya que el funcionamiento de las instalaciones de tratamiento se redujo a cerca de la mitad al carecer de recambios y productos químicos. El efecto puede verse en el cuadro 44 en el que se observa cómo la continuidad en el funcionamiento de las instalaciones (expresada como continuidad de la cloración y referida a todos los acuerdos) tuvo un descenso más notable, afectando a un número considerable de instalaciones. Desde 1996, cuando se logró financiar su recuperación, las instalaciones retomaron la continuidad e incluso se extendieron, con el incremento de unas 876 unidades (GEAAL, 2003).

Cuadro 44

NIVELES DE AGUA TRATADA Y CLORACIÓN, 1990-2002

(Porcentajes)

	1990	1992	1995	1998	1999	2000	2001	2002
Agua tratada	80,0	78,6	67,7	88,0	92,2	93,0	97,6	97,8
Continuidad de cloración	82,2	71,4	81,0	94,4	95,9	96,1	98,8	98,9

Fuente: GEAL, 2003.

277

Para alcanzar los objetivos propuestos fue necesario realizar nuevas obras como presas, acueductos, plantas potabilizadoras, redes conductoras, lagunas de oxidación, estaciones de bombeo de residuales, obras de drenaje y protección contra inundaciones, entre otras. Fue necesario también mejorar paulatinamente lo existente a través de la rehabilitación. Una norma de las nuevas construcciones en los últimos años ha sido dotarlas de metros contadores a fin de hacer un uso más racional del agua y frenar el despilfarro.

Un ejemplo de esa política fue la construcción del acueducto de Pilón, en la provincia de Granma, en el que se trabajó de manera simultánea en la presa, la conductora, la planta potabilizadora y finalmente en la instalación de los metros contadores en el sector residencial y en los establecimientos económicos. Esa concepción de integralidad es la que debe prevalecer en los próximos años (Hubert, 2001).

Las principales características de la infraestructura existente en acueductos y alcantarillados se muestran en el cuadro 45.

En cuanto al acceso, en Cuba los servicios de agua potable se clasifican en conexión domiciliaria, servicio público y fácil acceso (considera el acarreo de agua hasta distancias de 300 m). La primera proporciona mayores facilidades al usuario, ya que permite disponer de agua en la propia vivienda, razón por la cual se trabaja de forma permanente en su extensión como parte de los programas establecidos.

Los niveles logrados en la cobertura de abasto de agua son significativos, especialmente para un país en desarrollo. Su estructura actual y la de saneamiento se muestran en los cuadros 46 y 47.

Cuadro 45
**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTO
Y ALCANTARILLADO, 1999-2002**

	UM	1999	2000	2001	2002
Acueductos					
Extensión de la red	km.	17 553	18 301	18 974	19 176
Plantas potabilizadoras	U	57	57	56	57
Agua suministrada	hm ³	1 629	1 686	1 705	1 717
Agua tratada	hm ³	1 423	1 504	1 586	1 610
Estaciones de cloración	U	1 187	1 275	1 587	1 731
Con cloro gas		157	157	161	161
Con hipoclorito	U	1 030	1 118	1 426	1 570
Estaciones de fluoración	U	1	1	1	1
		Alcantarillados			
Extensión de la red	km.	4 392	4 720	4 986	4 948
Sistemas de tratamiento	U	345	345	386	802
Volumen evacuado	hm ³	566	577	592	569
Volumen tratado	hm ³	154	188	207	228

Fuente: ONE, 2002.

Cuadro 46
COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, 2002

Sector	Población total (miles)	Con acceso		Tipo de acceso (%)		
		miles	(%)	conexión domiciliaria	servicio público	fácil acceso
Urbano	8 466,7	8 331,8	98,4	86,1	2,7	9,6
Rural	2 784,2	2 378,7	85,4	42,6	12,6	30,2
Total	11 250,9	10 710,5	95,2	75,4	5,2	14,7

Fuente: GEAL, 2003.

Cuadro 47
COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO, 2002

Sector	Población total (miles)	Con acceso		Tipo de acceso (%)	
		miles	(%)	alcantarillado	fosas y letrinas
Urbano	8 466,7	8 242,5	97,4	47,8	49,5
Rural	2 784,2	2 356,6	84,6	9,8	74,8
Total	11 250,9	10 599,1	94,2	38,4	55,8

Fuente: CEAAL, 2003.

279

Las coberturas más altas (100%) en el acceso al agua potable corresponden a las provincias de Ciudad de La Habana, Matanzas, Cienfuegos y el Municipio Especial Isla de la Juventud, mientras las menores corresponden a Granma (84%), Santiago de Cuba (83%) y Guantánamo (93%). Los mayores niveles de saneamiento (100%) se reportan en las provincias de Pinar del Río, La Habana, Ciudad de La Habana, Cienfuegos, Ciego de Ávila y el Municipio Especial Isla de la Juventud, mientras que Santiago de Cuba (61%), Guantánamo (86%) y Granma (89%), presentan los menores niveles (Hubert, 2001).

En el sector urbano, en el que predomina la conexión domiciliaria al agua y al saneamiento, las provincias de Ciudad de La Habana, La Habana, Isla de la Juventud y Cienfuegos cuentan con los niveles más altos, mientras que los asentamientos urbanos de Las Tunas, Santiago de Cuba, Holguín y Granma se encuentran más rezagados. Los asentamientos urbanos de la provincia de Matanzas presentan la situación contradictoria de altos niveles de conexión domiciliaria de acueductos (cerca de 94%) y muy bajos de conexión al alcantarillado público (casi 16%, el más bajo del país, con predominio de las fosas sanitarias).

El sector rural de las cinco provincias orientales muestra la situación más desfavorable de acceso a ambos servicios, razón por la cual se le presta atención especial a través del *Programa de beneficio a las comunidades rurales*. En las zonas rurales de las cinco provincias orientales residen 1,5 millones de habitantes. De ellos, cerca de 22% no tiene acceso adecuado al agua potable y 30% no cuenta con saneamiento seguro. La población urbana de esos territorios asciende a 2,44 millones de habitantes, de los cuales alrededor de 4% no tiene acceso al agua potable y 8% no cuenta con el saneamiento adecuado (Hubert, 2001).

En general, se estima que cerca de 90% del total de la población que tiene algún tipo de carencia en los servicios de agua y saneamiento en el país, se ubica en las provincias orientales.

El Programa rural de agua y saneamiento, iniciado como respuesta al Decenio Internacional de Agua Potable y Saneamiento (DIAPSA) de la Organización de Naciones Unidas destinado a extender las coberturas a más de un millón de personas, había logrado

construir en la década de 1980 cerca de 300 nuevos sistemas rurales, beneficiando a más de 250.000 personas.

En las condiciones restringidas de los años noventa, el programa se descentralizó hacia los gobiernos territoriales y de base con la finalidad de facilitar su ejecución. Con el financiamiento disponible, proporcionado hasta en 30% por agencias internacionales, las instituciones nacionales de agua acudieron a las potencialidades de la industria nacional, deprimida y parcialmente interrumpida. Se adquirieron materias primas para iniciar producciones limitadas de tubería y equipos, molinos de viento, bombas de mano y tubería de polietileno. También se dio soporte material a programas locales en los que la población y las instituciones locales planearon, ejecutaron y pusieron en funcionamiento sistemas de abasto y dispositivos de saneamiento en más de 3.000 comunidades rurales y áreas periféricas de poblados urbanos.

El acumulado nacional de esos acueductos desde 1980 es de 3.230, con lo que se benefician 1.853.700 habitantes. Se continúa trabajando en los acueductos de 30 comunidades rurales con más de 300 habitantes en Las Tunas, Holguín y Santiago de Cuba.

Cuadro 48

SECUENCIA DEL PROGRAMA RURAL DE AGUA Y SANEAMIENTO, 1980-2001

	1980/91	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Número de sistemas	434	53	80	104	128	345	538	545	306	563	96
Población beneficiada (miles)	386,4	28,4	32,6	53,0	67,8	156,2	291,0	291,1	170,8	383,6	66,7

Fuente: GEAAL, 2003.

En el contexto regional, Cuba destaca con altas coberturas de agua y saneamiento. Estos niveles se han alcanzado en circunstancias económicas difíciles y sin disponer de la colaboración de organizaciones financieras internacionales. En el cuadro 49 se muestra una comparación preliminar (referida al año 2000) de los niveles de cobertura de agua y saneamiento en Cuba con los de América Latina y el Caribe.

Cuadro 49
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES SELECCIONADOS DE AGUA Y SANEAMIENTO, 2000

	América Latina y el Caribe	Cuba
	Población con acceso al agua potable (%)	
Urbana	93,0	98,3
Rural	62,0	82,0
	Población con acceso al saneamiento (%)	
Urbana	87,0	97,0
Rural	49,0	83,7

Fuente: CEPAL, 2001a.

La calidad de los servicios es otro aspecto clave del sector, y está relacionada con la potabilidad, la dotación por habitante y la oportunidad (tiempo de servicio). Los niveles de potabilidad se han recuperado y son bastante altos en todas las provincias; como promedio, más de 95% del agua suministrada recibe tratamiento, y los estimados de la dotación bruta por habitante muestran niveles aceptables, con los valores menores en Santiago de Cuba (309 litros por persona al día), Las Tunas (315), Granma (348) y Holguín (385), con un promedio nacional de 574 litros de agua por persona al día.

A pesar de las difíciles condiciones de los años noventa, se logró dar continuidad a las tareas de tratamiento del agua. En los más de 2.700 asentamientos que disponen de los servicios de abasto funcionan 1.728 instalaciones de potabilización.

El tiempo medio de servicio (TMS) es de unas 12 horas/día, y constituye el indicador menos satisfactorio. La intermitencia del servicio obliga a una parte de la población —incluida la que recibe el servicio domiciliario— a almacenar el agua en tanques y otros depósitos, lo cual puede reducir los efectos de la potabilización, además del mal estado de una parte de las redes de distribución. Los territorios de menores horarios promedio en el año 2002 fueron los de las provincias orientales de Santiago de Cuba, Holguín y Las Tunas.

Los problemas relacionados con la calidad de los servicios, estrechamente vinculados con las dificultades económicas, se manifiestan fundamentalmente en la intermitencia del suministro y deterioro de la calidad del agua en las redes y depósitos. Las causas son diversas, entre ellas la insuficiente capacidad y deterioro de las redes, la inestabilidad del abastecimiento por interrupciones en el suministro de energía eléctrica y el mal estado técnico de una parte de los equipos de bombeo, todo lo cual trae consigo pérdidas de agua y disminución de su calidad.

No obstante, el impacto general de los programas de agua y saneamiento en el programa de salud ha resultado muy positivo. Las estadísticas nacionales reflejan la disminución del

número de casos de enfermedades relacionadas con el consumo de agua no potable o con el saneamiento inadecuado, como son la fiebre tifoidea y el parasitismo intestinal. Dichas estadísticas muestran además la baja posibilidad de importación o propagación de otras enfermedades como el cólera. Desde los años sesenta, cuando el programa nacional de higienización permitió erradicar los últimos focos de malaria en el país, no se conocen casos nacionales de esa enfermedad.

D. Principales desafíos

282

Las dificultades económicas han afectado seriamente el sector, pero la estrategia dirigida a mantener los niveles de servicios alcanzados, evitar al máximo su deterioro y avanzar en los programas básicos de abasto a las comunidades rurales y recuperación de la potabilidad del agua, está dando resultados positivos que deberán continuar en los próximos años.

Los desafíos generales más importantes del sector del agua y saneamiento en Cuba son dos: el mejoramiento del estado técnico de los sistemas en circunstancias de fuertes restricciones económicas, sobre todo en divisas; y la modernización de la gestión, con la transferencia de procedimientos avanzados para actualizar el desempeño de las empresas y la formación de personal capacitado.



Capítulo X

**Estudio de caso: El Centro
Histórico de La Habana, un
modelo de integración
económica y social**



Llegado el caso, ante la balanza que con sus relucientes platillos me recuerda a cada instante el necesario equilibrio entre lo material y lo espiritual, habría que optar por esto último, en el entendido de que sin la poesía —sostén del alma— sólo sería posible acumular riquezas que envilecen. En consecuencia reafirmamos lo dicho una vez: todo esquema de desarrollo que prescindiera de la cultura, generará decadencia.

Dr. Eusebio Leal Spengler,
Historiador de la Ciudad de La Habana

A. Introducción

La selección de una obra como caso de estudio para mostrar la labor social y económica de Cuba en los últimos años implica, necesariamente, considerar desde los ejemplos más recientes sobre la universalización de la enseñanza y la extensión de los servicios de salud a otras regiones del mundo, hasta las acciones por elevar el nivel cultural de la población.

¿Por qué el Centro Histórico de La Habana? Entre otras cosas porque en su obra, proceso o fenómeno social, como pudiera llamársele, está presente lo más representativo de la obra social del país. Porque siendo local, su acción es nacional y su proyección, internacional. Y lo más importante, porque representa la memoria histórica y cultural que se debe mantener como símbolo de identidad y soberanía.

Su concepción esencial ha sido definida por el mismo Eusebio Leal:

...una obra restauradora, cuya novedad radica en la firme voluntad de dibujar un prototipo de participación social y comunitaria, a más de preconizar un modelo descentralizado de desarrollo local, sustentado en la voluntad política y en las leyes promulgadas por el Estado cubano... Exalta valores éticos y parámetros de conducta; apela al sentimiento nacional y proclama —resueltamente— que sólo se puede acceder al futuro desde el pasado (Leal, 2002).

En esos principios se basa la estrategia para la salvaguarda de La Habana Vieja.

B. Contexto regional

La etapa que siguió a la Segunda Guerra Mundial vio resurgir el interés por la conservación y rescate del patrimonio histórico y cultural de la humanidad. La destrucción de varias ciudades europeas fue uno de los factores que sensibilizaron y ayudaron a elevar la conciencia sobre el tema. En América Latina, la década de los años setenta fue decisiva en ese sentido. México, Ecuador y Cuba promulgaron leyes de protección del patrimonio de sitios históricos y monumentos, las cuales hoy existen en la mayoría de los países del continente.

286

En 1976 Quito fue declarada por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad,⁹⁴ y en 1977 fue sede del “Coloquio sobre la preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas”. Se redactaron allí las *Normas de Quito* y se llegó a un consenso acerca del centro histórico como “todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución e identidad de un pueblo”.

La definición de la preservación de los centros históricos como “operación destinada no sólo a revitalizar los inmuebles, sino primordialmente, la calidad de vida de las sociedades que los habitan” (ibídem) incorporó el elemento social que otorgaría sentido a las acciones de salvaguarda del patrimonio cultural.

América Latina cuenta con un gran número de ciudades y sitios históricos considerados patrimonio de la humanidad que tienen problemas comunes y elementos distintivos. En la mayoría, el problema más común es la contradicción entre la riqueza cultural e histórica que poseen y la pobreza económica y social que los asfixia, sin detallar muchos otros relacionados con los cambios demográficos, sociales y con el proceso de globalización, que han llevado a nuevos patrones de urbanización y que no son exclusivos de los centros históricos.

Hasta hace unos años, la rehabilitación de los centros históricos tenía un enfoque principalmente cultural, y los aspectos económicos y sociales resultaban más bien elementos inducidos de los procesos de rescate patrimonial. Sin embargo, en los últimos años los temas de la viabilidad económica y la sostenibilidad en general se han incorporado cada vez más a los enfoques, lo que ha motivado el análisis sobre dónde, cómo y para quién intervenir en los centros históricos.

Entre las temáticas más debatidas en la actualidad se encuentran las referidas al papel de los espacios públicos, a los tipos de intervención que resultan más adecuados, a las

⁹⁴ Abarca el Patrimonio de la Humanidad Cultural y Natural, integrado por los monumentos, conjuntos y parajes que poseen un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, y por monumentos naturales, formaciones geológicas, parajes naturales que poseen un valor excepcional estético o científico.

funciones que deben cumplir los centros históricos, además de las relativas a la cultura y la educación, la globalización y el desarrollo local, la gobernabilidad y la sostenibilidad social y económica, así como la participación ciudadana.⁹⁵

En ese debate, uno de los planteamientos más abarcadores es que la recuperación de los centros históricos debe ser económicamente viable, lo cual resulta una premisa ineludible. El reto consiste en cómo hacerlo de manera sostenible, implicando a la sociedad en un proceso integrador que se contrapona a la exclusión (Coulomb, 2003).

A lo anterior hay que añadir la importancia de que la transformación de los centros históricos se integre a toda la política urbana y a los objetivos generales del desarrollo económico y social del país, premisas en las que se ha basado la política para la revitalización integral del Centro Histórico de La Habana.

287

C. El Centro Histórico de La Habana

1. Surgimiento y decadencia

Su situación geográfica privilegiada, en especial la bahía localizada en un lugar estratégico de la costa norte occidental de la Isla principal del archipiélago cubano, fueron elementos decisivos para la fundación definitiva de La Habana aproximadamente en 1519. En 1592 fue reconocida como ciudad y en 1607, mediante Real Cédula, como capital de la colonia (Poder Popular de Ciudad de La Habana, 1984).

Durante más de dos siglos el puerto de La Habana fue el más relevante del hemisferio occidental, en especial porque en él se reunían las flotas para regresar a España y por la existencia de uno de los astilleros más importantes del mundo de aquella época, el Real Arsenal. Para proteger ese enclave de los frecuentes ataques de corsarios y piratas, se construyeron las principales fortificaciones y las murallas que rodearon a la ciudad hasta mediados del siglo XIX, cuando se inició su derribo y el reparto y edificación de los espacios que éstas ocupaban y, con ello, la expansión de La Habana hacia el oeste.

Las clases más ricas, huyendo del hacinamiento, la insalubridad y, sobre todo, de la convivencia con clases sociales de menos recursos, se desplazaron hacia otros lugares y comenzaron a aparecer barrios más exclusivos como El Cerro y, después, El Vedado. Muchas de las antiguas mansiones fueron vendidas por sus dueños y se transformaron en casas de inquilinato o ciudadelas. Otra parte considerable de las edificaciones fue adaptada para almacenes y talleres en función de la actividad portuaria e industrial que comenzaba a cobrar auge.

⁹⁵ Esos aspectos fueron debatidos en el II Encuentro sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos, efectuado en La Habana en septiembre de 2003, auspiciado por la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH), la UNESCO y el PNUD.

El desarrollo territorial, arquitectónico y urbanístico iniciado en la segunda mitad del siglo XVII alcanzó su máximo esplendor en el siglo XIX, cuando se ejecutaron las obras del Acueducto de Albear (1874-1893); el ferrocarril (1837); el alumbrado público por gas (1848); el sistema de transporte urbano (1862); las comunicaciones telegráficas (1851) y telefónicas (1888) y el alumbrado eléctrico (1890), entre otras (Poder Popular de Ciudad de La Habana, 1984).

La instauración de la república con un carácter neocolonial, a principios del siglo XX, incorporó nuevos elementos, como por ejemplo, el desarrollo de la función bancaria y financiera en la zona que antes fuera intramuros y, con ella, la construcción de edificios altos que contrastaban con las características urbanísticas del lugar, en el que predominaban las edificaciones de poca altura y las calles estrechas. En esos cambios fue decisiva la influencia política y económica de los Estados Unidos.

El proceso de cambios de centralidad fue desplazando el núcleo colonial, cuyo progresivo abandono y decadencia se incrementó a partir de los años treinta del siglo XX. (Segre, 1989).

Gracias a que los planes de modernización del centro colonial elaborados en los años cincuenta no llegaron a concretarse, y a que las acciones de demolición no fueron tan notorias como en otros centros antiguos latinoamericanos, La Habana Vieja actual muestra una riqueza y diversidad de edificaciones representativas de cinco siglos de actividad constructiva, en los que se sucedieron varios estilos arquitectónicos, desde el mudéjar y el barroco, hasta el *art decó* y el racionalista. Por esa razón, aunque se identifica esa zona con La Habana colonial, en realidad es más que eso, pues hay en ella una buena representación de etapas posteriores, lo cual implica una convivencia de estilos que realza su valor patrimonial.

El territorio que se define como Centro Histórico de La Habana abarca el área original intramuros y la zona extramuros que fuera urbanizada al derribo de la murallas. Su categoría cultural lo llevó a ser declarado en 1978 Monumento Nacional. En 1982 la UNESCO decidió incluirlo, junto al sistema de fortificaciones, en la lista del patrimonio de la humanidad, en la que ocupa el número 27. Con ello pasó a formar parte del grupo de bienes "de valor universal excepcional", además de otros tan reconocidos, como Venecia; el centro de Florencia; los conjuntos de Delfos, de Epidauro y de Olimpia en Grecia; la Alhambra de Granada; la ciudad de Edimburgo; el palacio imperial de Pekín; la Gran Muralla China; Palmira, en Siria; El Cairo Antiguo Islámico; Abu Simbel y los templos de Nubia, en Egipto; México; Ouro Preto en Brasil, el Palacio de Versalles y la ciudad vieja de Berna, en Suiza, entre otros.

2. La población y el hábitat

El municipio de La Habana Vieja tiene una superficie de 4,32 km². Casi la mitad de su territorio (2,14 km²) y cerca de las dos terceras partes de su área habitacional corresponden al Centro Histórico, la zona más antigua de la ciudad.

Coordinado por la ONE y el Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH), en 1995 se realizó un Censo de Población y Viviendas en el Centro Histórico, y en mayo de 2001 se ejecutó un nuevo censo cuyos resultados demográficos no difieren mucho del anterior.

De esa manera fue posible conocer las principales características sociodemográficas de la zona y las condiciones de vida en las viviendas, comparar los datos con los de etapas anteriores y disponer de una valiosa información para la proyección de las soluciones a los problemas detectados. Entre los resultados de mayor interés, correspondientes al año 2001, se encuentran los siguientes:⁹⁶

- La población total enumerada en el año 2001 fue de 66.752 habitantes, lo que representa un decrecimiento en 5.600 habitantes con relación a los resultados obtenidos para la zona durante la ejecución del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1981. En esa reducción influyeron factores tales como los procesos demográficos naturales y el asentamiento en otros lugares inducido por los procesos de rehabilitación, entre otros.
- Aunque el fondo habitacional abarca 22.626 viviendas, el estudio censal se centró en las 21.005 que se encontraban ocupadas en ese momento. En ellas, el índice de ocupación resultó de 3,18 habitantes por vivienda, valor que casi coincide con el índice estimado a escala nacional, que es de algo superior a 3 habitantes por vivienda.
- Más de la mitad (52,5%) de la población del Centro Histórico es femenina, lo que se atribuye en el análisis de los resultados del censo a una tendencia histórica resultante de las corrientes migratorias y a una mayor esperanza de vida de las mujeres. El índice de masculinidad (IM) en la zona es de 904 hombres por 1.000 mujeres. El censo mostró además que de cada cinco jefes de núcleos, tres son mujeres. Esos elementos se han tenido en cuenta para establecer las acciones locales de atención a la mujer.
- Coincidiendo con la tendencia nacional, la población del lugar tiene una tendencia demográfica al envejecimiento, en especial las mujeres. En el año 2001 la estructura por edades de la población era la siguiente (en porcentajes de la población total):
 - 0-14 años: 18,8%.
 - 15-59 años: 64,7%.
 - 60 y más años: 16,5%.
- En la zona residen 38.693 migrantes, de los cuales 39% vive en el municipio de La Habana Vieja desde hace más de 20 años. La mayoría procede de la propia provincia

⁹⁶ La información del año 2001 corresponde al informe *Resultados generales del Censo de Población y Viviendas* realizado por el Plan Maestro de la OHCH y la ONE [S/P] suministrado por el Plan Maestro de la OHCH.

de Ciudad de La Habana y de las provincias orientales (casi uno de cada cuatro). Más de un tercio del total arribó después de 1990.

- El 24,8% de la población de 16 años y más tiene completado el nivel medio básico (secundaria básica u obrero calificado) y 36,7% el nivel medio superior (preuniversitario, técnico medio y educación pedagógica).
- Los ocupados y los disponibles vinculados laboralmente representaron, en la población activa de 15 años y más, 97,8% y los desocupados sólo 2,2%. Estos porcentajes reflejan las facilidades de empleo y protección social.

290

En lo concerniente a las características de infraestructura, los elementos más relevantes son los siguientes (Menéndez, 2001):

- En el Centro Histórico existen 3.344 edificaciones, de las cuales cerca de 15% poseen los grados más altos de protección patrimonial, I y II, por su alto valor cultural.
- El mayor peso en las edificaciones corresponde a la arquitectura doméstica (viviendas), con 81%, seguida de la arquitectura civil pública, que confirió a la zona su carácter central, y con mucho menor peso por la arquitectura religiosa y las fortificaciones del sistema defensivo de la ciudad. El 56,4% de las edificaciones corresponde a la primera mitad del siglo xx, en especial a las primeras décadas, por lo que tienen una edad promedio de 73 años.
- Algo más de 45% de las viviendas no reúne las condiciones de habitabilidad adecuadas. Más de la mitad del total corresponde a las modalidades conocidas como ciudadelas y cuarterías. Las primeras consisten en antiguas casonas coloniales divididas para alojar a varias familias, mientras las segundas son una serie de habitaciones alineadas a lo largo de un patio generalmente estrecho. En ellas habita 41,5% de la población residente y presentan los mayores problemas de hacinamiento y cohabitación.
- A fin de aprovechar al máximo el reducido espacio, la población construyó en un gran número de viviendas las llamadas "barbacoas" (especie de entresuelo hecho con diversos materiales por autoesfuerzo) que con frecuencia constituyen un peligro para sus habitantes por la precariedad de las soluciones.
- Los principales problemas de la vivienda en el Centro Histórico, como en casi toda La Habana Vieja, se relacionan con el sobreuso de los inmuebles y con problemas constructivos, como fallas estructurales de techo, grietas o desplomes en las paredes, hundimiento de pisos, filtraciones en techos, entresijos o paredes y otras afectaciones. Eso ha motivado que numerosas familias hayan tenido que ser trasladadas a albergues más seguros, hasta que se les pueda proporcionar una vivienda adecuada.

- En casi la tercera parte de los inmuebles se carga el agua de forma manual y se almacena en tanques sin conexión a las redes de acueducto. Alrededor de 20% de ellos no dispone de servicios sanitarios adecuados. El total de las viviendas está electrificado y este servicio resulta bastante estable.

Con la finalidad de profundizar en algunos aspectos de interés para llevar adelante el proceso de transformación integral, se realizó de forma paralela al censo de 1995 una encuesta socioeconómica sobre una muestra representativa del Centro Histórico y de sus barrios.⁹⁷

La encuesta indagó sobre: la satisfacción con la vivienda; el sentimiento de pertenencia al barrio, determinado a partir de la percepción y el interés hacia él y en particular hacia La Habana Vieja; las potencialidades para la participación en la transformación y las expectativas de interés al respecto.

Cerca de 50% de los entrevistados afirmó gustar de su vivienda y estar dispuestos a participar en su mejoramiento. La razón principal de esa percepción está más asociada a las características generales del barrio que a las de los inmuebles en sí.

La población reconoció como más deficitarios los servicios de cafeterías y restaurantes en moneda nacional, el mantenimiento de la vivienda, la distribución de agua, la recogida de basura y los servicios de reparación de equipos y bienes de uso personal, entre otros. También se pronunció sobre sus preferencias para disfrutar del tiempo libre en parques infantiles, discotecas, salas de juegos, cafeterías, restaurantes, cines, centros de recreación y reunión para la tercera edad y salas de vídeo. Esas opiniones permitieron ratificar las principales líneas de acción señaladas en ese sentido en la Estrategia de Revitalización Integral.

Aunque reconocen los problemas existentes, 80,7% de los entrevistados consideraron atractiva La Habana Vieja y 63,7% su barrio. Los elementos que más influyeron en esa opinión fueron los valores arquitectónicos, culturales y artísticos; la ubicación y centralidad y en menor grado el ambiente social y la gente. Los inmigrantes mencionaron ventajas de índole familiar y económica, principalmente.

Un 67,7% manifestó su interés por permanecer en la zona, y en general se observó que no existe una relación estrecha entre el tipo de la vivienda y la intención de permanencia, sino que más bien prevalece el arraigo al lugar.

En sentido general, muchos de los que aún no han sido directamente beneficiados reconocen los avances alcanzados, lo cual reafirma su confianza y los motiva a incorporarse a las actividades de la recuperación.

⁹⁷ Plan Maestro ОНСН, 1996, cuyos datos fundamentales aparecen publicados en Leal, 2002.

3. La estrategia para la rehabilitación integral

El principio rector de la política general para la rehabilitación integral del Centro Histórico de La Habana expresa que: "...para lograr un eficaz proceso de rehabilitación urbana es imprescindible una rehabilitación social y económica de los residentes" (OHCH, 1998).

Como políticas específicas se han definido las siguientes (Leal, 2002):

- Salvaguardar la identidad nacional a partir de la investigación, promoción y desarrollo de la cultura.
- Proteger el patrimonio heredado, rehabilitando el territorio a través de un plan integral y continuo que concilie la conservación de los valores culturales con las necesidades del desarrollo socioeconómico.
- Conservar el carácter residencial del Centro Histórico, garantizando la permanencia de la población residente según los parámetros de habitabilidad, densidades y calidad de vida que resulten más apropiados.
- Dotar al territorio de una infraestructura técnica y de servicios básicos que aseguren su funcionamiento en correspondencia con las necesidades contemporáneas.
- Lograr un desarrollo integral autofinanciado que haga recuperable y productiva la inversión en el patrimonio, impulsando una economía local que garantice un desarrollo sostenible.

La elaboración de la *Estrategia Integral de Rescate en el Centro Histórico* se apoyó en el Plan especial de desarrollo integral, en el Plan de ordenamiento territorial urbanístico del municipio de La Habana Vieja, en diversos documentos y planes nacionales e internacionales y en las experiencias prácticas del proceso de recuperación. Las principales líneas estratégicas son las siguientes (Leal, 2002).

- Recuperar la estructura física urbana patrimonial
- Desarrollar la economía local de manera dinámica, con una tecnología avanzada y un alto nivel de autosustentabilidad.
- Desarrollar la función terciaria, asociada a diferentes actividades culturales, comerciales, gastronómicas, administrativas y recreativas.
- Atender de manera sistemática los requerimientos de vivienda a partir de una normativa precisa que asegure un equilibrio adecuado con la actividad terciaria para evitar el desplazamiento de la población. Al mismo tiempo se deberá contrarrestar los efectos del deterioro para alcanzar la adecuada calidad de vida de los residentes.
- Impulsar la rehabilitación participativa y sustentable en el proceso de recuperación del Centro Histórico.
- Desarrollar los servicios al hábitat.
- Mejorar las redes de infraestructura.
- Fomentar la cooperación internacional.
- Promover una cultura de protección medioambiental.

4. La gestión económica

La labor llevada a cabo durante muchos años para elevar la conciencia sobre los valores patrimoniales del Centro Histórico y la necesidad de su salvaguarda, constituyó un valioso antecedente que permitió en los años ochenta estructurar con mayor precisión y apoyo del presupuesto del Estado, una serie de programas para la rehabilitación del territorio. También se crearon instituciones especializadas para la restauración, entre las que se destaca el Centro Nacional de Conservación, Restauración y Museología, surgido como proyecto PNUD-UNESCO en 1982.

La inclusión de acciones constructivas específicas en los planes quinquenales de esos años permitió materializar las primeras acciones de envergadura que tuvieron como referencia la Plaza de la Catedral, la Plaza de Armas y algunos tramos que las une. En 10 años se rehabilitaron más de 50 edificaciones con alto valor patrimonial, además de despertar el interés cultural y turístico en la zona, elementos que se convertirían después en cualidades indiscutibles para su desarrollo. Con ello se echaba a andar un proyecto que, ante las dificultades económicas, encontró nuevas vías de solución.

En los años noventa el Estado cubano adoptó una serie de medidas necesarias para enfrentar los problemas de la coyuntura económica por nuevas vías, entre las que se encontraban el impulso al sector del turismo y la apertura al capital extranjero. Por la importancia de la obra restauradora que se estaba llevando a cabo y el grado de compromiso social que ello representaba, las acciones se extendieron también al Centro Histórico.

Con la finalidad de llevar adelante un proceso de transformación sobre bases descentralizadas, en octubre de 1993 el Consejo de Estado dictó el Decreto Ley N° 143 que amplió las facultades de la OHCH y declaró el Centro Histórico *Zona Priorizada para la Conservación*. Además autorizó a la OHCH para desempeñar una gestión autofinanciada que permitiera continuar las tareas de rescate del patrimonio cultural y propiciara el desarrollo social.

La OHCH, que hasta ese momento dependía del gobierno local, se subordinó directamente al Consejo de Estado. Se estableció un marco legal especial y se le reconoció su personalidad jurídica para concertar contratos con personas naturales, nacionales o extranjeras realizar operaciones mercantiles; fiscalizar; fomentar fuentes propias de financiamiento; formular y ejecutar planes de restauración, entre otras atribuciones.

Se establecieron además las premisas del nuevo modelo de gestión económica: voluntad política al más alto nivel y reconocimiento de una autoridad única institucional para conducir el proceso de rehabilitación; existencia de un marco legal especial; capacidad para planificar el territorio estratégica e integralmente; descentralización de los recursos financieros y disposición de un fondo inmobiliario propio.

Se creó la compañía turística Habaguanex, S. A., para el desarrollo del potencial hotelero, extrahotelero y comercial del Centro Histórico, con lo que se inició el camino del

autofinanciamiento. Esa entidad hoy cuenta con nueve hoteles y hostales, cinco restaurantes en hoteles y otros 13 especializados, 23 cafeterías, 59 tiendas y otras instalaciones (Leal, 2002).

La economía de la zona tiene su base en el turismo, el comercio, las construcciones, el transporte, las industrias ligeras y las comunicaciones. Los recursos financieros generados en el plano interno provienen en su mayor parte de la red hotelera y extrahotelera asociada a la actividad turística administrada por la compañía Habaguanex, S. A. Otra parte de los recursos es aportada por el sector inmobiliario (Inmobiliaria Fénix, S. A.) por medio del alquiler de viviendas de medio y alto estándar, espacios de oficina, locales comerciales y gastronómicos, almacenes, estacionamientos y la prestación de otros servicios.

Las entidades subordinadas a la Dirección General Económico-Administrativa de la Oficina del Historiador efectúan el cobro de contribuciones a instituciones productivas del territorio, entre otras funciones.

Los recursos externos se obtienen, en lo esencial, a través de créditos del sistema bancario nacional, la inversión extranjera, la cooperación internacional y las donaciones.

Entre 1994 y el 2002, en el Centro Histórico se habían recaudado alrededor de 120 millones de dólares por concepto de ganancias y 12 millones por concepto de impuestos. Cerca del 45% de las utilidades se destinó a la reinversión en proyectos productivos; 35% a los programas sociales y al apoyo al gobierno municipal y 20% como contribución a la Nación (OHCH, 2003).

5. La estructura institucional

Los cambios efectuados implicaron la reorganización institucional de la OHCH, la cual fortaleció el sistema de direcciones especializadas encargadas de continuar los trabajos de rescate del patrimonio físico y el desarrollo de programas sociales y culturales. Asimismo incorporó un sistema empresarial encargado de la explotación del patrimonio histórico, a fin de generar utilidades que pudieran reinvertirse en la rehabilitación y desarrollo integral de la zona.

En esa estructura destaca el denominado Plan Maestro para la Revitalización Integral de La Habana Vieja, entidad rectora de las políticas, estrategias y regulaciones del Centro Histórico, responsable de establecer las pautas del desarrollo a través del Plan de Desarrollo Integral y coordinador de la cooperación internacional, entre otras funciones.

Las entidades de esta oficina tienen, entre otras responsabilidades, las de hacer cumplir y aplicar las políticas establecidas en el Plan de Desarrollo Integral, llevar a cabo la proyección sociocultural, generar y administrar los recursos financieros y rehabilitar el entorno físico.

6. La cooperación internacional

La OHCH lleva a cabo una serie de proyectos que cuentan con la colaboración internacional, tanto de manera multilateral, a través de las Naciones Unidas, como bilateral. Por la vía multilateral, los principales proyectos son los que se ejecutan a través del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y mediante el proyecto dirigido a la creación y recuperación de viviendas en La Habana Vieja, financiado por el Reino de Bélgica y administrado por el PNUD.

El PDHL, coordinado por el gobierno municipal y la OHCH a través del Grupo Local de Trabajo, coopera en las tareas de revitalización integral del Centro Histórico desde 1998. Por medio de esa modalidad se han terminado, o se encuentran en fase de ejecución 90 proyectos de gran impacto social, en los que han participado cerca de 100 ciudades y provincias europeas, en especial italianas. Las esferas más beneficiadas han sido las de la salud, la educación y otras vinculadas a la formación de oficios y creación de empleos (OHCH, 2003).

De manera bilateral se ejecutan proyectos de gran importancia social, de apoyo a centros de salud, escuelas, planes de emergencia ante derrumbes, y reconstrucción de viviendas sociales, entre otros, en los que intervienen España, Italia, Bélgica Suiza y Francia.

7. La obra social y cultural

Los logros en la recuperación del territorio y en la esfera social han sido notables con el nuevo modelo de gestión pública. Los resultados fueron resumidos por el propio Historiador de la Ciudad, Eusebio Leal:

A partir de 1994, y con los nuevos instrumentos económicos y legales, se produce el asombro. En los cinco años que han transcurrido se ha triplicado la cantidad de edificaciones rehabilitadas en los tres quinquenios antecedentes. Se han incrementado los programas sociales y culturales a todas las escalas, y ya se puede hablar de un 38% del territorio recuperado o en un arduo proceso de inversión. (Leal, 2003).

Las transformaciones se desarrollan de acuerdo con la estrategia territorial que concibe la concentración de las inversiones para rehabilitar zonas completas significativas. Sobre esa base, las acciones se concentran en las principales plazas, en las calles que las unen, en los bordes urbanos y en algunas otras áreas internas, con la finalidad de avanzar hacia otras zonas de La Habana Vieja.

En la línea costera se recupera la Avenida del Puerto hasta la Alameda de Paula, la cual se integra al *Programa de revitalización integral de San Isidro*, barrio de carácter residencial situado en la zona portuaria del sur del Centro Histórico, que presenta el mayor deterioro físico y social de ese territorio.

San Isidro tiene 11.383 habitantes, radicados en 3.600 viviendas, y cuenta con la llamada Oficina-Taller, que ha propiciado el proceso participativo de transformación del barrio. Su *Plan de rehabilitación integral* incluye un grupo de programas dirigidos a la reparación, la rehabilitación y el mantenimiento de las viviendas existentes; el mejoramiento de los servicios locales y de la infraestructura técnica; la reactivación de la economía local y el rescate y fortalecimiento de las tradiciones populares, entre otros objetivos.

En los últimos años se trabajó en numerosas obras de ese barrio, entre las que se encuentra la ampliación de la Casa Natal de José Martí, con un espacio para exposiciones, conferencias y otras actividades con los niños. Como proyecto del PDHL, se creó además un taller de talabartería que otorga prioridad al empleo femenino, y se inauguró la Clínica de Medicina Natural y Tradicional.

En otra parte del Centro Histórico se iniciaron las obras de recuperación del conocido Paseo de El Prado; se terminó el proyecto de una terminal de cruceros que favorecerá el desarrollo de esa modalidad de turismo en la zona; y, aunque con resultados aún modestos con relación a la envergadura de la demanda, se avanzó en los programas dirigidos a mejorar las condiciones de la vivienda en el Centro Histórico, entre los que se encuentran los siguientes (Menéndez, 2001).

El Programa de ayuda de emergencia ante derrumbes, que se ha ido ejecutando en los dos últimos años con la finalidad de disminuir la vulnerabilidad de la población y prevenir pérdidas de vidas humanas; mejorar la capacidad de prevención y de respuestas ante situaciones de desastre; salvaguardar el patrimonio arquitectónico en peligro y realizar acciones emergentes en edificaciones habitadas con peligro de derrumbes. Consiste en la ejecución de acciones de emergencia en las viviendas, con el empleo de los recursos mínimos indispensables, hasta que se puedan acometer acciones de rehabilitación más integral. Se trata de recuperar la estabilidad estructural del inmueble y eliminar las causas que provocaron el deterioro. Ese programa es muy reciente, y entre los años 2002 y 2003 benefició a unas 260 viviendas.

El Programa de desarrollo de viviendas de interés social, consistente en la construcción de nuevas viviendas en el territorio y fuera de él, para compensar las afectaciones al fondo habitacional derivadas de la pérdida de inmuebles, cambios de uso y la reducción de los núcleos ocupantes en la mayoría de las edificaciones que se intervienen. Incluye el programa de construcción de nuevas viviendas fuera del territorio, fundamentalmente en nuevas urbanizaciones como Alamar y Capdevila, así como la ejecución de nuevas viviendas en el propio Centro Histórico. Este programa es apoyado por el PDHL, el Estado belga y el Estado de Canadá, entre otros.

El Programa de rehabilitación urbanística de conjuntos residenciales, que se desarrolla en diferentes escalas, como por ejemplo la rehabilitación del barrio San Isidro ya señalada; la rehabilitación en focos de interés especial, como el conjunto Plaza Vieja, en fase de terminación la Plaza de El Cristo —proyecto pendiente de financiamiento— y la llamada Manzana 148. Esta última se encuentra en fase de ejecución y consiste en la recuperación

de un conjunto edificado con sus instalaciones especializadas, vinculado a la tradición farmacéutica de La Habana Vieja. Un importante grupo de edificios de origen doméstico recuperará con ese proyecto su función inicial mediante la creación de nuevas y confortables viviendas que se construyen conservando la fachada original.

Como parte del Programa de rehabilitación urbanística se trabaja además para completar la rehabilitación de edificaciones en calles que tienen prioridad por establecer vínculos entre las plazas principales, entre ellas Oficinas, Mercaderes, Teniente Rey y Amargura.

El Programa de viviendas protegidas para adultos mayores, destinado a proporcionar un espacio adecuado a los habitantes de la tercera edad que lo requieran. Funcionan en un régimen de convivencia que asegura a la vez la privacidad y la comunicación con los demás.

La creación de viviendas de tránsito, a fin de alojar a los habitantes de distintos inmuebles durante la realización de acciones complejas y de riesgo que impiden su permanencia en las viviendas.

Como obras inducidas, se mejoran las viviendas que complementan otros programas, como el dirigido al desarrollo de la función terciaria.

La cantidad de obras terminadas en la etapa 1994-2002, y el peso que en ellas tuvieron las del último quinquenio, se muestra por tipo de obra en el cuadro 50.

Cuadro 50

OBRAS TERMINADAS, 1994-2002

(Unidades y estructura porcentual)

	1994-2002 U	1998-2002 (%)
Total	724	76
Patrimonio cultural	76	24
Hoteles/Número de habitaciones	14/413	78/77
Obras extrahoteleras a/	79	66
Inmobiliarias/Número de apartamentos y oficinas	11/59	82/86
Edificios/Número de viviendas b/	373/3 092	90/86
Otras obras sociales	171	75
Total de obras por tipo = 100%		

Fuente: ONCH, 2003.

a/ Se refiere a obras complementarias al desarrollo turístico, tales como cafeterías, restaurantes, comercio minorista y otros.

b/ Incluye rehabilitaciones, conservaciones, acciones de emergencia y nuevas viviendas, y responden a los programas de viviendas señalados en el texto.

En la etapa 1998-2002, las obras sociales y culturales representaron casi 87% del total de obras terminadas. Los resultados positivos de los últimos años se deben no sólo a un cambio en el modelo de gestión pública, sino también en gran medida a la incorporación de nuevos enfoques en los que las transformaciones sociales cobran cada vez mayor auge.

Los habitantes del Centro Histórico disponen de los mismos beneficios sociales que el resto de la población del país. Sin embargo, el hecho de ser ésta una zona con importantes antecedentes de marginalidad y deterioro social, además de constituir un sitio con un alto valor patrimonial, impone acciones adicionales que aceleren el proceso de transformación.

Ante la imposibilidad de mencionar en tan breve espacio todos los proyectos que se ejecutan con esa finalidad y los logros alcanzados, se han seleccionado algunos ejemplos que muestran la integración de políticas y la atención a grupos especiales.

a) Atención a los niños y adolescentes

Como todos los niños del país, los del Centro Histórico cuentan con los servicios de atención primaria de salud y de atención especializada. A eso se suma una de las obras que mayor impacto ha tenido en los últimos años en la zona y fuera de ella: la construcción, en 1999, del Centro de Rehabilitación para la Edad Pediátrica, destinado al tratamiento y rehabilitación integral de niños con parálisis cerebral y otras enfermedades degenerativas del sistema nervioso central.

Esa institución tiene capacidad para atender unos 40 niños en régimen de seminternado, y otros más en tratamientos ambulatorios. Está dotado de equipamiento y tecnología terapéutica de punta y en él trabajan especialistas altamente calificados. La cercanía al lugar de residencia facilita el tratamiento y contribuye además a la reinserción, sobre todo de las madres, a la sociedad (OHCH, 2003).

Durante el año 2002 las escuelas de enseñanza general de la zona fueron reparadas como parte de un programa de gobierno de carácter nacional dirigido a crear las condiciones para elevar la calidad de la enseñanza. Muchas de ellas eran edificaciones que fueron construidas para otros fines o tienen valores arquitectónicos que hacen más compleja su solución. Por eso los lineamientos estratégicos se encaminaron a la adecuación de inmuebles y a la construcción de escuelas para crear nuevas capacidades, disminuir el número de alumnos por aula y aumentar la disponibilidad de comedores, bibliotecas y áreas libres. La OHCH se sumó a la recuperación de esas escuelas con el aporte de recursos materiales y humanos.

Uno de los proyectos de mayor impacto social es el de "Aulas Museos", iniciado en 1995 y surgido ante la necesidad de mejorar las condiciones de una escuela primaria ubicada en la zona de intervención de la Plaza Vieja. La OHCH decidió entonces ubicar las aulas de esa escuela temporalmente en los propios museos, habilitando en ocasiones espacios que antes constituían salas de exposición.

La experiencia de esa vinculación de los niños al proceso cultural fue muy positiva, lo cual se pudo constatar por los cambios en la disciplina, la actitud y el rendimiento docente. El proyecto se ha consolidado y extendido en el último quinquenio, y en el curso escolar 2002-2003 funcionan 11 aulas museos correspondientes a seis escuelas primarias y a una especial de cinco consejos populares de la zona.

El Proyecto aulas museos persigue contribuir a reducir al mínimo los factores de desventaja social, estimular la participación comunitaria, adecuar el programa sociocultural a las peculiaridades de los niños de la zona y resaltar la función comunicativa de los museos, entre otras cosas. A partir del año 2003 el programa incluirá a los estudiantes de los centros de enseñanza de nivel medio del Centro Histórico. La experiencia se ha extendido a otros 11 municipios del país (OHCH, 2003).

299

Además del proyecto mencionado, en la etapa 1994-2002 han participado en visitas dirigidas a los museos unos 16.500 estudiantes de 20 de los 27 centros de enseñanza primaria del municipio La Habana Vieja, incluidos cuatro centros de la educación especial.

Otras dos instituciones relacionadas con los niños y los jóvenes merecen ser destacadas porque simbolizan la integración consecuente de las políticas sociales a que aspira el país (Leal, 2003).

- El Centro Estudiantil “José de la Luz y Caballero”, fundado en 1995 y consolidado en el quinquenio 1998-2002, que desarrolla un programa cultural para niños y jóvenes, con 20 talleres temáticos sobre artes plásticas, patrimonio, danza, literatura, ecología, filatelia y otros, en los cuales participan niños de unas 10 escuelas en total, entre primarias y secundarias, de La Habana Vieja y de otros municipios. En la institución funcionan dos clubes UNESCO, reconocidos por esa organización en París, dedicados a la enseñanza del dibujo y la pintura a partir de un trabajo de gran repercusión social y comunitaria que se dirige a la formación de valores y a elevar la autoestima de los niños. Uno de esos clubes, el de “Defensores del Patrimonio Cultural”, vincula las actividades culturales con el conocimiento y la defensa del patrimonio, mientras que el otro trabaja con niños con síndrome de Down. Otros tres talleres aspiran a ostentar la condición de Club UNESCO. Desde su creación, hasta septiembre de 2003, habían participado en las actividades de ese centro 97.647 niños y adolescentes.
- La Escuela Taller “Gaspar Melchor de Jovellanos”, surgida del interés por rescatar oficios que se iban perdiendo y que resultan indispensables para la labor restauradora. Jóvenes entre 18 y 21 años se preparan en la albañilería, carpintería, forja, vidriería y restauración de pintura mural, entre otras especialidades. Al graduarse pueden vincularse a la Empresa de Restauración de Monumentos o a la constructora Puerto Carenas. Fundada con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), prepara a jóvenes que podrán contar con un empleo seguro. Desde su creación en 1992 hasta el 2001 se habían graduado más de 500 jóvenes. En 1998 los estudiantes de esa escuela asumieron la restauración de la fachada de la Catedral de La Habana.

Para los niños y jóvenes se rehabilitó el Anfiteatro de La Habana, con programas culturales, circo, conciertos, teatro y muchas otras actividades. En la zona aleada se ejecutó un parque infantil, al cual acuden niños de toda la ciudad e incluso de otros lugares.

b) Atención al adulto mayor

Las autoridades e instituciones del Centro Histórico, como las de todo el país, se preparan para enfrentar las necesidades derivadas de la prolongación de la esperanza de vida y el envejecimiento demográfico de la población.

Los pobladores de la tercera edad reciben en el Centro Histórico una atención especial que se irá incrementado en la medida que las posibilidades económicas lo permitan. En los clubes de abuelos, éstos se reúnen, participan de las actividades culturales y recreativas y colaboran con la obra restauradora en la medida de sus posibilidades, mientras que son atendidos de manera sistemática por los médicos de la familia. Quienes así lo requieren, reciben atención especializada. Por ejemplo, durante el año 2001 cerca de 4.900 adultos mayores se beneficiaron con los servicios de atención y rehabilitación del Centro Geriátrico "Ramón y Cajal", creado en un inmueble recuperado con ese fin en noviembre de 1998.

Se ha iniciado el *Programa de viviendas protegidas para adultos mayores*, dirigido a resolver el problema de aquellas personas más vulnerables, teniendo en cuenta además que muchas de ellas residen en edificaciones muy antiguas y deterioradas. Se trata de resolver un grupo de pequeñas viviendas individuales que se complementen con otras áreas de uso colectivo para actividades sociales, culturales, productivas y otras, que permitirán mejorar la calidad de vida de las personas de edad avanzada.

El proyecto tiene entre sus objetivos la eliminación de las barreras arquitectónicas y proporcionar un ambiente tranquilo y agradable a los beneficiados con el programa.

Entre el año 2002 y parte del 2003 se pusieron en funcionamiento 10 viviendas que benefician a 12 personas. Hay otras 30 viviendas en proyecto, con lo cual se beneficiarán unos 48 habitantes. Las limitaciones de recursos no han permitido abordar proyectos de mayor magnitud, pero lo hecho hasta el momento es un ejemplo de lo que se puede lograr.

c) Atención a la mujer

De hecho, la mujer resulta beneficiada con la atención que reciben los miembros más jóvenes y los mayores de su familia. Muchas mujeres están incluidas además en esos grupos, lo cual les proporciona seguridad y confianza, además de aliviar muchas de sus preocupaciones.

Por otra parte, en el Centro Histórico funciona el hogar materno infantil, dirigido a todas las mujeres en edad fértil —alrededor de 22.600— entre 15 y 49 años. Esa institución brinda un servicio de consulta especializada a las embarazadas y tiene como objetivos principales contribuir a reducir los índices de bajo peso al nacer y de mortalidad infantil, así como la promoción de las acciones de planificación familiar y de educación sexual.

En ese territorio se impulsan también iniciativas que favorecen la creación de empleo femenino calificado. Algunas rescatan oficios y artes tradicionales, con un criterio de sustentabilidad. Con ese fin, se lleva adelante el *Proyecto bicicletas cruzando fronteras*, orientado al servicio de reparación y renta de ciclos para la población y el turismo que genera empleo femenino. Adicionalmente se creó la Hermandad de Bordadoras y Tejedoras de Belén, la cual prepara además a las generaciones más jóvenes.

En este punto es necesario señalar que la OHCH tiene una agencia empleadora encargada de gestionar el empleo en las actividades del Centro Histórico. Los residentes en los municipios de La Habana Vieja y su vecina Centro Habana tienen prioridad en el acceso a las ofertas de esa entidad.

Los especialistas de la OHCH han estimado que desde la implantación del nuevo modelo de gestión económica se han generado cerca de 8.300 empleos directos, 60% de ellos para residentes en La Habana Vieja o municipios vecinos y 34% para mujeres (OHCH, 2003).

Las obras sociales mencionadas como ejemplos fueron creadas en inmuebles rehabilitados que reunían los requisitos apropiados para los fines a los que serían destinados, a partir del aporte en inversiones y equipamiento de la OHCH. Una vez terminada su ejecución, la gestión administrativa corresponde a los ministerios de Salud Pública y Educación, según el caso, y al propio sistema de la OHCH, en el caso de las obras culturales y algunas otras de la gestión local.

Otro aspecto que destaca en la labor sociocultural del Centro Histórico de La Habana es el referido a la programación cultural especializada. La OHCH atiende 23 museos y numerosos centros culturales que resultan lugares atractivos y didácticos, a los cuales se han vinculado los centros de enseñanza y de salud. Algunos de esos centros cumplen tareas específicas de divulgación de la cultura e historia de otras naciones, como la Casa de Asia, la de los Árabes, la de África, la Casa y Parque Simón Bolívar y la Casa Oswaldo Guayasamín. Otros son promotores de las ciencias, el medio ambiente, la poesía, la música y numerosos campos más de la ciencia y la cultura.

Los expertos de la OHCH han calculado que, como *promedio anual*, alrededor de 950.000 personas han visitado los museos, 32% de los cuales corresponde a visitantes nacionales. Se han realizado cerca de 2.000 exposiciones visitadas por aproximadamente 170.000 personas, así como unos 800 conciertos, que han sumado alrededor de 70.000 asistentes.

La OHCH tiene una radioemisora local que transmite 6.000 horas al año; un programa televisivo semanal, "Andar La Habana", y una revista especializada, *Opus Habana*, encargados de divulgar la cultura y la historia locales y nacionales.

D. Conclusiones

El Centro Histórico de La Habana representa, sin duda, una experiencia muy particular en el actual contexto político, económico y social de Cuba. En él se lleva a cabo una obra de rescate patrimonial y desarrollo comunitario a través de un modelo descentralizado de gestión pública, encargado de sustentar integralmente el proceso de transformación física y social. Es un lugar vivo, habitado por gente del pueblo que participa en la transformación para el mejoramiento de sus condiciones de vida, aunque de este caso puedan derivarse también experiencias útiles a escala territorial y nacional.

La materialización de los objetivos que se ha propuesto el país para el Centro Histórico de La Habana y el esfuerzo que prácticamente en todos los frentes implica para la Oficina del Historiador —máxima responsable de la obra que se lleva a cabo—y para la población local, es el mayor desafío que se puede señalar en este caso.

La voluntad política de llevar adelante un proyecto sostenible, la existencia de una estrategia que trazó las principales direcciones de trabajo y la aplicación de un nuevo modelo de gestión pública que ya está dando resultados positivos aparecen como los factores más relevantes de la experiencia del Centro Histórico de La Habana.



Capítulo XI

Conclusiones generales y perspectivas

A. Una contribución a la reflexión sobre el desarrollo integrado

En el último decenio el modelo de desarrollo en Cuba ha incorporado nuevas dimensiones, como el objetivo fundamental de lograr una mayor inserción externa del país. Si bien no se ha alterado el compromiso hacia un proceso de desarrollo económico con equidad, las modificaciones que se adoptaron —particularmente en el último quinquenio— contemplan: la precisión de un enfoque integral acorde con las características socioeconómicas de la Isla; una readecuación de la política social; cambios en la institucionalización de dicha política; la identificación de nuevos ejes estratégicos de desarrollo y el diseño y la puesta en marcha de instrumentos novedosos de promoción del bienestar.

El concepto de desarrollo social en Cuba presenta características singulares que se vinculan con planteamientos que han hecho la CEPAL y otras instituciones internacionales. El crecimiento económico y la equidad constituyen hoy retos fundamentales que enfrenta la región latinoamericana. Los aportes del análisis del caso cubano son de gran utilidad para la reflexión internacional sobre las posibilidades de lograr el desarrollo productivo con equidad, en particular para implementar una política social integral y articular la aplicación de sus principios rectores. Éstos deben orientarse con un sentido integrador, mediante instituciones que consideren simultánea y prioritariamente los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. La aplicación de esos principios se realiza en el diseño, la financiación, provisión y regulación de los servicios (CEPAL, 2000a: 16).

B. Un enfoque integrado de desarrollo

Como se destaca a lo largo de este estudio, una de las características básicas de la política social cubana es que se integra con la política económica. En el período reciente, la identificación de nuevos retos en la estrategia de desarrollo económico no ha modificado el propósito de crecimiento productivo con equidad, y en diversas oportunidades se han privilegiado los objetivos sociales por encima de los económicos. La política pública coloca el desarrollo social como condición necesaria para el desarrollo productivo y para recuperar y propiciar las condiciones de un crecimiento sostenido. Algunas lagunas en la estrategia de desarrollo evidenciadas

durante la década pasada y las nuevas condiciones del país han llevado a la rectificación y a ajustes en las políticas económica y social. La aparición de mayores riesgos macroeconómicos se ha traducido también en mayores riesgos sociales (CEPAL, 2002).

El proceso de reformas ha tenido diversos efectos sobre la economía y la esfera social. Así, por ejemplo, el desarrollo de los servicios turísticos y las empresas mixtas ha repercutido directamente en la estructura del empleo y ha favorecido la capacidad de estimulación del salario; la legalización de la tenencia en divisas de la población se ha traducido en mayores posibilidades de acceso al consumo de bienes y servicios. Y si bien estas acciones de reformas estructurales generaron nuevas desigualdades, la desincorporación de las tierras estatales y la constitución de mercados agropecuarios han favorecido el acceso al consumo de alimentos en Cuba. La reforma del sistema tributario ha abierto nuevas posibilidades de redistribución del ingreso y ha contribuido a fortalecer el principio de solidaridad financiera en la Isla, como se mostró en el capítulo I.

Por otro lado, la política social se ha orientado a mantener condiciones adecuadas para el crecimiento económico. Dado el impacto de la educación como factor propiciador del desarrollo productivo y determinante de la inserción laboral, la política educacional en Cuba ha asegurado en las últimas décadas recursos laborales con calificación creciente lo que, entre otras cosas, constituye un atractivo para la inversión extranjera y un factor importante para la economía cubana hoy en día. La estrategia cubana en la educación —articulada con la de empleo— consiste en elevar al máximo la calidad del capital humano y la cultura de la población. Y si bien la coyuntura actual de adversidad económica no permite asimilar cabal y eficientemente toda la inversión educativa, se espera que una vez superadas tales adversidades la calificación brindada significará una fortaleza para facilitar el tránsito de Cuba hacia una economía más productiva y competitiva, ambas condiciones necesarias para lograr una inserción mas eficiente en la economía mundial y un crecimiento alto y sostenido.

El vínculo estudio-trabajo ha representado un principio fundamental del sistema nacional de educación. La estructura y los niveles de matrículas en la educación técnica y superior se determinan en función de las exigencias del desarrollo económico y los niveles previsibles de empleo en la economía. También se ha trabajado en mantener altos indicadores de salud de la población, que repercuten en los niveles de bienestar general e indirectamente en la productividad del trabajo (con la disminución de los días laborales perdidos laborales y un mejor desempeño de los trabajadores). En cuanto a la política de seguridad alimentaria, se enfatiza la innovación tecnológica y su extensión a fin de promover una agricultura sustentable. El fortalecimiento de la participación social en el sector —a través de la entrega en usufructo de tierras a individuos y familias— se ha reflejado en un mayor dinamismo de la oferta alimentaria y ha representado una alternativa de empleo en el sector privado. De la misma manera se procura la sustitución de importaciones de alimentos para aliviar la dependencia externa, ya que 20% de la factura de importación corresponde a éstos bienes.

Sin embargo, el balance entre las metas sociales y económicas no siempre ha resultado equilibrado. Así, la diversificación de las fuentes de ingresos (provenientes del trabajo, ingresos secundarios y remesas) y de las vías de acceso a bienes y servicios a través de

mercados en moneda nacional y en divisas se tradujeron —en un contexto de insuficiencia de oferta de bienes, servicios y divisas— en un aumento de la desigualdad en el ingreso y el acceso al consumo. Con esta situación resultan favorecidas las familias que logran insertarse en las actividades generadoras de divisas y/o recibir remesas familiares del exterior. Alcanzar simultáneamente objetivos económicos y sociales requiere de una fuerte capacidad de adaptación de las políticas a fin de limitar los efectos adversos que puedan surgir de su implementación.

A nivel económico, la disminución de las brechas externa, fiscal y de ahorro-inversión; la reducción gradual de la dualidad cambiaria y del sistema de precios un manejo más flexible del empleo privado; el perfeccionamiento del sistema tributario y la mayor competitividad del esfuerzo productivo se entienden como condiciones fundamentales para el mejoramiento de los niveles de vida. También se incluyen dimensiones ambientales en varios aspectos de la política económica a través, por ejemplo, de la lucha contra la desertificación y la ampliación del marco legal para la seguridad biológica.

307

Uno de los sesgos distintivos de la política social reciente es el objetivo de “informatización” de la sociedad, entendida como la promoción del acceso a redes informáticas en el sistema educativo y la comunidad, lo cual favorece la inserción de la población en la sociedad de información y el decremento de la “brecha digital” externa del país. También se promueve la elevación de la cultura general, y la capacidad de aprendizaje y se propicia la formación de especialistas integrales para adaptarse mejor a los continuos cambios en los procesos productivos imputables a la aceleración del ritmo de progreso tecnológico. Se privilegian las especialidades técnicas y científicas en la educación para promover la innovación y su difusión. En el sistema de salud se ha implementado un programa de reanimación de los proyectos de tecnología de punta e institutos de investigación a fin de aumentar la competitividad del sector en la escena internacional, lo cual favorece a la vez la creación de empleos altamente calificados.

En conclusión, la estrategia nacional de desarrollo en Cuba se basa en una evaluación constante de la evolución económica y social del país a fin de alcanzar simultáneamente resultados en materia de equidad, desarrollo y bienestar. La relación de la política social con la económica representa una dimensión de la integralidad de las políticas públicas. Con la finalidad de ejecutar una política social exitosa, también se toman en cuenta las relaciones entre las esferas que la conforman.

C. Integralidad, universalidad y solidaridad: pilares de la política social

1. El fortalecimiento del principio de integralidad de la política social

La CEPAL ha manifestado que ante diferentes niveles de pobreza, perfiles de la población y posibilidades económicas, se precisa de definiciones sobre la prioridad temporal y la

intensidad con la que se avanza en determinados sectores, considerando la urgencia social, el impacto económico o las realidades sociopolíticas. Estas consideraciones no excluyen la necesidad de reconocer el carácter integral de la política social a mediano plazo (CEPAL, 2000a: 79).

308 | Para garantizar la integralidad de la política social en el corto y largo plazos se ha optado en el país por un sistema público de prestaciones, el cual considera el Estado como el más adecuado para favorecer la calidad de vida de la población beneficiaria. Existen fuertes vínculos de cooperación con organizaciones sociales, políticas y con los beneficiarios de los servicios en el desempeño de esas funciones. Pero a diferencia del resto de la región, donde las reformas sociales más bien tienden a otorgar un mayor papel al sector privado, en Cuba el Estado es el responsable del paquete completo de la política social, que comprende: la formulación y la definición de los recursos que le son destinados; la identificación de los medios puestos en marcha para implementarla; el establecimiento de la organización administrativa de los sistemas sociales y la interinstitucionalidad; la regulación de la calidad y la cantidad de los servicios prestados; la determinación de los criterios y mecanismos de selección de los beneficiarios.

El esfuerzo realizado en los últimos años para fortalecer la integralidad de la política social en Cuba se refleja en el diseño de programas con un enfoque global y en el fortalecimiento de los resultados sociales más encadenadores en cada sector. Pero también en el combate a factores de riesgo que ponen en peligro los logros por alcanzar en otras esferas del desarrollo como por ejemplo, la degradación en las condiciones de higiene y en la dieta nutricional de la población que, a principios de la crisis de inicios de los años noventa, repercutieron desfavorablemente en su salud.

Para eliminar simultáneamente diversos factores de riesgo que llevan a situaciones de vulnerabilidad, se pusieron en marcha en los últimos años programas de apoyo integrales que abarcan prestaciones en varios ámbitos. Así, por ejemplo, existe un programa que otorga servicios comunitarios al adulto mayor que incluye apoyos en cuanto a la alimentación, la reparación de viviendas, la limpieza del hogar, etc. Por otro lado, las madres solas con hijos menores a su cargo reciben prestaciones básicas y se procura su incorporación en el empleo; los discapacitados obtienen prestaciones en servicios de alimentación, reparación de viviendas y se propicia ocupación a las personas involucradas en el proyecto.

Para optimizar los resultados de tales programas se procura, a nivel administrativo, una mayor "intersectorialidad" entre las diferentes esferas del desarrollo social. Ésta se ha concretado con el establecimiento de estrechas relaciones entre las entidades públicas. Así, ha mejorado la calidad de alimentación en las escuelas —lo que beneficia los resultados y la retención escolares— gracias a la creación de zonas de autoabastecimiento para las estructuras educativas, huertos escolares y mayores vínculos entre las escuelas y las cooperativas. En el sistema de salud, tomando en cuenta que la formación de los profesionales de medicina tiene repercusiones directas en la calidad de los servicios, se ha insistido en la formación y superación de los recursos humanos para optimizar la atención médica primaria.

Sin embargo, la integralidad de esta política no garantiza por sí misma el sano desarrollo social ni el logro de una mayor integración y equidad. En el caso de regímenes de protección segmentados y regresivos, los beneficios pueden quedar concentrados en grupos poblacionales reducidos. Por tanto en Cuba —además de la integralidad— la universalidad y la solidaridad vuelven a ser los principios rectores de la política social. En los últimos años también se ha enfatizado el objetivo de mejorar la eficiencia de los sistemas de prestaciones.

2. La universalidad de la política social: hacia una mayor integración social

309

El principio de universalidad —característico de la política social en Cuba desde hace décadas— apunta a asegurar determinadas protecciones y beneficios para todos los ciudadanos que no puedan acceder a ella de manera autónoma, con el propósito de asegurar un nivel y una calidad de bienestar básicos (CEPAL, 2000a). En el pasado reciente se ha fortalecido su aplicación con el fin de “rescatar” a la población vulnerable o en riesgo de quedar al margen de los beneficios de los programas.

En Cuba se ha logrado una amplia cobertura de los servicios sociales. Destacan la generalización de los niveles de estudio, la garantía de acceso a los servicios de salud y programas generales de distribución normada de alimentos. En cuanto al acceso a los servicios básicos, no hay grupos excluidos por ingresos, raza, género, tipo de riesgo o de vinculación laboral. A nivel territorial, se ha trabajado en la inserción de las zonas montañosas y vulnerables en los procesos de desarrollo social y económico para alcanzar un crecimiento armonioso en el país, con énfasis hoy en día en corregir rezagos en la región oriental. La protección que se otorga en Cuba abarca el acceso gratuito a bienes y servicios (salud, educación); el acceso a bienes y servicios básicos a precios subsidiados (vivienda y ciertos mercados, como los del abastecimiento de agua y gas) y transferencias monetarias (pensiones). El sistema de prestaciones públicas tiende a cubrir el conjunto de la población y la profundidad del riesgo social y económico.

Aunque en teoría el nivel y la calidad de bienestar que se garantizan son los máximos que permite el desarrollo económico en un momento dado (CEPAL, 2000a), en Cuba el principio de universalidad se mantuvo vigente durante la década pasada. No obstante, las condiciones económicas adversas impusieron fuertes limitaciones a la cantidad y la calidad de los beneficios otorgados. Por ejemplo, la falta de materiales, instrumentos, recursos financieros o medicamentos dificultaron la atención médica. En cuanto a la cantidad, disminuyó la oferta de alimentos a principios de los años noventa. Sin embargo, a pesar de que en unos casos la cobertura de las prestaciones se restringió —por ejemplo, las matrículas universitarias estuvieron limitadas durante la década pasada—, por lo general la crisis no se tradujo en una mayor segmentación o parcialidad de los regímenes de protección. Así, el número de beneficiarios de la seguridad y asistencia sociales se estabilizó a fines de los años noventa y volvió a crecer a partir de 2001 para alcanzar 1,6 millones de personas. Aumentó también la distribución de alimentos (en 2001 un 75%

del acceso a la disponibilidad energética calórica se obtenía por canales subsidiados por el Estado).

En los últimos años, la cobertura cualitativa y cuantitativa de los servicios básicos se ha ido recuperando. En 2002 el número de alumnos por maestro alcanzaba 11 en la educación primaria, 13,5 en la secundaria básica y 8,1 en la superior. El número de habitantes por médico no dejó de descender en el último quinquenio, para alcanzar 168 habitantes por médico en 2002. La vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) ha representado una prioridad en la estrategia de desarrollo del país. Por lo tanto, se ha tratado de evitar que la crisis y los ajustes se traduzcan en expectativas insatisfechas, aunque en ciertos rubros, como la alimentación, las necesidades excedan las posibilidades del sistema de racionamiento.

En el sector de la educación, el mejoramiento del índice de alumnos por maestro y la recuperación de una alta tasa de escolarización y retención escolar en la educación primaria y secundaria básica caracterizan el último período. En estos ámbitos se considera que el país ha cumplido las Metas del Milenio, con una tasa de escolarización de 99,8% para los niños de hasta seis años y 98,6% para edades entre seis y 14 años (en América Latina y el Caribe el promedio de jóvenes que cursan estudios secundarios es de 70%). Las prioridades actuales del sistema educativo también corresponden a lo acordado en la II Cumbre de las Américas (1998) en cuanto a equidad, calidad y pertinencia de la educación. Los Sistemas Nacionales de Salud y Educación cuentan con una amplia red de servicios y recursos humanos. El gasto de educación representaba 9,2% del PIB en 2002 —es decir, un nivel muy superior a los estándares de la OCDE (5% del PIB)—, mientras que el gasto en salud representó 6,4%.

Sin negar el acceso generalizado de la población a bienes y servicios básicos, se han establecido en Cuba criterios de selectividad en el acceso a bienes de valor social para responder a requerimientos específicos y lograr una mayor equidad en el acceso a las prestaciones. Tradicionalmente se han implementado programas diferenciados a favor de los discapacitados, las mujeres embarazadas, etc., con vistas a evitar la exclusión social. Últimamente, las transformaciones de las características socioeconómicas de las familias —en particular el aumento de la desigualdad de ingreso y factores demográficos— han propiciado la reaparición de grupos en situación de riesgo.

El número de miembros del hogar, el sector de actividad económica en que logran su inserción laboral, el sector de propiedad del empleo y, sobre todo, la falta de una fuente de ingresos en divisas han sido factores importantes de desventaja social. Hoy en día, los niños, los ancianos, las mujeres solas con hijos, las familias de menores ingresos primarios representan los grupos más vulnerables en la sociedad cubana. Las condiciones de salud, ingresos o la discapacidad se han convertido en criterios para acceder a programas personalizados. Así, se considera más idónea la selectividad de la política social para enfrentar situaciones cuyos efectos inciden en grupos concentrados y precisamente identificados. Mientras se siguen diseñando estrategias globales y de larga duración para promover el bienestar, como es el caso de la educación o los indicadores de salud básica.

Los programas sociales se han diversificado y multiplicado para atender demandas cada vez más específicas. En el sector de la alimentación se contempla la distribución de suplementos alimentarios a estudiantes o de productos lácteos enriquecidos para las gestantes con bajo peso al inicio del embarazo. Se ha insistido en el último período en el desarrollo de técnicas para evaluar con precisión el estado de necesidad de los beneficiarios potenciales. El fortalecimiento de la selectividad señala la dirección en que la política social se va adecuando a la nueva situación socioeconómica del país, considerándose que la focalización bien aplicada hace más eficaz la universalización de los programas.

Por último, la garantía universal al acceso a bienes de valor social genera cohesión y sentido de pertenencia. El compromiso para desarrollar un sistema de protección amplio, basado en los principios de universalidad y solidaridad, se puede considerar como una de las características de la identidad cubana. Es más, contribuye a la configuración de un marco social y político de estabilidad que favorece el propio desarrollo económico y social y se ve, cada vez más, como una fuente de competitividad internacional (CEPAL, 2000a: 51).

311

3. El principio de solidaridad para promover la equidad

La universalidad está íntimamente vinculada con el principio de solidaridad, que postula la participación en el financiamiento de la política social de acuerdo con la capacidad económica de cada quien. Bajo este principio, el acceso al bienestar no debe depender exclusivamente de la capacidad de pago de las personas y de sus diferencias de riesgo, sino que debe garantizarse mediante la solidaridad financiera (CEPAL, 2000a).

El gasto público representa el principal instrumento de la redistribución del ingreso, ya que la nueva política fiscal iniciada en la Isla en 1994 —completada posteriormente por la aplicación del Decreto-Ley N° 192 acerca de la Administración financiera del Estado— busca elevar la eficiencia en el uso de los recursos gubernamentales, a la vez que fortalece los mecanismos financieros que garantizan la cobertura de los servicios básicos.

El presupuesto del Estado financia los gastos corrientes de los sectores de educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios comunales, cultura y arte, ciencia y tecnología, deportes y asistencia social. Las prestaciones sociales se otorgan y reciben de forma obligatoria y generalizada, tanto en especie (vestuario, calzado), como en servicios (la atención médica) o en moneda. A pesar de la recesión económica de 1989-1993, gran parte de las prestaciones sociales en los sectores de la educación, la salud y la asistencia social mantuvieron su carácter gratuito. El Estado subsidia diversos productos de la canasta básica de las familias (en 2002 representaron 6,6% del PIB), que se distribuyen principalmente en los mercados controlados. Pero también existen otros mercados de consumo interno que complementan las necesidades de la población y operan en diferentes monedas: pesos cubanos, pesos convertibles y dólares estadounidenses. Se trata de los mercados agropecuarios, de la agricultura urbana, de pescados y mariscos y de productos industriales (CEPAL, 2003f).

A través de la política tributaria y el gasto social se realizan transferencias de recursos entre los grupos de mayores y los de menores ingresos. Para evitar el aumento de la desigualdad del ingreso, la solidaridad económica cobra una mayor importancia. También se instrumenta la solidaridad por grupos de riesgo (las contribuciones de los empleadores a la seguridad social financian en parte el sistema de pensiones). El carácter progresivo del gasto público se refleja en el 4,14% de los gastos sociales destinado a la asistencia social, además de la implementación de programas específicos a los grupos más vulnerables en cada sector. No existen en Cuba sistemas de capitalización individual ante los riesgos de la vejez ni de participación privada.

312 La universalidad de la política social y la promoción de la equidad en la sociedad contribuyeron a legitimar las estructuras de solidaridad vigentes. Al contrario de lo que puede ocurrir en sociedades con desigualdad de ingreso muy pronunciada, el riesgo de evasión del sistema tributario —que se produce cuando los contribuyentes de mayores recursos pueden llegar a considerar que los beneficios individuales y sociales no se ajustan a sus expectativas (CEPAL, 2000a)— no es significativo en Cuba, a pesar de que todavía existen subdeclaraciones y que el desarrollo de la economía sumergida, de los mercados agropecuarios y de las actividades privadas se ha concretado en una mayor evasión.

La política fiscal ha buscado alcanzar un mayor nivel de disciplina en el pago de impuestos en los últimos años. Por otra parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social está actualmente discutiendo el nuevo proyecto de Ley de Seguridad Social que contempla, entre otros temas, el tema de la viabilidad financiera del sistema. El perfeccionamiento del sistema tributario apunta, entre otros propósitos, a la ampliación de la base tributaria y a decremento de las tasas impositivas, consideradas demasiado altas.

La difusión de valores solidarios en las relaciones sociales ha representado un elemento de la política social. Por lo tanto, la solidaridad se instrumenta también a través de la participación ciudadana. Por ejemplo, a principios de los años sesenta se organizaron campañas voluntarias de alfabetización en el campo. Hoy en día dicha participación se expresa en programas específicos que incorporan a la comunidad o la familia, como el Programa "Educa a tu hijo" en el sector de la educación. A pesar de los cambios observados en su estructura, la familia sigue desempeñando un fuerte papel de solidaridad intergeneracional.

D. Hacia el mejoramiento de la eficiencia de la política social: la experiencia de 1998-2003

En términos generales, la eficiencia indica el logro de los mejores resultados posibles —en cuanto a cobertura y calidad— con una determinada cantidad de recursos. La eficiencia se pone en juego permanentemente en las esferas macroeconómica, social y política, pues se encuentran implicados objetivos sociales y recursos públicos cuando se determinan las cantidades, financiamiento y distribución de los recursos disponibles (CEPAL, 2000a: 76).

La crisis económica puso de relieve las limitaciones en la eficiencia de la política social, que se expresaban en: el sobredimensionamiento de los servicios hospitalarios; la inadecuación de las vías de acceso al consumo de alimentos; la insuficiente correspondencia de los gastos sociales respecto a los ingresos fiscales (en los primeros años de los noventa) y la falta de insumos y de recursos. En el último decenio se han realizado modificaciones en los sistemas de prestaciones sociales para favorecer un uso más eficiente de los recursos humanos, financieros o materiales de cada área. Esos cambios han ocurrido en la organización, gestión y prestación de servicios.

A nivel institucional, se introdujeron modificaciones en cuanto al papel del Estado en el diseño y la aplicación de la política social. Ya desde principios de los años noventa se fortalecieron la protección de los desocupados y la distribución de alimentos. La mayoría de los bienes de consumo disponibles se trasladó al sistema de racionamiento; a la vez, se implementó un proceso de descentralización de los servicios sociales, otorgando capacidad de decisión a los diferentes niveles de dirección a través de una mayor autonomía de las instituciones educacionales y estilos más ágiles y operativos de gestión en las estructuras médicas, en especial a partir de 1995, en la gestión del presupuesto.

Lo anterior ha permitido adecuar los servicios a las demandas y singularidades locales. Se realizó la desconcentración de ciertos servicios básicos a favor del fortalecimiento de la participación comunitaria en las esferas de la alimentación (con el desarrollo del autoconsumo) y la vivienda (con el movimiento popular para la construcción de viviendas). Se delimitaron más precisamente las funciones estatales y empresariales en todos los niveles para la gestión de los servicios de agua y saneamiento. La diferenciación de las responsabilidades entre los organismos centrales y las entidades territoriales representa uno de los elementos promovidos hoy en día por las organizaciones internacionales para lograr una mayor eficiencia de la política.

En cuanto al diseño de las prestaciones, se ha favorecido la promoción de la salud y la prevención de enfermedades a través de una mayor cobertura de la atención primaria. Se han privilegiado ciertos servicios sociales, como los de atención dental, óptica y el transporte sanitario en el sistema de salud pública o la educación para adultos. Se han adoptado nuevos contenidos curriculares en el sistema de educación y, finalmente, se ha puesto énfasis en la capacidad de respuesta del sistema de protección social ante situaciones de emergencia. Para garantizar la seguridad alimentaria en casos de catástrofes naturales, existen planes de autoabastecimiento municipal y mecanismos de reservas centralizadas de alimentos. En el caso de la vivienda, se están llevando a cabo acciones emergentes para actuar en los problemas más graves del sector, como filtraciones, fugas y deterioro de las estructuras.

Con el propósito de racionalizar el uso de los recursos, se ha capacitado al personal de los sectores de salud y educación con estímulos al personal, la recalificación y programas de formación emergente. Se promueve la producción de medicamentos genéricos y el desarrollo de la medicina alternativa; la construcción de viviendas con técnicas alternativas de bajo consumo de materiales y energéticos; el rescate de libros en el sistema educativo

y la producción de alimentos con bajo costo y mayor valor nutricional. Se incorporan las nuevas tecnologías de información y comunicación para aumentar la cobertura de ciertos programas. Se viene trabajando para contrarrestar el deterioro de la infraestructura social con la reparación y ampliación de aulas de estudio, la reactivación de las estructuras médicas y la reparación de las redes de agua y saneamiento.

Uno de los mecanismos para promover la eficiencia en las prestaciones públicas de servicios es establecer la libre elección de los usuarios entre distintos proveedores (CEPAL, 2000a). En Cuba no se han establecido relaciones de competencia entre proveedores de servicios sociales. Si bien se facilitó la diversificación de las vías de comercialización de los bienes y servicios de consumo, por lo general la cobertura y la calidad de los servicios tienden a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Se ha promovido la equidad en cuanto al acceso y se estiman menores los problemas de equidad relativos a una calidad dispar de los servicios que reciben los distintos sectores sociales (CEPAL, 2002).

En Cuba se procura la transparencia en cuanto a los objetivos y los medios para alcanzarlos gracias, entre otras razones, al involucramiento de la población en el desarrollo social. Se han implementado y fortalecido en un contexto de descentralización mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas de las actividades de los servidores públicos. Algunos aspectos específicos de la política que se elaboran y adoptan a nivel ministerial pueden ser sometidos a consultas previas de los distintos proveedores de los servicios, las organizaciones políticas y sociales y los beneficiarios. En los sectores de la educación y la salud, se tiene en cuenta los resultados de controles periódicos y las conclusiones de procesos de rendición de cuentas ante los órganos descentralizados y ante el Parlamento. Así los compromisos para la obtención de resultados entre los diseñadores de las políticas y los proveedores son fuertes y los trabajos de evaluación de las prestaciones dan lugar a rectificaciones y correcciones en las estrategias implementadas.

Los ciudadanos disponen también de recursos para manifestar sus insatisfacciones, como son los canales de la representación política a nivel municipal, provincial y nacional, o a través de quejas ante los proveedores de servicios para favorecer el proceso de perfeccionamiento de los sistemas sociales. Se considera en efecto que, tanto en Cuba como en la escena internacional, el ejercicio ciudadano es el medio más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas.

En síntesis, hoy en día se acentúan en Cuba los esfuerzos para aumentar la eficiencia de la política social. Los cambios ocurridos en los últimos años en la esfera macroeconómica modifican la cantidad y la calidad de los recursos disponibles, así como las demandas, lo que plantea la necesidad de adaptar constantemente las estrategias implementadas a fin de minimizar los costos y maximizar los resultados de la política.

E. Los retos de la política social a principios del siglo XXI

Existe en Cuba una voluntad política para seguir promoviendo el progreso del país, a la vez que se hace necesario consolidar un desarrollo económico estable y dinámico. La universalidad, la solidaridad y la eficiencia han constituido los pilares de la política social durante las últimas cuatro décadas. A fin de aplicar estos principios de forma simultánea, se ha debido ponderar constantemente su relevancia en función del nivel de desarrollo alcanzado, de las demandas sociales y los propósitos de reformas.

Así, en un contexto de constante búsqueda por mejorar la prestación de servicios básicos (mayor oferta de alimentos y medicamentos, entre otros), los niveles elevados de protección y los indicadores sociales, a principios de siglo XXI la política social enfrenta importantes retos.

En cuanto a los servicios básicos y tradicionales, sigue vigente la necesidad de racionalizar el uso de recursos, favorecer la producción de insumos locales o su importación, revitalizar ciertos servicios y profundizar los nuevos mecanismos de gestión de las prestaciones. Respecto al objetivo de seguridad alimentaria, el volumen global de alimentos disponibles para el consumo se ha recuperado pero es aún insuficiente, debido principalmente a una desigual reactivación de la producción agropecuaria y la limitada capacidad importadora del país. Se ha deteriorado la calidad de los alimentos racionados y existen desequilibrios en la composición de la dieta, que se manifiestan en problemas de sobrepeso en la población y anemia en las mujeres embarazadas y en los niños menores de dos años. Si bien los niveles de abasto de agua son significativos y se ha recuperado la potabilidad del vital líquido, persiste la inestabilidad del abastecimiento y el mal estado técnico de las redes de distribución.

En el ámbito de la vivienda, es necesario detener el deterioro de las instalaciones en el sector. En la salud, se considera que el desarrollo de la prevención y el control podrían reducir aun más la tasa de mortalidad causada por enfermedades cerebrovasculares. En cuanto a la seguridad y la asistencia social, dado el decremento del valor real de las pensiones y ayudas, hace falta una revalorización de las prestaciones. La incorporación de las nuevas tecnologías en los diferentes sistemas sociales constituye un reto para aumentar la calidad y la cobertura de las prestaciones, sobre todo en materia de alimentación, salud y educación, por ejemplo, con el uso de medios audiovisuales e interactivos de enseñanza.

La política social debe enfrentar nuevos riesgos económicos y sociales. En particular, los desafíos resultantes de la transición demográfica. El envejecimiento de la población representa fuertes presiones en el sistema de seguridad social y plantea, al igual que lo ocurrido a nivel mundial, el tema de la sostenibilidad financiera. También debe reconocerse la necesidad de profundizar en el conocimiento de la situación de los ancianos para adecuar mejor las prestaciones sociales. Actualmente, 14% de la población sobrepasa los 60 años de edad y la esperanza de vida sigue aumentando (para 2025 se estima que 25% de la población será de adultos mayores).

Por otra parte, la crisis y la recuperación no repercutieron en igual magnitud en todo el país; por lo general, la situación social de la zona oriental se ha rezagado y —como se ha señalado anteriormente— reaparecieron grupos de pobreza a principios de los años noventa. Hoy en día, se considera que el carácter progresivo en la distribución de los beneficios del sistema de prestaciones podría aumentar más aún y, por lo tanto, el incremento del impacto de los programas de asistencia social sería determinante.

La fuerte presencia del Estado en la economía cubana ha permitido proteger los intereses nacionales, pero son manifiestas algunas limitaciones en este ámbito. El centralismo que aún persiste en ciertas áreas de decisión puede dificultar el desarrollo de las inversiones extranjeras. Respecto a la oferta alimentaria, todavía se observa una falta de autonomía de las cooperativas y restricciones en las decisiones en materia de producción y autorización de productos a comercializar en los mercados agropecuarios, donde la participación de iniciativas no gubernamentales es mayoritaria.

Se estima pertinente en los próximos años rediseñar los ámbitos de competencia de los sectores públicos, privado y cooperativo para redefinir el papel del Estado en la economía. A juicio de la CEPAL, para alcanzar un desarrollo estable y sostenible no es suficiente una buena macroeconomía, sino que ésta debe ser complementada con un conjunto de políticas activas dirigidas a fortalecer la estructura productiva (CEPAL, 2000a). La nueva orientación en Cuba podría consistir en mantener la planificación central del desarrollo en cuanto a los intereses estratégicos,⁹⁸ a la vez de profundizar la diversificación de las relaciones de propiedad, la descentralización de la gestión empresarial y un mayor papel del mercado. El nuevo modelo y la flexibilización de la planificación no modifican el concepto de desarrollo integral del país, sino que determinan nuevos vínculos entre la esfera social y la económica.

Por ejemplo, en el sector agrícola el Estado presta servicios de investigación y de transferencia científico-técnica a fin de favorecer una agricultura más sostenible y el desarrollo de la autosuficiencia a nivel alimentario, pero se debe admitir la necesidad de otorgar un mayor espacio a las relaciones monetario-mercantiles en la regulación de la producción y la asignación de recursos. En cuanto a las vías de comercialización de los bienes de consumo, se considera que una simplificación de la segmentación de los mercados de consumo favorecería la producción y el consumo de bienes. Respecto a la alimentación, desde 2000 se acentúa la política industrial para mejorar la producción y calidad de los alimentos.

La CEPAL sostiene que en las actuales condiciones de la región, el desarrollo integral debe tener dos “llaves maestras”: la educación y el empleo (CEPAL, 2000a: 53). En Cuba, esto significa la necesidad de seguir desarrollando la inversión en capital humano y difundir

⁹⁸ Son las causas de las inversiones en infraestructura básica y recursos humanos; la promoción de actividades prioritarias; la regulación del mercado laboral y las inversiones extranjeras; la redistribución del ingreso; la protección del consumidor y del medio ambiente, entre las más importantes.

una cultura económica más acorde con la nueva estructura productiva. Actualmente, la calidad del capital humano es elevada. La recuperación de las tasas de matriculación en la educación superior; la promoción de nuevas especialidades curriculares; el perfeccionamiento de la enseñanza en todos los niveles para evitar la “devaluación” de la educación ante el aumento de las calificaciones requeridas en el mercado de trabajo; el énfasis en la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación como medios de enseñanza y la promoción de la cultura general en la sociedad, representan factores que favorecen una inserción laboral acorde con los requisitos de la globalización y permiten responder mejor al número creciente de negocios conjuntos con capital foráneo en el país.

317

El sistema de educación pública tiene una tarea fundamental en la promoción de los avances científicos y la disponibilidad de recursos laborales con calificación creciente, con miras a favorecer la asimilación de tecnologías modernas y un patrón de desarrollo económico del país basado en el empleo de recursos humanos calificados. Se considera también que el alto nivel de educación incide a largo plazo en la equidad y la disminución de la desigualdad, en un contexto de crecimiento económico sostenido. Asimismo, favorece una mayor movilidad socio-ocupacional, mejoras en el ambiente educacional de los hogares futuros e incide positivamente en la salud reproductiva e infantil (CEPAL, 2002). Con esta finalidad, la municipalización de la educación superior busca favorecer un mayor acceso de los jóvenes al sistema.

Los estudios de la CEPAL indican que se requiere un nivel mínimo de 12 años de educación para evitar caer en la pobreza. En Cuba se garantiza una educación básica de nueve años (en comparación con los siete años promedio en América Latina y el Caribe) y la posibilidad de poder continuar estudiando en el sistema de educación secundaria y superior es elevada.⁹⁹ También se ha puesto en marcha el Programa de curso de superación integral de los jóvenes que se habían desvinculado del sistema durante la década pasada. Para ello, los gastos en educación siguen representando una prioridad del presupuesto público.

Otro desafío del modelo de desarrollo cubano se encuentra en la esfera laboral. El Estado sigue buscando garantizar el pleno empleo en el país, con lo cual la tasa de desocupación abierta se redujo a 3,3% en 2002, aunque prevalecían elevados niveles de subocupación. La inserción a la economía internacional no se ha traducido en una excesiva flexibilización del mercado laboral, aunque el deterioro experimentado en el mercado de trabajo a principios de los años noventa se reflejó en el desarrollo de la informalidad.

La fuerza de trabajo de las empresas con capital externo sólo puede estar contratada o despedida por una entidad empleadora estatal. Sin embargo, la reestructuración del mercado laboral ha contribuido al aumento de la desigualdad del ingreso, aunque con niveles inferiores a los registrados en el resto de la región, debido a que la brecha de remuneraciones entre trabajadores es estrecha y a que Cuba es uno de los países con una distribución del

⁹⁹ En 2002, 82,5% de los jóvenes de 15 a 17 años ingresó a la educación preuniversitaria.

ingreso más equitativa (CEPAL, 2003). Las empresas del plan de perfeccionamiento empresarial disfrutaron de una mayor autonomía y pueden estimular mejor a sus asalariados. La propuesta de salarios participativos (CEPAL 1992) se ha implementado en el país: 79% de los trabajadores del sector empresarial se beneficia de un régimen de pagos por resultados productivos.¹⁰⁰

318

Las actividades relacionadas con la demanda interna en moneda nacional y desvinculadas de la circulación de divisas han declinado debido a la falta de estímulos a la oferta y al escaso poder de compra de los salarios reales. Parecen necesarios aumentos de salarios a los trabajadores de los organismos de la administración central del Estado y seguir favoreciendo el incremento de la ocupación. A juicio de la CEPAL también sería conveniente flexibilizar las regulaciones sobre las actividades privadas y por cuenta propia con la meta de disminuir el empleo informal y reducir la evasión fiscal. Estas actividades representan fuentes de ingreso, ocupación e innovación en la gestión empresarial, a la vez que tienden a diversificar la oferta de bienes y servicios y promueven la competencia. La legítima preocupación del gobierno por su efecto en la equidad podría abordarse mediante medidas fiscales adecuadas, aprovechando los considerables avances en la gestión de las finanzas públicas y en las reformas prevaletentes, así como considerando la posibilidad de implementar otras medidas para evitar el deterioro de la distribución del ingreso.

Las tareas de las políticas públicas en los próximos años implican fortalecer la demanda de trabajo, seguir adecuando la oferta de recursos humanos a los requisitos laborales, garantizar un marco de relaciones laborales equitativo y eficiente y mantener y profundizar mecanismos para confrontar los riesgos económicos y eliminar la desigualdad.

En conclusión, existe en Cuba un fuerte compromiso para continuar desarrollando las principales líneas estratégicas de los sistemas de prestaciones, perfeccionar el funcionamiento de la política social y adecuar constantemente los servicios ofrecidos a los nuevos requisitos de la situación socioeconómica. Las estrategias y las políticas desplegadas han ido variando de acuerdo con los cambios ocurridos en la sociedad cubana. Los sistemas de salud y educación siguen siendo baluartes del desarrollo; la política de empleo ha permitido limitar la exclusión social; las prestaciones en los sectores de la vivienda y la alimentación se destacan por un alto grado de participación de la población y la seguridad y asistencia sociales se complementan para brindar una mayor protección a la población en su conjunto.

En los próximos años se precisará más aún el enfoque integral del modelo de desarrollo, tomando en cuenta los cambios ocurridos en la escena económica y las nuevas tendencias observadas en el diseño y la implementación de la política social. Así lo recomiendan las organizaciones internacionales:

¹⁰⁰ El esquema consiste en la incorporación de un componente variable en las remuneraciones, en el que se vincula una parte de las obligaciones salariales al resultado económico de la operación de la empresa.

La universalidad no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de la integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede interpretarse sólo en los términos del ámbito macroeconómico (CEPAL, 2000a: 53).

Existen en Cuba numerosos factores propiciadores para seguir avanzando en el proceso de desarrollo económico con justicia social. Entre otros, la calidad de la mano de obra; el alto nivel cultural; una fuerte conciencia sanitaria; una amplia movilización de los habitantes hacia el desarrollo social y la continuidad de la orientación de las políticas públicas para el bienestar de la población.



Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Trujillo, A. (1998a), *Repercusiones de la Ley Helms-Burton en la economía cubana y el impacto socioeconómico del bloqueo decretado por Estados Unidos contra Cuba*, trabajo presentado en el XXI Congreso de la Asociación Económica para América Latina y el Caribe, realizado del 24 al 26 de septiembre, Chicago, Estados Unidos.
- Alarcón, D. (2002), *Objetivos de desarrollo del milenio*, trabajo presentado en el VIII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, La Habana, septiembre.
- Alfonso Fraga, J. C. (2003), *Cuba: De la primera a la segunda transición demográfica. El descenso de la fecundidad*, trabajo presentado en el seminario La Fecundidad en América Latina y el Caribe, ¿Transición o Revolución?, Santiago de Chile.
- _____ (2002), "Comportamiento demográfico, tendencias y perspectivas", en Colectivo de Autores, *Estructura Económica*, Tomo 1, La Habana, Editorial Félix Varela.
- Alhama, R. (2003), *El pleno empleo en Cuba. ¿Por qué no?*, La Habana, informe inédito.
- _____ (1987), *El trabajo por turnos*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- _____ (1984), *Los derechos laborales y la disciplina ante el trabajo*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, Ediciones Jurídicas.
- Álvarez, E. (2003), *Cuba: La coyuntura económica en el año 2002 y perspectivas para el 2003*, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, mimeo, La Habana.
- _____ (2002), *Desafíos para el desarrollo económico y social en los albores del tercer milenio: el caso de Cuba*, trabajo presentado en el VIII Congreso de la Asociación Económica para América Latina y el Caribe, La Habana.

- _____ (1996), "Características de la apertura externa cubana", *Boletín informativo de la economía cubana*, N° 26-27, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana.
- Álvarez, Y. (2003), *La maravilla de ser mamá*, Cuba, Dirección Jurídica, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Álvarez, R. (2003), *El financiamiento y la implementación de los planes de desarrollo educativo*, ponencia presentada en seminario de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Corea del Sur.
- _____ (2000), *La evaluación del sistema educativo cubano. Una experiencia*, Cuba, Ministerio de Educación Pública.
- Andujar, S. y otros (1993), *Consideraciones acerca del sistema de estimulación laboral*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas-Instituto de Investigaciones y Estudios del Trabajo.
- Aoki, M. (1995), "An evolving diversity of organisational mode and its implications for transitional economies", *Journal of Japanese and International Economics*, Vol. 9, San Diego, Estados Unidos.
- Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA) (1998a), "Cuba y el actual contexto internacional", *Análisis de Coyuntura*, Año 2, N° 2, México.
- _____ (1998b), "Cuba y las zonas económicas especiales en el mundo", *Análisis de Coyuntura*, Año 2, N° 2, México.
- _____ (1998c), "La reinserción económica internacional de Cuba retos y oportunidades", *Análisis de Coyuntura*, Año 2, N° 9, México.
- Atienza Ambou, A. (2001), "La evolución de la vivienda en Cuba", *Cuba, Investigación Económica*, año 7, N° 2, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana.
- Bairam, E. I. (1997), "Levels of economic development and appropriate specification of the Harrod foreign trade multiplier", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 19, primavera, Nueva York, Estados Unidos.
- Banco Central de Cuba (1999), *Implicaciones para Cuba del advenimiento del euro*, Cuba.
- _____ (1998a), *Informe económico*, Cuba.
- _____ (1998b), *El sistema bancario y financiero de Cuba*, Cuba, segunda edición.
- Benítez Pérez, M. E. (1999), *Panorama sociodemográfico de la familia cubana*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.

- Beta Gran Caribe Limited (1998), *Hoja de datos de la empresa*, mayo, Reino Unido.
- Bowles, P. y X. Dong (1994), "Current Successes and Future Challenges in China's Economic Reforms", *New Left Review*, N° 208, pp. 49-76, Londres, Inglaterra.
- Bu, A. (2003), *Producción y transformación de productos agropecuarios y su comercialización*, Cuba, Instituto de Investigaciones Económicas.
- _____ y P. Fernández (2001), *Material de curso de política agrícola*, La Habana, Ministerio de Economía y Planificación, Centro de Estudio de Economía y Planificación Juan F. Loyola.
- _____ y otros (1996), "Las UBPC y su necesario perfeccionamiento", *Cuba: investigación económica*, Año 2, N° 2, Cuba, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Camacho Casado, L. (2003), "Un sistema de seguridad social armónico y coherente", *Opciones*, mayo, La Habana.
- Cámara de Comercio de la República de Cuba (1998), *Foreign Trade*, Vol. 2, Cuba.
_____ (s/f), *Tríptico informativo*, Cuba.
- Cánovas Fabelo, L. (s/f), *Balance de los últimos 20 años de educación en la república de Cuba y prospectiva hacia las primeras décadas del siglo XXI*, La Habana, Mined.
- Castro, F. (2003), "Discurso pronunciado en el acto inaugural de las nuevas obras de salud", *Granma*, La Habana, 8 de abril.
- _____ (2002), "Discurso pronunciado en la inauguración de la restauración del Policlínico Mario Escalona", *Juventud Rebelde*, N° 28, La Habana.
- _____ (1999), "Deberíamos dejar a un lado, en estos tiempos que estamos viviendo, ciertas costumbres paternalistas e ingenuas", *Granma Internacional Digital*, La Habana, 19 de enero.
- Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) (1999), *Balance de la economía cubana a finales de los 90's*, La Habana, Universidad de La Habana, marzo.
- Centro de Estudios sobre la Población y el Desarrollo (Cepde) (2002), *Anuario demográfico de Cuba 2001*, La Habana.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) (1996), *Cuba, realidades y potencialidades en el contexto de la integración caribeña*, México.
- Centro de Negocios Miramar (s/f), *Miramar Trade Center*, folleto informativo.
- Coase, R. (1992), "The institutional structure of production", *The American Economic Review*, Vol. 82, N° 4, Princetown, Estados Unidos.

- _____ (1988), compilador, *The firm, the market and the law*, Chicago, Chicago University Press.
- _____ (1960), *The problem of social cost*, Estudios Políticos N° 45, 1992, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003a), *Disponibilidad actual de las cuentas nacionales en Cuba* (LC/MEX/R.840, proyecto BT-SWE-2002), México.
- _____ (2003b) *Situación y perspectivas: estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003* (LC/G.2215-P), Santiago de Chile.
- _____ (2003c) *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002* (LC/G.2190-P), Santiago de Chile.
- _____ (2003d) *Cuba: evolución económica durante 2002 y perspectivas para 2003* (LC/MEX/L.566), México.
- _____ (2003e) *Inventario de los servicios estadísticos en Cuba* (LC/MEX/R.833, Proyecto BT-SWE-2002), 24 de enero, México.
- _____ (2003f) "Los mercados de consumo en Cuba" (LC/MEX/R.485, proyecto BT-SWE-2002), México.
- _____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157, ses.29/3), Santiago de Chile.
- _____ (2001a), *Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI* (LC/L.1564-P), Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.
- _____ (2001b), *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina* (LC/L.1491-P), Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile.
- _____ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía: versión definitiva* (LC/G.2071/Rev.1-P, N° de ventas S.98.II.G.81), Santiago de Chile.
- _____ (2000b), *La economía cubana, reformas estructurales y desempeño en los noventa* (LC/G.2020/Rev.1), México, 2ª edición.
- _____ (2000c), *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- _____ (1998a), *Cuba: Evolución económica durante 1997* (LC/MEX/L.352), Santiago de Chile.
- _____ (1998b), *Panorama social de América Latina, 1997* (LC.G.1983-P, N° de venta: S.98.II.G.3), Santiago de Chile.

- _____ (1997a), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P, N° de venta S.97.II.G.11), Santiago de Chile.
- _____ (1997b), *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, México, Fondo de Cultura Económica, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____ (1996), *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995* (LC/G. 1925/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- _____ (1992) *Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P, N° de venta: S.92.II.G.5), Santiago de Chile, abril.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P, N° de venta: S.90.II.G.6), Santiago de Chile, marzo.
- Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (1998), *Bases generales del perfeccionamiento empresarial*, Acuerdo 187 del Consejo de Estado de la República de Cuba, 18 de agosto.
- Comité Estatal de Estadísticas (CEE) (1989), *Anuario Estadístico de Cuba*, Cuba.
- _____ (1981), *Censo de Población y Viviendas en Cuba*, Tomo I y II, Cuba.
- Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social (CETSS) (1991), *El envejecimiento de la población, las características de la fuerza de trabajo y la jubilación en Cuba*, Cuba.
- _____ (1989), *Resolución N° 51*, Cuba.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (1994), *World Investment Report*, Ginebra, Suiza.
- Consultores Asociados, S. A (Conas) (1996a), *Cuba, zonas francas y parques industriales*, Decreto Ley N° 165 de las zonas francas y parques industriales, 15 de junio, La Habana.
- _____ (1998a), *Cuba, Investment and business 1996/1997*, La Habana.
- _____ (1998b), *Cuba, Legislación Aduanera*, La Habana.
- _____ (1997), *Cuba, Ley para la Inversión Extranjera*, La Habana.
- Corporación Cubalse (1999), *La empresa mixta Cubana en el sector inmobiliario*, Inmobiliaria Lares, La Habana.
- Coulomb, R. (2003), *Gobernabilidad de los centros históricos*, ponencia presentada en el II Encuentro Internacional sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos, La Habana.

- Coutts, K. J. (1987), "Foreign trade multiplier", Eatwell y otros, compiladores, *The new palgrave: a dictionary of economics*, Nueva York, The Macmillan Press Limited.
- Coyula, M., Oliveras (2002), *Hacia un nuevo tipo de comunidad en La Habana: Los Talleres de Transformación Integral del Barrio*, La Habana.
- Coyula, M. y otros (2002), *El arquitecto de la ciudad: experiencia de diseño participativo*, Dubai.
- Cubanacán (1997), *Grupo Cubanacán*, folleto descriptivo, La Habana.
- _____ (s/f), *Cubanacán Tourist Directory*, La Habana.
- Cupet (1997), *The Oil Industry in Cuba. A new horizon*, folleto, La Habana.
- Díaz, B., Vigaud y otros (1989), *Caracterización del tipo de riesgo por condiciones socioeconómicas y familiares adversas*, La Habana, Ministerio de Educación.
- Díaz Llera, S. (1996), *El arquitecto de la comunidad: experiencia de diseño participativo*, Dubai.
- Deere, C. D. (1997), "Reforming Cuban Agriculture", *Development and Change*, Vol. 28, N° 4, La Habana, Blackwell Publishers, Institute of Social Studies.
- Demsetz, H. (1967), "Toward a Theory of Property Rights", *The American Economic Review*, N° 57, Washington, D. C.
- Dirección Provincial de Planificación Física (DPPF) (2000), *Plan general de ordenamiento territorial y urbanismo*, Ciudad de La Habana, diciembre.
- Dirmoser, D. y J. Estay (1997), *Economía y Reforma económica en Cuba*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Embajada de Cuba en México (1999), *Oportunidades de negocios*, México, Oficina Económica.
- _____ (1988), *Acuerdos, normas e instituciones vinculadas con la inversión extranjera en Cuba*, México, Oficina Económica, 17 de febrero.
- Empresa de la Goma Conrado Piña (1999), *Perfeccionamiento empresarial*, La Habana.
- Encuentro por la Unidad de los Educadores Latinoamericanos (1999), *La educación en Cuba, pedagogía*, febrero, La Habana.
- Enríquez, L. (1998), *The Transformation of Food Crop Production in Contemporary Cuba*, Berkeley, University of California, Department of Sociology.

- _____ (1999), *The impact of economic reform on Cuba's small farmers*, Berkeley, University of California.
- Equipo de Estudios Rurales (1998), *La transformación de la agricultura cubana a partir de 1993. Primer informe de investigación*, Cuba, Universidad de La Habana.
- _____ (1999), *La transformación de la agricultura cubana a partir de 1993. Segundo informe de Investigación*, Cuba, Universidad de La Habana.
- Fernández Font, M. L., M. A. Fernández Mayo, J. A. Quintero Gómez y O. A. Riestra Vallejo (1996), *Cuba: realidades y potencialidades en el contexto de la integración caribeña*, México, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, Oficina para el Caribe de la Fundación Friedrich Ebert, marzo.
- Fernández, P. y A. Bu (2000), *El autoabastecimiento alimentario y su contribución*, La Habana, Ministerio de Economía y Precios, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- Ferriol, A. (2001), "El modelo social cubano. Una aproximación a tres temáticas en debate", *Cuba: investigación económica*, Año 7, N° 1, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ (2001b), "Cuba: external opening, labor market and inequality of labor incomes", Taylor L., ed., *External liberalization, economic performance, and social policy*, EUA, Oxford University Press.
- _____ (1996a), "El empleo en Cuba 1980-1995", *Cuba: investigación económica*, N° 1, Año 2, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ (1996b), "La seguridad alimentaria en Cuba", *Cuba: investigación económica*, Año 2, N° 3, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ y otros (2003), *Reforma económica y población en riesgo de pobreza en Ciudad de La Habana*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, Centro de Estudios sobre la Población y el Desarrollo, Oficina Nacional de Estadísticas, octubre.
- _____ (1999), "Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones", *Cuba: investigación económica*, Año 5, N° 1, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ (1997), *Efectos de políticas macroeconómicas sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los noventa*, Nueva York, Ediciones Mundi- Prensa.
- Ferriol, A., X. Hoang, A. González y A. Hernández (2003), *Promoción de exportaciones, pobreza, desigualdad y crecimiento. El caso de Cuba en los noventa*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

Ferriol, A., A. González y otros (1991), *Los recursos laborales y el empleo en la actual coyuntura y en la perspectiva inmediata*, La Habana, Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social.

Ferriol, A. y V. Pérez (1992), *Los servicios básicos y la vivienda en Cuba: investigación económica*, Año 4, N° 2, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

Ferriol, A., V. Pérez, D. Quintana y A. Atienza (2003), *Servicios de educación, salud, agua y saneamiento en Cuba*, Cuba, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, enero.

Ferriol, A., D. Quintana y V. Pérez (2001) "Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones", *Cuba: investigación económica*, Año 7, No 2, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

_____ (1999), "Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones", *Cuba: investigación económica*, Año 5, N° 1, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, enero-marzo.

Ferriol, A., Ramos M., Añé L. (2003), *Caracterización de la población en riesgo de pobreza en Ciudad de La Habana*, Cuba, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

Figueroa, V. (1997), "Cooperativización del campesinado en Cuba: evolución y expectativas", en Pérez Rojas, Niurka, Ernel González Mastrapa y Miriam García Aguilar, compiladores, *Cooperativismo rural y participación social*, Cuba, Universidad de La Habana.

Foster, Green y Thorbecke (1984), "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica*, Vol. 52.

French-Davis, R. (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, Mc Graw-Hill Interamericana / Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Gaceta Oficial de la República de Cuba (1996), *Resolución Conjunta No5-96 de los Ministerios de Finanzas y Precios que modifica el Arancel de Aduanas*, La Habana, 20 de diciembre.

_____ (1990), *Decreto-Ley Número 124, Arancel de Aduanas de la República de Cuba*, La Habana, 15 de octubre.

García Hernández, A. (2003), *Política industrial en Cuba*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.

_____ (1996), *Bases para la elaboración de la política industrial*, mimeo, La Habana, junio.

García Molina, J. (1999), *La economía cubana: nuevos desafíos ante la globalización y la apertura*, Santiago de Chile, LACEA, octubre.

Gobierno de Cuba (2002), *Informe de la República de Cuba, Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, La Habana.

_____ (1996), *Informe de Cuba, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Alimentos para todos*, La Habana.

_____ (1994), *Informe de la República de Cuba, Plan Nacional de acción para la nutrición*, La Habana.

_____ (1992), *Constitución de la República de Cuba*, La Habana, Editora Política.

Gomila, S. (2003a), *Política y estrategia habitacional. La experiencia cubana*, La Habana, Instituto Nacional de la Vivienda.

_____ (2003b), "Intervención del Instituto Nacional de la Vivienda" en el taller *Política de viviendas*, Ciudad de la Habana, 27 de junio.

González, A. (2002), "Economía y sociedad. Los retos del modelo económico", *Temas*, N° 11, 1997.

_____ (1999), "El nuevo modelo de análisis de las finanzas internas", *Cuba: Investigación Económica*, Año 5, N° 2, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

_____ (1997), "Los retos del modelo económico", *Temas*, N° 11, La Habana.

_____ y otros (2002), *Cuba: el sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos*, Montevideo, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, ASDI, Universidad de la República de Uruguay.

_____ A. Ferriol, D. Quintana y V. Pérez (2000), *Crisis, ajuste y situación social en Cuba*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.

Granma (1999), "Demanda del pueblo de Cuba al Gobierno de Estados Unidos por daños humanos", 1 de junio.

_____ (s/f), "El Mincex tiene hoy una responsabilidad mucho mayor en lograr eficiencia en todo el sistema del comercio exterior".

Ground, R. L. (1988), "La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina", *Revista de la CEPAL (LC/G.1537-P)*, N° 36, diciembre, pp. 181-207.

Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC) (2003a), *Política de viviendas para Ciudad de La Habana*, La Habana.

_____ (2003b), *Propuesta de Política de Vivienda para Ciudad de La Habana para el período 2003-2015*, La Habana.

_____ (1998), *Una estrategia para La Habana. Plan estratégico de desarrollo económico y social*, La Habana.

_____ (1997), *Plan estratégico para el desarrollo económico y social de La Habana*, La Habana.

_____ (1995), *Informe de Cuba*, Conferencia Mundial Hábitat II, Estambul, Turquía.

_____ y otras instituciones (2000), *Plan estratégico 2001-2003*, La Habana, informe presentado a la Asamblea Provincial del Poder Popular.

332 | Grupo Empresarial de Acueducto y Alcantarillado (GEAAL) (2003), *Informe sobre agua y saneamiento*, La Habana.

Hernández, E., J. A. Massip, y B. Nerey (1998), "La seguridad social en Cuba. Retos y perspectivas," *Boletín*, N° 5, Cuba, Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, julio.

Hernández Suárez, K. (2003), *Impacto de los ciclones tropicales en el fondo habitacional de Cuba*, La Habana, Universidad de La Habana, Facultad de Economía, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

Hieke, H. (1997), "Balance of payments constrained growth: a reconsideration of the evidence for the U.S. economy", *Journal of post keynesian economics*, Vol. 19, primavera.

Hirsch, H. (1961), *Quantity and price planning in Soviet planning*, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press.

Hubert Garrido, M. (2001), "Cuidar el agua", *Revista medio ambiente y consumo*, Fundación Antonio Núñez Jiménez de La Naturaleza y el Hombre, La Habana.

Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (1994), *Fundamentos y experiencias de generalización del Programa Educa a tu Hijo*, La Habana, Ministerio de Educación de Cuba.

Instituto Cubano de Investigaciones de los Derivados de la Caña (1990), *Manual de derivados de la caña de azúcar*, México, Ministerio del Azúcar de Cuba, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, colección GEPLACEA.

Instituto Cubano de Investigaciones y Orientación de la Demanda Interna, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (ICIIDI, CIPS) (1989), *Condiciones de vida y caracterización socio psicológica de La Guinera y Atarés. Informe Final*, La Habana, Gabinete del CIPS.

Instituto de Investigaciones Financieras (1995), *La reforma económica de Cuba en las circunstancias actuales*, La Habana, Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba.

- Instituto de Meteorología (Insmet) (2003), *Reportes de temporadas ciclónicas*, Cuba.
- Instituto Nacional de Higiene y Epidemiología (INHEM) (2001), *II Encuesta Nacional de Factores de Riesgo*, La Habana.
- Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) (2003a), *Servicios de educación, salud, agua y saneamiento en Cuba*, La Habana, documento elaborado para el Banco Mundial.
- _____ (2003b), *Informe interno sobre las producciones de materiales de construcción*, La Habana, Sección de Industria y Energía.
- _____ (1998a), "Cuba: industrialización y desarrollo", *Cuba: investigación económica*, Año 4, N° 1, La Habana.
- _____ (1998b), "Repercusión de la Ley Helms-Burton en la economía cubana", *Cuba: investigación económica*, Compendio de Investigaciones, Año 4, N° 2, La Habana.
- _____ (1998c), "La reinserción económica internacional de Cuba. Retos y oportunidades", *Análisis de Coyuntura*, Año 2, N° 9, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, Asociación por la Unidad de Nuestra América.
- _____ (1998d), "Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones", *Cuba: investigación económica*, Año 4, N° 1, La Habana.
- _____ (1998e), *Encuesta sobre la situación económica de los hogares de 1997*, La Habana.
- _____ (1995a), "El sistema empresarial del comercio exterior en Cuba", *Cuba: investigación económica*, Compendio de Investigaciones, N° 4, época II, La Habana, diciembre.
- _____ (1995b) "Impacto de la inversión extranjera en la sociedad cubana", *Cuba: Investigación económica*, Compendio de Investigaciones, N° 4, época II, La Habana, diciembre.
- _____ y Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) (1998), *Efecto de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los noventa*, La Habana, Colectivo de autores, Ediciones Mundi-Prensa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____ y Ministerio de Economía y Precios (MEP) (2000), *El consumo de la población. Perspectivas al 2005*, La Habana, Colectivo de autores.
- Instituto Nacional de Seguridad Social (INASS) (2003), *Boletín estadístico*, La Habana.
- Instituto Nacional de la Vivienda (INV) (2003a), *Situación de los principales planes constructivos de la vivienda*, La Habana.

- _____ (2003b), *Informe al Instituto Nacional de Investigaciones Económicas sobre aspectos seleccionados de la situación de vivienda*, La Habana.
- _____ (2002a), "Taller Movimiento Popular para la construcción de viviendas", *Granma*, Cuba.
- _____ (2002b), *Estudio sobre la situación de los barrios y focos insalubres*, La Habana.
- _____ (2002c), *Serie histórica de indicadores seleccionados 1997-2001*, La Habana.
- _____ (2001), *Estrategias y resultados de la ampliación del Programa de Cayo Hueso*, La Habana.
- _____ (2000a), *Cumplimiento de los programas constructivos de la vivienda*, La Habana.
- _____ (2000b), *Informe final*, III Seminario Taller sobre Política de Viviendas y Asentamientos Humanos, La Habana.
- _____ (2000c), *Fundamentos y metodología para la rehabilitación del fondo edificado en Cuba*, III Seminario Taller sobre Política de Viviendas y Asentamientos Humanos, La Habana.
- _____ (1999a), *La situación de la vivienda en Cuba*, La Habana..
- _____ (1999b), *40 años de la vivienda en Cuba*, La Habana.
- _____ (1999c), *Viviendas terminadas (1959-1999)*, La Habana.
- _____ (1998), *La situación de la vivienda en Cuba*, La Habana.
- _____ (1994), *Informe sobre el programa de viviendas de bajo costo*, La Habana.
- _____ (1989-2002), *Boletines estadísticos anuales*, La Habana.
- _____ (1988), *Ley General de la Vivienda*, La Habana.
- _____ (1978), *Control del fondo de viviendas*, La Habana.
- Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos (INHA) (2002) *Información del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN)*, La Habana.
- _____ (1998), *Evolución de la satisfacción de las necesidades nutricionales de la población cubana entre 1989 y 1997. Situación actual y perspectivas en el mediano plazo*, La Habana.
- Instituto de Planificación Física (IPF) (2000a), *El ordenamiento territorial y el urbanismo a las puertas del 2001*, Cuba, Evento Nacional Urbanismo.
- _____ (2000b), *Las ciudades de interés en el ordenamiento territorial nacional*, La Habana.

_____, Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2003), *Análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Cuba*, La Habana.

Jesús Salcines, F., "ATEC, tomar el pulso a nuestro tiempo," *Metánica*, Año V, N° 2, , La Habana, mayo-agosto, 1997.

Kornai, J. (1992), *De Marx al libre comercio*, México, Editorial Vuelta.

Lafita, C (2003), "Desafío por la excelencia", *Periódico Trabajadores*, La Habana, marzo.

Lage Dávila, C. (1998), "Los resultados de 1998 son positivos y confirman la tendencia a la recuperación económica", *Granma*, Año 34, N° 256, 24 de diciembre.

335

Lam, L. (2002), *El consumo normado en Cuba*, La Habana, Fórum Provincial de la Asociación de Economistas de Cuba, Ministerio de Economía y Precios.

Leal Spengler, E. (2003), "Entrevista al diario *Tribuna de La Habana*", Rodríguez Alomá, Patricia, "El Centro Histórico de La Habana, un modelo de gestión pública", *Planificación Física*, N° 2, La Habana.

_____ y otros (2002), *Desafío de una utopía. Una estrategia integral para la gestión de salvaguarda de La Habana Vieja*, La Habana, Editorial Boloña, Plan Maestro de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.

Lee, S. (s/f), "Amplio análisis para mejorar y controlar el proceso de inversión extranjera", *Granma*, Cuba.

Marquetti, H. (s/f), "El sector externo de la economía cubana, perspectivas para 1998", primera parte, *Cifras y hechos*, Cuba.

_____ y A. García Álvarez (1999), "Proceso de reanimación del sector industrial, principales resultados y problemas", *Balance de la economía cubana a finales de los noventa*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, marzo.

McCombie, J. S. L. y A. Thirlwall (1997), "Economic growth and the balance-of-payments constraint revisited", Arestis, P. y otros, compiladores, *Markets, unemployment and economic policy*, Nueva York, Routledge.

McGregor, P.G. y J. K. Swales (1991), "Thirlwall's Law and the balance of payments constrained growth: further comment on the debate", *Applied Economics*, Vol. 23, pp. 9-20, Reino Unido, Coventry.

Menéndez García, M. (2001), "La vivienda en La Habana Vieja. Desarrollo histórico, problemática actual y programas en curso", *Plan Maestro*, La Habana, Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana.

Mesa-Lago, C. (2002), *Buscando un modelo económico en América Latina, ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*, Florida, Nueva Sociedad, Universidad Internacional de Florida.

_____ (1998), *La reforma estructural de pensiones en América Latina. Tipología*, Lima, oit.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (Citma) (1997), *Taller medio ambiente y desarrollo*, La Habana, Consulta Nacional Río + 5.

_____ (1995), *Programa nacional de medio ambiente y desarrollo*, La Habana, Taller Medio Ambiente y Desarrollo, Consulta Nacional, Río + 5.

Ministerio de Comercio Exterior de Cuba (Mincex) (1999a), *Directorio de exportadores de la República de Cuba (1998-1999)*, La Habana, 3ª edición.

_____ (1999b), *Tratados internacionales al 31/12/98, Cuadro actualizado*, La Habana.

Ministerio de Cultura de Cuba (Minicult) (1998), *Estadísticas culturales*, La Habana, Dirección de Economía, Departamento de Planificación y Estadística.

Ministerio de Educación (Mined) (2002a), *La Educación en Cuba*, La Habana.

_____ (2002b), *Resumen anual del curso 2001-2002*, La Habana.

_____ (2002c), *Ideas preliminares para el plan nacional de acción de Cuba en cumplimiento de las metas de la cumbre mundial de la infancia*, La Habana.

_____ (2002d), *Plan de Acción Nacional de Educación para Todos*, La Habana, octubre.

_____ (2000a), *Informe de Educación Para Todos*, La Habana.

_____ (2000b), *Informe de evaluación de los veinte años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*, La Habana.

_____ (1996), *Cuba: Programa Nacional de Acción. Cumbre Mundial en Favor de la Infancia. Estado del cumplimiento de las metas intermedias 1990-1995*, La Habana, julio.

_____ (1979), *Educación en Cuba*, México, Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros Encargados de la Planificación Económica de los Estados miembros de la América Latina y el Caribe.

Ministerio de Economía y Planificación de Cuba (MEP) (2003), *Informe sobre la situación de la tienda en Cuba*, La Habana.

_____ (2002a), *Informe de Actualización de los Programas Sociales*, La Habana, Dirección de Desarrollo Social.

_____ (2002b), *Informe para estudio sobre Cuba. Aspectos del financiamiento presupuestario*, La Habana.

_____ (2002c), *Presupuesto del Estado*, La Habana.

_____ (2002d), *Actualización de los programas sociales en Cuba*, La Habana, Departamento de Desarrollo Social.

_____ (1999a), *Presupuesto del Estado*, La Habana.

_____ (1999b), *Presupuesto del Estado*, anteproyecto informe, La Habana.

_____ (1998), *Presupuesto del Estado*, anteproyecto informe, La Habana.

_____ (1997), *Presupuesto del Estado*, liquidación informe, La Habana.

_____ (1996a), *Presupuesto del Estado*, liquidación informe, La Habana.

_____ (1996b), *Resultados económicos en 1995 y Plan 1996*, La Habana.

_____ (1993), *Decreto Ley N° 142 sobre las unidades básicas de producción cooperativa*, La Habana.

_____ (s/f), *Industria del níquel*, La Habana.

Ministerio de Finanzas y Precios de Cuba (MFP) (1999), *Convenio entre la República de Cuba y el reino de España para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio*, Dirección de Ingresos, 29 de enero.

_____ (1998), *Reglamento para los regímenes de admisión temporal para perfeccionamiento activo, de reintegro de derechos (Drawback) y de reposición por franquicia*, La Habana, Resolución N° 4-98.

Ministerio de la Industria Básica de Cuba (Minbas) (1999), *Industria del níquel*, La Habana.

Ministerio de la Inversión Extranjera y la Colaboración de Cuba (Minvec) (s/f) *Oportunidades para la inversión extranjera en Cuba*, La Habana, Centro de Promoción de Inversiones.

Ministerio de Justicia (Minjus) (1987), *Ley de Seguridad Social. Reglamento. Disposiciones complementarias*, Título III, Capítulo 1, La Habana.

Ministerio de Salud Pública de Cuba (Minsap) (2002a), *Temas de estadísticas de salud. Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados (MICS)*, La Habana.

_____ (2002b), *Anuario estadístico*, La Habana.

- _____ (2002c), *Enfermedades cardiovasculares e hipertensión arterial*, 126 Sesión del Comité Ejecutivo de la Organización Panamericana de la Salud, Washington.
- _____ (2002d), *La salud y el envejecimiento*, Conferencia Sanitaria Panamericana, 54 Sesión del Comité Regional, 23-27 de septiembre, Washington, D. C.
- _____ (2002e), *Respuesta de la salud pública a las enfermedades crónicas*, Conferencia Sanitaria Panamericana, 54 Sesión del Comité Regional, 23-27 de septiembre, Washington, D. C.
- _____ (2002f), *Salud de la niñez*, 126 Sesión del Comité Ejecutivo de la Organización Panamericana de la Salud, Washington.
- _____ (2002g), *Vacunas e inmunizaciones*, 126 Sesión del Comité Ejecutivo de la Organización Panamericana de la Salud, Washington, D. C.
- _____ (2001), *Anuario Estadístico*, La Habana.
- _____ (1999), *Informe sobre la salud en el mundo*, OPS – Ginebra, Suiza.
- _____ (1993), *Objetivos, propósitos y directrices para incrementar la salud de la población cubana 1992-2000*, La Habana.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Cuba (MTSS) (2003a), *Algunos elementos sobre el empleo y la seguridad social en Cuba*, La Habana, Informe para la reunión de Embajadores.
- _____ (2003b), *Informe resumen del balance*, La Habana.
- _____ (2003c), *La atención al adulto mayor en Cuba. Evaluación del programa desde 1982-2002*, La Habana.
- _____ (2002a), *Las conquistas del pueblo son intocables*, La Habana, Informe del MTSS a los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular.
- _____ (2002b), *Revista Gaceta Laboral*, N° 4, La Habana, septiembre.
- Morales Cartaya, A. (2002), *Intervención en la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*, Madrid, 91ª Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo.
- Moreno-Brid, J.C. (1998), "On capital flows and the balance-of-payments constrained growth model", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 21, invierno, Nueva York, Estados Unidos.
- _____ y Pérez, E. (1999), "Balance-of-Payments-Constrained Growth in Central America: 1950-1996", *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 22, otoño, Nueva York, Estados Unidos.

- Muñoz, R. (1992), *Concepto y medición de la pobreza*, La Habana, Editorial Estadística.
- Nerey, B. y E. Hernández (2003), *Modelo de pronóstico del equilibrio financiero del sistema de pensiones cubano. Módulo biométrico*, La Habana, Proyecto de investigación, IEIT.
- Nova González, A. (1999), *Cuba: nuevo sistema agroecológico productivo*, La Habana, Ministerio de Agricultura.
- _____ (1995), "Mercado agropecuario: factores que limitan la oferta", *Cuba: investigación económica*, N° 3, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ y otros (1995), *Mercado agropecuario: ¿abierto o limitado?*, *Cuba: investigaciones económicas* (INIE) No 4, 1995.
- Oberto, F. y M. Mayo (2003), *Los cuentapropistas cubanos en el nuevo milenio*, Tesis de pregrado, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ y González, M. (2003), *Los cuentapropistas en Cuba a inicios del nuevo milenio*, La Habana, Universidad de La Habana, Facultad de Economía.
- Ocampo, A. (1998), *Más allá del consenso de Washington: una visión desde la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Oficina del Historiador de la Ciudad de la Habana (OHCH) (2003), *Información al INIE sobre aspectos seleccionados del Plan Maestro para la Revitalización Integral de La Habana Vieja*, La Habana.
- _____ (2002), *Resultados generales del Censo de Población y Viviendas*, La Habana, Plan Maestro de la OHCH, Oficina Nacional de Estadísticas.
- _____ (1998), *Plan de Desarrollo Integral de La Habana Vieja. Avance*, La Habana.
- _____ (1996), "Encuesta socioeconómica", Leal Spengler, E. y colectivo de especialistas del Plan Maestro de la OHCH, *Desafío de una utopía. Una estrategia integral para la gestión de salvaguarda de La Habana Vieja*, Editorial Boloña.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (2003a), *Estadísticas seleccionadas*, La Habana.
- _____ (2003b), *Boletín de inicio del curso escolar 2002-2003*, La Habana.
- _____ (2002), *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- _____ (2001a), *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.

- _____ (2001b), "Consumo de alimentos (1998-2001)", *Boletín de la Dirección de Estadísticas sociales*, La Habana.
- _____ (2000), *Información del Departamento de Estadísticas Sociales*, La Habana.
- _____ (1999a) *Panorama económico y social*, La Habana, enero.
- _____ (1999b) *Cuba en cifras*, La Habana, agosto.
- _____ (1999c), *Producción de viviendas terminadas hasta 1999*, La Habana.
- _____ (1999d), *Anuario demográfico de Cuba*, La Habana, Centro de Estudios de Población y Desarrollo.
- _____ (1998a), *Metodología estadística del comercio exterior de mercancías*, La Habana, septiembre.
- _____ (1998b), *La economía cubana*, La Habana, julio.
- _____ (1998c) *Cuba en cifras 1997*, La Habana, noviembre.
- _____ y Agencia de Medio Ambiente (2002), *Medio ambiente en cifras, Cuba 2002*, La Habana.
- _____ y Centro de Estudios Demográficos de La Universidad de La Habana (Cedem) (1995), *Encuesta Nacional de Migraciones Internas*, La Habana.
- Oficina Nacional de Zonas Francas (s/f), *Free Zones in Cuba. Zona franca*, La Habana, folleto.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002), *Seguridad social. Un nuevo consenso*, Ginebra, www.oit.org
- _____ (2001), *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*, Lima.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1997), *Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba*, 52º Período de Sesiones de la Asamblea General, Nueva York, Estados Unidos.
- _____ (1996a), *Industrial commodity statistics yearbook*, Nueva York, Estados Unidos.
- _____ (1996b), *Informe de la Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II*, Estambul, Turquía.
- _____ (1995), *International trade statistics yearbook*, Vol. 2, Nueva York, Estados Unidos.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2002), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2002*, Roma, Italia.

- _____ (2000), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2000*, Roma, Italia.
- _____ (1996), *Informe de misión a Cuba, formulación del Proyecto TCP/CUB*5612 sobre una nueva ley forestal*, Roma, Italia.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2000), *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado*, Santiago de Chile.
- Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud (OPS, OMS) (2002), *La salud pública en las Américas*, tomo II, Washington, D. C.
- Peñate Rivero, O. y Gutiérrez Urdaneta, L. (2000), *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina. La alternativa cubana*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Pérez, V. (2000), "Ajuste económico e impactos sociales. Los retos de la educación y la salud pública en Cuba", *Cuba: investigación económica*, Año 6, Nº 1, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ (1996), *Diagnóstico del sector educación. Reajuste en la situación actual*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ y otros (2002), *El mercado negro en Cuba*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- _____ y Martín, V. (1999), *Graduados de nivel superior en Cuba*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- Pérez-López, J. F. (2002), "The Cuban economy in an unending special period", *Cuba in transition*, Vol. 12, Miami, Florida.
- _____ (1995) *Cuba's second economy: from behind the scenes to center stage*, Estados Unidos Transaction Pub.
- _____ (1991), *The economics of Cuban sugar*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press.
- Pérez Rojas, N. y D. Echeverría (1999), *Transformaciones en el sector cooperativo en Cuba durante la década de los años noventa*, ponencia presentada en el taller Transiciones en la tenencia de la tierra y cambio social. Instituciones, organizaciones e innovaciones en torno a la tierra, el agua y los bosques, México, marzo.
- _____, E. González Mastrapa y M. García Aguilar (1998), compiladores, *UBPC. Desarrollo rural y participación*, La Habana, Universidad de la Habana.
- Pérez Villanueva y O. Everleny (2003), *El papel de la inversión extranjera directa en el desarrollo económico. La experiencia cubana*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.

- Pesaran, M. H. y B. Pesaran (1997), *Working with Microfit 4.0*, Cambridge, Camfit data Limited.
- Pico García, N. (1995) "El sistema empresarial del comercio exterior en Cuba: una caracterización general", *Cuba: investigación económica*, N° 4, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- Poder Popular de Ciudad de La Habana (1984), *Plan Director de Ciudad de La Habana 1980-2000*, La Habana, Dirección de Planificación Física.
- Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) (2003a), *Resultados de la evaluación del Programa de Desarrollo Humano Local en La Habana Vieja*, La Habana, agosto.
- _____ (2003b), *Información al Instituto Nacional de Investigaciones Económicas sobre aspectos seleccionados del Plan Maestro para la Revitalización Integral de La Habana Vieja*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, Sección de Política Social.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York.
- _____ (1998) *Efecto de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza: el caso de Cuba en los años noventa*, México, Ediciones Mundi-Prensa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____ (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994*, Nueva York.
- Quintana, D. (2001), "Seguridad y asistencia social", colectivo de autores, *Estructura Económica*, Tomo 1, La Habana, Editorial Félix Varela.
- _____ (1991), *¿Son los ingresos la vía principal de acceso al consumo?*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- Quintana, Eva María (1998), "Tendencias en el mercado mundial del níquel", *Cuba Foreign Trade*, N° 2, La Habana.
- Quiñones Chang, Nancy A. (1997), "La política arancelaria en Cuba", *Cuba: investigación económica*, N°3, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- Ramírez Alonso, Esteban (1998), "Ningún inversionista ha venido engañado a Cuba", *El Economista*, La Habana, junio-julio.
- Ramos, M. (2003), *Contribución al estudio de la pobreza. Reseña analítica*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- Ranis, G., y Stewart, F (2002), "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina". *Revista de la CEPAL*, N° 78, Santiago de Chile.

- Rapaczynski, A. (1996), *Corporate governance in Central Europe and Russia*, Budapest, Central European University Press.
- Rodríguez, J. L. (2003), Resultados económicos del año 2002 y plan de la economía nacional para el 2003", Informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana.
- _____ (2002), "Informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular", periódico *Trabajadores*, La Habana, 23 de diciembre.
- _____ (1998a), *The transformation of the Cuban economy: an economic outlook*, US-CUBA Business Summit, Cancún, México, 4-6 de marzo.
- _____ (1998b), *Informe de los resultados económicos de 1998 a la Asamblea Nacional del Poder Popular*, La Habana, diciembre.
- _____ (1992), "La economía cubana ante la cambiante coyuntura internacional", *Boletín de información sobre la economía cubana*, Vol. 1, N° 1, La Habana.
- _____ y Carriazo G. (1987), *La erradicación de la pobreza en Cuba*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Sachs, J. y W. Woo (1994), "Experiences in Transition to a Market Economy", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, San Diego, Estados Unidos, Academic Press.
- Segre, R. (1989), *Arquitectura y urbanismo de la Revolución Cubana*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación.
- Somoza Cabrera, J. (2003), *Estimados de los niveles de electrificación en las zonas urbanas y rurales de Cuba*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- Stiglitz, J. (1998), "Knowledge for development, economic science, economic policy and economic advice", *Annual World Bank Conference on Development*, Washington, D. C.
- Szalachman R. (2000), "Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: Situación de algunos países de la región en los noventa" (LC/L.1417-P), *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 103, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Taylor, L. (1979), *Macro models for developing countries*, Nueva York, McGraw Hill.
- The Economist Intelligence Unit (EIU) (1999), *Cuba Country Risk Service, 1st Quarter, 1999*, Nueva York.
- Thirlwall, A. P. (1979), "The balance of payments constraint as an explanation of international growth rates differences", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N° 128, Roma.

- _____ y Hussain, Nureldin N. (1982) "The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth Rates Differences between Developing Countries", *Oxford Economic Papers*, N° 34, Oxford.
- Torres, J. (1993), *Pobreza. Un enfoque para Cuba*, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.
- Torres, R., Martínez, M. A., Martínez y M. Peraza (2002), "Panorama de salud del adulto mayor", *Temas de Estadística de Salud*, La Habana, Ministerio de Salud Pública.
- 344 | Travieso, F. (2003), "El sistema de seguridad social en Cuba. Retos y perspectivas", ponencia presentada en el taller *Las conquistas sociales en Cuba y el estado de bienestar en Suecia en la era de la globalización*, La Habana, 2-4 de abril.
- Triani Cordoví, J. (2003), *El desempeño económico en el 2002*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- Uriarte, M. (2002), *Cuba: social policy at a crossroads*, Boston, Oxfam América.
- Valdés, S. (1997), "Economía y empleo deben marchar juntos", *Granma*, 3 de enero.
- Vega, Y. (2003), *El sistema de seguridad social en América Latina y Cuba*, La Habana, Universidad de la Habana, Facultad de Economía.
- Woo, W. (1994), "The Art of Reforming Centrally Planned Economies", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18, Academic Press, San Diego, Estados Unidos.
- Zabala, M. C. (1999), *Aproximación al estudio de familia y pobreza*, tesis de doctorado, La Habana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- _____ (1997), *Familia y pobreza*, tesis de maestría, La Habana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Zimbalist, A. y C. Brundenius (1986), "Crecimiento con equidad: el desarrollo cubano en una perspectiva comparada", *Revista Cuadernos de Nuestra América*, Vol. VI, N° 13, México.



Índice de autores y coordinadores



Elena Álvarez González. Cursó sus estudios de licenciatura y posgrado en Cuba (Universidad de La Habana) y Santiago de Chile. Es directora del INIE, investigadora titular y profesora titular adjunta de la Universidad de la Habana y miembro titular de la Academia de Ciencias de Cuba. En su país y en el extranjero ha publicado o expuesto trabajos sobre la economía cubana: su sector externo, el modelo de desarrollo adoptado, el comportamiento macroeconómico durante el proceso de crisis y recuperación de los años noventa, así como sobre la planificación a mediano y largo plazo. Ha participado como ponente en eventos científicos nacionales e internacionales en la antigua Unión Soviética, Brasil, Canadá, Chile, los Estados Unidos y México. Es Presidenta del Consejo Científico del INIE, miembro del Grupo de Colaboradores del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), fundadora de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba y miembro de la Latin American Studies Association (LASA), entre otros. Obtuvo el Premio Nacional de Economía 2003 (Cuba).

Aída Atienza Ambou. Es maestra en hidroeconomía e ingeniera en construcciones hidráulicas por la Universidad Politécnica de Varsovia, Polonia. Actualmente se desempeña como investigadora del INIE y es colaboradora de las facultades de Ingeniería Civil del Instituto Superior Politécnico "José A. Echeverría" y la de Economía de la Universidad de La Habana. Ha impartido cursos de posgrado en la especialidad de hidroeconomía. Ha desarrollado varias investigaciones sobre recursos hídricos y de suelos, economía aplicada al sector agropecuario y economía del medio ambiente, servicios comunales y personales, y vivienda y urbanismo. Ha publicado diversos artículos y colaborado en varios estudios relacionados con estas áreas. Ha asesorado a numerosas entidades gubernamentales, científicas y docentes, y ha representado a Cuba en comisiones internacionales de expertos.

Béatrice Dhaynaut. Obtuvo la maestría en desarrollo y cooperación internacional en el Institut de Hautes Etudes de l'Amérique Latine (IHEAL), Sorbonne, París, y es licenciada en ciencias políticas por el Institut de Sciences Politiques de Lyon, Francia. En el transcurso de su formación universitaria ha realizado trabajos de investigación sobre las problemáticas de desarrollo en América Latina y la cooperación financiera y técnica internacional. En la actualidad se desempeña como asistente de proyecto en la CEPAL.

Ángela Ferriol Muruaga. Es doctora en ciencias económicas por la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana. Es profesora titular adjunta en dicha universidad y vicedirectora del INIE. Ha emprendido investigaciones sobre las relaciones entre desarrollo social y económico, el uso de los recursos dedicados a las esferas sociales y la búsqueda de alternativas de política social más eficientes y eficaces. Sus publicaciones versan sobre estos temas. En los últimos años se ha dedicado a investigar sobre el impacto de las reformas económicas en la situación social de Cuba, con especial énfasis en la equidad y la pobreza. Ha colaborado como consultora en proyectos de la FAO y el PNUD. Ha participado en diversos eventos nacionales e internacionales sobre temas económicos y sociales.

348

Jesús García Molina. Es doctor en ciencias económicas por la Universidad de Humboldt, Berlín, en la antigua República Democrática de Alemania (RDA), y licenciado en control económico por la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana. Ha sido profesor titular adjunto en dicha universidad y se desempeña actualmente como oficial de asuntos económicos en la Sede Subregional de la CEPAL en México. Ha llevado a cabo investigaciones sobre la economía cubana. Es autor de diversas publicaciones sobre este tema y colaboró en el estudio *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa* (ediciones de 1997 y 2000). Ha participado en diferentes eventos internacionales relacionados con el tema. Por último, también participa como investigador en el proyecto de perfeccionamiento del sistema de cuentas nacionales en Cuba.

Jorge Máttar. Cursó sus estudios de actuaría y economía en México y en el Reino Unido. Es maestro en economía aplicada por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Ha sido investigador del Departamento de Economía Aplicada de dicha universidad y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México. Ha trabajado como consultor de la ONU, Director de estudios sectoriales del Grupo Financiero Serfin, oficial de asuntos económicos, asesor regional en desarrollo económico y coordinador de investigación en la CEPAL en México. Es el Director Adjunto de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Ha coordinado proyectos y estudios sobre desarrollo económico y social en diversos países de América Latina y el Caribe, y además ha integrado misiones de cooperación técnica con gobiernos de la región. Ha publicado trabajos relacionados con desarrollo, política económica, política industrial y pequeña empresa. Ha participado en seminarios, conferencias y talleres en América Latina, Europa, Japón y Estados Unidos.

Victoria Pérez Izquierdo. Es licenciada en planificación de la economía nacional en la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana. En la actualidad se desempeña como investigadora del INIE y profesora en la Facultad de Economía de la Universidad de la Habana y de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba (ANEC). Ha efectuado diversas investigaciones, consultorías para organismos internacionales como la CEPAL y el Banco Mundial (BM), y ha publicado artículos y libros relacionados con la situación y la política social de Cuba, los sectores de la educación y la salud, y la problemática de los recursos humanos en el país. Ha participado en varios eventos internacionales sobre estos temas.

Maribel Ramos Hernández. Es licenciada en sociología por la Universidad de La Habana. Actualmente se desempeña como investigadora del INE y es profesora adjunta de la Facultad de Sociología de dicha universidad. En los últimos años se ha dedicado a investigar sobre los temas de la desigualdad social, la pobreza y la seguridad social en Cuba, sobre los que tiene varias publicaciones. Ha participado en diferentes eventos nacionales e internacionales acerca de la problemática social.

Política social y reformas estructurales:

Cuba a principios del siglo XXI

se terminó de imprimir en el mes de julio de 2004,
en los talleres de Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V.
Calle Los Reyes Núm. 26, Col. Jardines de Churubusco,
09410-México, D.F. Tel: 56-33-28-72. Fax: 56-33-53-32.

E-mail: luzfoc@prodigy.net.mx

Se tiraron 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición.

