

# CUBA

## La Política Social en la Encrucijada:

Manteniendo las Prioridades, Transformando la Práctica

Un Informe de Oxfam América



**Oxfam**  
America

## Reconocimientos

El proceso cubano de desarrollo social ha estado en el centro de un continuo debate sobre los méritos, los fracasos y los desafíos del experimento socialista cubano durante las últimas cuatro décadas. Al escribir este documento ha estado presente esta historia de documentación y de lucha por parte de ambos los que diseñan y de los estudian la política social cubana, tanto en Cuba como fuera de ella. Y por eso mi primer agradecimiento es para ellos y para su trabajo. Por la posibilidad de explorar este tema, agradezco primeramente a Oxfam América y su Oficial de Programa para Cuba, Minor Sinclair. Sinclair, su familia y la mía compartimos muchos espacios en Cuba durante el “período especial” y su perspectiva está presente en este documento. Mis agradecimientos muy especiales también van a Georgina Chabau, Jesús Ramos, Gina Rey y Rosa Oliveras, quienes aportaron materiales y ayudaron a organizar entrevistas en Cuba. A David Díaz Carbo, Lorena Barbería, Rafael Betancourt, Rosa Oliveras, Mario Coyula y Alfredo Prieto por la lectura del manuscrito y por sus comentarios en las presentaciones de este trabajo. Les agradezco por sus valiosos aportes. Doy gracias a Jim O’ Brien y Lori Anne Saslav, editores del manuscrito; Izakun Gaviria, Jeff Deutsch, Jennifer Wilder, y Martha Thompson de Oxfam América quienes llevaron a cabo el proceso de publicación.

Agradecimientos especiales a Esther Pérez, Jonah Wildman, Jennifer Ungemach y Sara Stowell por sus contribuciones a la compilación de esta edición en español.

Ilustración de la Portada: Isavel Gimeno

Se pueden hacer copias de este documento para propósitos educacionales o usos no-comerciales. Para copias impresas adicionales, contacte la Oficina de Comunicaciones de Oxfam América, (617) 728-2438; correo electrónico: [info@oxfamamerica.org](mailto:info@oxfamamerica.org) o visite nuestro sitio web.

©2002 Oxfam América.

Se pueden hacer copias de este documento para propósitos educacionales o usos no-comerciales. Para adicionales copias impresas, contáctese con la Oficina de Comunicaciones, Oxfam América, 617-728-2438; correo electrónico: [info@oxfamamerica.org](mailto:info@oxfamamerica.org) o visite nuestro sitio web.

# CUBA

## La Política Social en la Encrucijada:

Manteniendo las Prioridades, Transformando la Práctica

Un Informe de Oxfam América

Miren Uriarte, Ph.D.  
Universidad de Massachusetts, Boston



# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>1: “Las Prioridades Correctas: Salud, Educación y Alfabetización”</b>	<b>7</b>
<b>2: El “Período Especial” y su Impacto Social</b>	<b>21</b>
<b>3: Una Red de Seguridad Golpeada pero que Resiste</b>	<b>35</b>
<b>4: Transformando el Desarrollo Comunitario</b>	<b>47</b>
<b>5: Desarrollo Social: Mirando hacia el futuro</b>	<b>62</b>
<b>Notas Finales</b>	<b>65</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>69</b>

# INTRODUCCIÓN

Desde el triunfo de la revolución cubana en 1959, el modelo de desarrollo social del país ha fomentado la equidad y la cobertura universal. La responsabilidad por el financiamiento y la distribución de los bienes sociales recae sobre el gobierno. Esos valores han marcado el desarrollo y la puesta en práctica de la política social durante los últimos 40 años. En ese período, Cuba ha creado sistemas de salud y de educación gratuitos y de cobertura universal, y ha mejorado el precario sistema de seguridad social que heredó de épocas anteriores hasta hacerlo universal.

La red cubana de beneficios sociales, cuya utilización no acarrea ningún estigma, abarca la seguridad laboral, la protección de la vivienda, subsidios a los alimentos y los servicios básicos y mecanismos para amparar a las familias vulnerables. Los resultados han sido positivos. Casi un 96% de los adultos está alfabetizado y el índice de escolarización se ha incrementado significativamente. La mortalidad infantil ha descendido, el consumo de drogas y la delincuencia son insignificantes en comparación con los índices de otros países, y la violencia juvenil es mínima. Los cubanos han sentido el efecto de estos cambios en sus vidas, y para muchos de ellos estas transformaciones han significado que la revolución obra en su favor.

En 1990, Cuba dedicaba el 20.08% de su producto interno bruto al gasto social, incluidas la seguridad social, la salud y la educación<sup>1</sup>, porcentaje mayor que el invertido en esos rubros por países como Japón, Australia y los Estados Unidos<sup>2</sup> (la media de los países latinoamericanos era del 10.4%<sup>3</sup>). De repente, en 1989, tras el derrumbe del socialismo en Europa, y especialmente en la Unión Soviética, la economía cubana se vio afectada sobre todo por la pérdida de su capacidad de importación, que cayó un 75%. Mientras Cuba trataba de enfrentar la crisis, los Estados Unidos reforzaron el embargo y obstaculizaron aún más el comercio exterior de la Isla.

Estos dos hechos simultáneos tuvieron el efecto de un huracán sobre la economía cubana. En el campo, la producción agrícola prácticamente se detuvo, lo que produjo una seria escasez de alimentos. En las ciudades, el transporte público desapareció casi por completo, así como la gasolina para los autos privados. A lo largo y ancho de la Isla se racionó severamente la electricidad. Mientras Cuba sorteaba el impacto de la crisis de los 90, muchos se preguntaban si sería posible seguir sosteniendo financieramente los valores de universalidad y responsabilidad gubernamental asociados a los beneficios sociales, y si la amplia gama de servicios de los que había gozado la población cubana sobreviviría a una crisis tan profunda y abarcadora.

La respuesta hasta ahora ha sido positiva. El sistema, aunque golpeado y enfrentado a problemas aún más complejos, se ha mantenido en pie. Cuando pasó la conmoción, se hizo evidente que había una gran voluntad política de preservar la red de seguridad cubana. Los locutores de la televisión nacional recordaban a menudo que “no se ha cerrado ningún hospital, ningún maestro ha perdido su empleo.” Y era verdad.



JUAN CABALLERÍA

*A pesar de la crisis económica, los cubanos han encontrado maneras de adaptarse a la escasez de recursos. En la foto, un grupo de niños de una escuela juega balonmano en una calle de La Habana.*



Durante la década de 1990, la proporción del producto interno bruto cubano destinada a programas sociales se incrementó en un 34%. Pero pese a este nivel de financiamiento, el aumento de la demanda y la disminución del poder adquisitivo de los recursos destinados a esos fines tensaron el sistema. Hoy en día, el retraso en el mantenimiento de los hospitales y las escuelas constituyen un grave problema. La escasez de medicinas, equipos médicos y libros de texto para las escuelas afectan la calidad de la salud y la educación. Los niveles de nutrición se mantienen muy por debajo de los de

1989. Y, lo que es más importante, los complejos cambios sociales vividos en la última década suponen un reto para el mantenimiento del compromiso cubano con la equidad. Los vertiginosos cambios en la distribución de los ingresos han traído consigo nuevas riquezas, pero también la aparición de un creciente número de familias económicamente vulnerables que le plantean nuevas demandas a un sistema ya tenso.

Dado el estado actual de la economía cubana, hasta la más firme voluntad política tiene que atender a los imperativos económicos, creando situaciones a las que los cubanos no están acostumbrados. Y tiene que hacerlo en un escenario en el que las diferencias sociales están mucho más presentes que hace sólo una década.



MINOR SINCLAIR/OXFAM AMERICA

*Estas mujeres participan en un proyecto comunitario de rehabilitación de viviendas en el municipio habanero de Marianao. Más de la mitad de las viviendas de La Habana están necesitadas de reparación o reconstrucción. Las brigadas organizadas en los barrios para reparar las casas de los vecinos son una de las respuestas que las comunidades han dado a ese problema.*

Hasta ahora, Cuba ha conseguido resultados sociales positivos financiando fuertemente los servicios. Ahora tiene que encontrar nuevos caminos para alcanzar sus fines. Cuba no posee una cantidad ilimitada de recursos y se enfrenta a una demanda creciente. El nuevo panorama económico no sólo requiere eficacia, sino también eficiencia.

Hay indicadores significativos que apuntan a que los dirigentes cubanos no tratarán de lograr la eficiencia mediante la reducción de los servicios o su privatización. Cuba ha elegido el camino más duro: la transformación del marco general y de la distribución de los servicios. Para alcanzar una eficacia cuya única base no sea el consumo masivo de recursos, Cuba tendrá que echar mano de su larga experiencia en el enfrentamiento preventivo de los problemas. Pero también tendrá que desarrollar mecanismos para identificar las necesidades locales, dirigir los recursos al lugar donde más se necesiten y responder ágilmente con los servicios apropiados.

Hay señales de que el sistema, aunque aún basado en el alcance universal, está introduciendo paulatinamente iniciativas distintas y más diferenciadas. Cuba siempre ha atendido las necesidades de sectores específicos de la población, por ejemplo, las

mujeres, los niños y los discapacitados. La novedad radica ahora en el reconocimiento creciente de que, en este panorama más complejo, las políticas universales y las iniciativas centralizadas, por sí solas, aunque eficaces para enfrentar los problemas sociales en el pasado, pueden pasar por alto las necesidades de áreas específicas y de sectores de la población que se tornan vulnerables.

En la medida en que el sistema social cubano se enfrenta a estos problemas nuevos y más complejos, van apareciendo soluciones con un enfoque mucho más basado en la colaboración y la integración, especialmente en el nivel del consumo de los servicios.

Finalmente, la experiencia del movimiento de desarrollo comunitario local de la última década ofrece un modelo emergente, a pequeña escala, de planificación participativa y supervisión local de los servicios, que podría complementar la cobertura y eficacia de los modelos de distribución actuales. Las experiencias en el nivel local han desarrollado métodos útiles, que incluyen:

- Lograr un enfoque más cercano a las familias y las comunidades;
- Desarrollar la colaboración horizontal y la coordinación de actividades entre entidades locales;
- Relacionar las familias y las comunidades con redes comunitarias ampliadas;
- Potenciar la capacidad de los vecinos y los gobiernos locales para participar en el desarrollo de políticas locales y en la supervisión de los servicios locales.

Cuba no carece de armas para enfrentar estos retos. En primer lugar, los cubanos saben cuidar de sí mismos. En un periodo de tiempo relativamente corto, han mejorado y mantenido el nivel de la salud pública de la nación, erradicado virtualmente el analfabetismo y desarrollado una de las fuerzas de trabajo más capacitadas del hemisferio.

A partir de su extraordinario nivel de educación, los cubanos han demostrado tener una capacidad de innovación y transformación que no se debe subestimar. Ello se ha probado a lo largo de estos 40 años, pero nunca tanto como durante el Período Especial. En tareas importantes como la transformación de la economía, el movimiento de agricultura urbana y el desarrollo de prácticas agrícolas que no agraden el medio ambiente, y el uso de fuentes alternativas de energía, los cubanos han demostrado que son capaces de desplegar adaptación e inventiva para enfrentar las adversidades.

Por último, los valores de equidad y responsabilidad que han signado el desarrollo de las políticas sociales en el pasado, y el esfuerzo por construir una sociedad humana y equitativa, continuarán ayudando a los cubanos a enfrentar los retos futuros.

## **Sobre Este Informe**

Los capítulos uno, dos y tres de este informe contienen un análisis de la política social cubana y de sus resultados en los últimos 40 años. En el mismo se examina el impacto de la crisis de la década de 1990 en la sociedad cubana, así como los beneficios sociales de las medidas económicas adoptadas para hacerle frente.

El análisis tiene como base datos de diversas fuentes, incluidos el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas, estadísticas cubanas y textos de analistas de la política social, residentes tanto en Cuba como en el extranjero.

El capítulo cuatro analiza los “nuevos métodos de trabajo” que han comenzado a surgir en el área de los servicios. Los datos para esta sección provienen de la obra de analistas de políticas sociales e investigadores que estudian el desarrollo comunitario, así como de la investigación de la autora sobre procesos de desarrollo comunitario en la Isla.



# 1. “LAS PRIORIDADES CORRECTAS: SALUD, EDUCACIÓN Y ALFABETIZACIÓN”

Cuando la revolución cubana llegó al poder en 1959, su modelo de desarrollo pretendía vincular el crecimiento económico a la justicia social. Desde el mismo inicio, los cambios económicos estuvieron acompañados por iniciativas sociales igualmente transformadoras. Por ejemplo, en 1959 en Cuba se llevó a cabo una profunda reforma agraria que acabó con los latifundios y entregó la tierra a miles de campesinos que antes no la poseían. Paralelamente a esta reforma fundamental, se pusieron en práctica programas dirigidos a proporcionarles atención médica y educación a los campesinos y sus familias. En 1959 se estableció un sistema de salud nacional que incluía servicios para los habitantes de las zonas rurales (sólo un 8% de la población rural tenía antes acceso a servicios de salud).<sup>4</sup> La Campaña de Alfabetización de 1961, reconocida como una de las iniciativas más exitosas de su tipo, movilizó a profesores, trabajadores y estudiantes de secundaria para enseñar a leer a más de 700 000 personas. La campaña redujo el índice de analfabetismo del 23% al 4% en un año.<sup>5</sup>

Las iniciativas en las zonas urbanas no eran menos ambiciosas. La reforma urbana redujo a la mitad el alquiler de los inquilinos,<sup>6</sup> les ofreció la oportunidad de comprar sus casas y llevó adelante un ambicioso programa de construcción de viviendas para los habitantes de los barrios marginales. Las nuevas viviendas, unidas a la puesta en práctica de medidas para crear puestos de trabajo y reducir el desempleo, especialmente entre las mujeres, transformaron rápidamente esos barrios.

El ritmo acelerado de los cambios de los primeros años cedió su lugar a transformaciones más graduales, pero los valores que nutrían esas primeras iniciativas tuvieron una enorme influencia en el conjunto de la política social cubana. Esa política social se caracteriza por su énfasis en la **cobertura universal**, esto es, en el acceso de toda la población a los programas de educación y salud, así como a los beneficios sociales, a los que se considera parte del “salario social” que los trabajadores reciben en adición a su salario en metálico.<sup>7</sup>

La política social también ha favorecido el desarrollo de la **equidad** en el seno de la sociedad, lo que incluye una distribución equitativa de los beneficios entre todos los sectores de la población, y en ocasiones favorecer a los más vulnerables. En los últimos 40 años, las diferencias de ingreso entre los cubanos que reciben los menores y los mayores salarios<sup>8</sup> se han reducido de manera considerable. Las mujeres han sido significativamente beneficiadas por la revolución, ya que se han capacitado y gran número de ellas se ha incorporado al mercado laboral.<sup>9</sup> Las diferencias entre los cubanos de distintas razas también se han reducido.

La política social cubana también se caracteriza por **la participación exclusiva del sector público** en su desarrollo y ejecución. El gobierno asume la responsabilidad de financiar los programas sociales y de proporcionar todos los beneficios sociales.

**Los logros de Cuba en lo que respecta a desarrollo social resultan impresionantes si se tiene en cuenta el valor de su producto interno bruto per capita. El índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas muestra, año tras año, que Cuba debería ser la envidia de muchas otras naciones ostensiblemente más ricas. [Cuba] es una clara muestra de lo mucho que pueden hacer las naciones con los recursos de que disponen si se concentran en las prioridades correctas: salud, educación y alfabetización.**

**Kofi Annan**, Secretario General de las Naciones Unidas—11 de abril del 2000



*Las mujeres cubanas están integradas a todas las esferas de la fuerza de trabajo. Las que aparecen en la foto son miembros de la brigada Soy, en Palma Soriano, provincia de Santiago de Cuba.*

**TABLA 1**

Resumen de las políticas y los beneficios claves en las áreas de la educación, la salud, la seguridad social y la asistencia social, 2000

Fuentes: (a) Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, pp. 79; Lutjens, 2000, p.56-57; (b) Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 98; (c) Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, pp. 69 y 73; Mesa-Lago, 1997, p. 505; (d) Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 74; (e) Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000; Segre, Coyula, y Scarpacci, 1997; Ferriol, 2001.

ÁREA	POLÍTICA
<b>Educación<sup>a</sup></b>	La educación es un derecho de los ciudadanos cubanos.
	La educación se proporciona de manera gratuita en todos los niveles, incluidos los niveles postsecundario y universitario.
	El acceso a la educación primaria y secundaria—técnica o preuniversitaria—incluida la educación especial para quienes la necesiten, es universal.
	El acceso a los programas universitarios y de postgrado se realiza por exámenes competitivos. La disponibilidad de plazas está estrechamente relacionada con las prioridades y las necesidades económicas.
	El estado es el único responsable de proporcionar educación, y está encargado de garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso al sistema, así como de desarrollar y mantener en funcionamiento una red de instituciones educativas de todos los niveles a lo largo y ancho de la Isla. Cada nivel se orienta por un programa nacional.
	Se enfatiza el valor educativo del trabajo y se anima a los estudiantes a realizar prácticas de estudio—trabajo que normalmente tienen lugar en el campo.
<b>Salud<sup>b</sup></b>	La atención de salud es un derecho de los ciudadanos cubanos y se proporciona de manera gratuita en todos los niveles.
	El estado es el único responsable de proporcionar servicios de salud, y está encargado de garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la atención primaria, secundaria y terciaria, así como de desarrollar y mantener servicios de salud de calidad en todos los niveles a lo largo y ancho de la Isla.
	Se enfatizan tanto la prevención primaria como la prestación descentralizada de los servicios de salud.
<b>Seguridad Social y pensiones por Incapacidad<sup>c</sup></b>	El estado garantiza un programa universal de pensiones por jubilación. Los empleadores pagan una contribución del 10%. La edad de la jubilación es de 55 años para las mujeres y 60 para los hombres.
	Las pensiones por incapacidad cubren a todos los trabajadores en caso de accidentes y enfermedades de trabajo, o de accidentes y enfermedades no relacionados con el trabajo, así como en caso de incapacidad temporal.
<b>Asistencia social<sup>d</sup></b>	La asistencia social abarca los subsidios en metálico y los servicios que se brindan a las familias que carecen de sostén económico.
<b>Subsidios<sup>e</sup></b>	Se proporcionan alimentos subsidiados a todos los ciudadanos mediante una libreta de racionamiento que en el 2000 cubría el 65% de las necesidades nutricionales de la población. Se proporcionan “dietas” especiales a los niños, las embarazadas, los ancianos y aquellos que por tener alguna enfermedad requieran alimentos especiales.
	El subsidio a la vivienda estipula un alquiler equivalente al 10% de los ingresos del ocupante; hay subsidios a las hipotecas.
	Se subsidian servicios públicos como el agua, la electricidad, el gas y el teléfono.

Los programas y subsidios que forman la red de seguridad cubana cubren las necesidades de los cubanos desde su nacimiento hasta su muerte. Todo ello ha hecho que la Isla haya obtenido logros significativos, que sobre todo en lo que respecta a las esferas de la salud y la educación son casi universalmente reconocidos. En 1999 el Índice de Desarrollo Humano (IDH),<sup>10</sup> que mide las dimensiones básicas del desarrollo humano (expectativa de vida, educación y estándares de vida adecuados), ubicó a Cuba en el lugar 58 entre 174

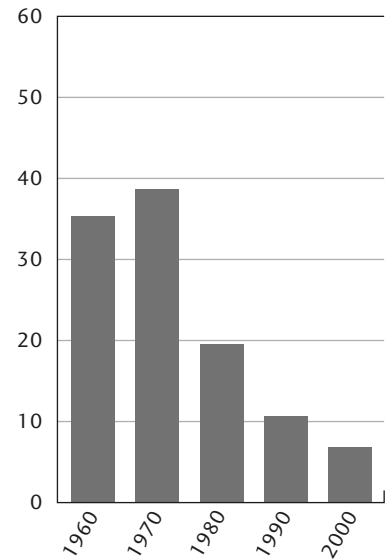


JUAN CABALLERÍA/OXFAM AMÉRICA

Un médico de la familia examina a un niño de meses en un consultorio pediátrico de La Habana.

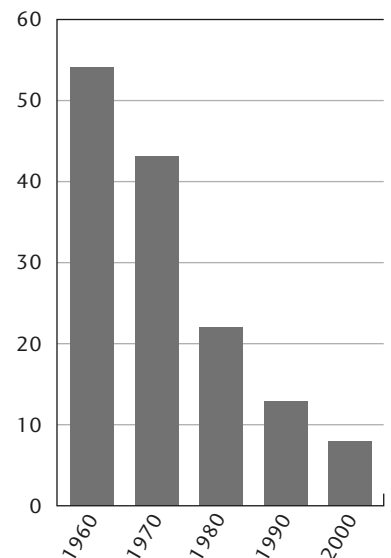
**FIGURA 1**  
Tasa de mortalidad infantil, 1960-2000  
(por cada 1 000 nacidos vivos)

Fuente: Banco Mundial, 2001.



**FIGURA 2**  
Tasa de mortalidad de menores de 5 años, 1960-2000  
(por cada 1 000 nacidos vivos)

Fuente: Banco Mundial, 2001.



países. Los indicadores primarios para Cuba fueron: esperanza de vida al nacer (75.7 años), adultos alfabetizados (95.9%), escolarización (72%) e ingreso per capita (est. \$3 100).

En 1997, Cuba ocupó el quinto lugar entre 90 países, según el Índice de Pobreza para los Países en Vías de Desarrollo. Los indicadores cubanos incluyeron el porcentaje de personas que moriría antes de cumplir 40 años (4.5%), la tasa de analfabetismo en adultos (4.1%), el porcentaje de personas sin acceso a agua potable (7%), el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud (0%) y el porcentaje de niños menores de 5 años con bajo peso (9%).

En la siguiente sección se analizan los beneficios de que disponen los cubanos y los resultados directamente derivados de ellos. En las áreas de la salud y la educación, en los casos en que existen datos, se establecen comparaciones en diversos indicadores entre Cuba y otros países del hemisferio.<sup>11</sup> En el análisis se comparan los indicadores cubanos con los de Canadá y los Estados Unidos, ambas naciones desarrolladas del continente americano; con los de Costa Rica, una de las naciones latinoamericanas con niveles más altos de desarrollo humano; y con los de la República Dominicana, uno de los países caribeños más cercanos a Cuba.

## Salud

La asistencia médica gratuita es un derecho de los ciudadanos cubanos. Los servicios de salud se nacionalizaron en Cuba en 1961, pese a que algunos médicos continuaron practicando la medicina privada, y un número muy reducido lo sigue haciendo en la actualidad.<sup>12</sup> Cuando en 1959 Cuba empezó el proceso de transformar la situación de salud de su población, tuvo que enfrentar algunos retos de importancia. Primero, la atención médica estaba concentrada en las zonas urbanas y se ofrecía mediante una red de clínicas privadas y un sistema público que, en general, se consideraba muy deficiente. En segundo lugar, en los primeros años de la revolución alrededor de la mitad de los médi-

**TABLA 2**

Comparación de indicadores de salud seleccionados, 1999

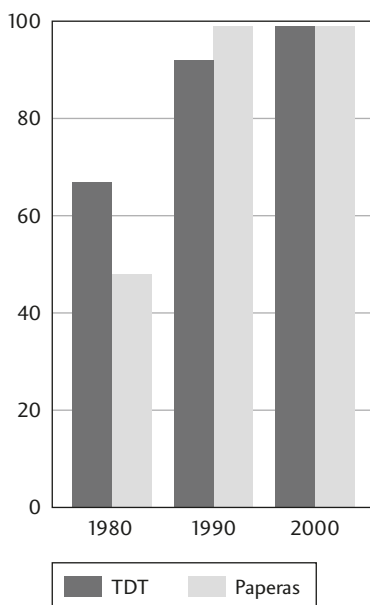
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001.

	CUBA	CANADÁ	COSTA RICA	DOM REP	EE.UU.
<b>Producto interno bruto per capita</b>	<b>2 208</b>	<b>20 822</b>	<b>2 942</b>	<b>2 091</b>	<b>32 778</b>
Mortalidad infantil	7	6	12	44	7
Mortalidad de menores de 5 años (por cada 1 000)	8	6	14	49	8
Esperanza de vida al nacer (en años)	75.7	79	76	70.6	76.7
Adultos con VIH/SIDA (% de 19 a 49 años)	0.03	0.3	0.5	2.8	0.6
Médicos (por cada 1 000 habitantes)	5.18	2.1	.85	1.5	2.6

**FIGURA 3**

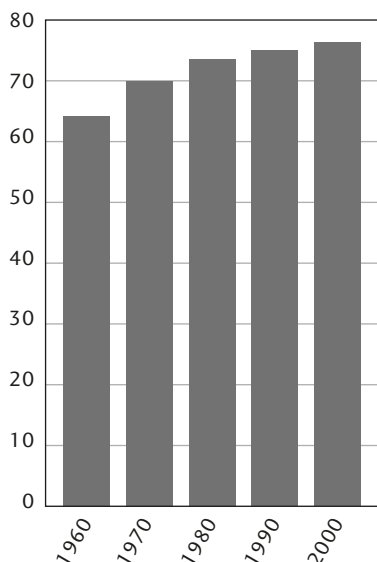
Inmunización contra tétanos-difteria-tosferina y paperas (en %) 1980-2000

Fuente: Banco Mundial, 2001.

**FIGURA 4**

Esperanza de vida al nacer (en años) 1960 - 2000

Fuente: Banco Mundial, 2001.



cos abandonó el país, muchos de ellos a consecuencia de la socialización de la medicina. Cuba tuvo que enfrentar la tarea de hacerse cargo de la salud del pueblo con recursos muy limitados y se vio abocada a formar a casi todo el personal médico. Pero esto también le dio al país la posibilidad de desarrollar un sistema de salud completamente nuevo. Y puso en pie un sistema que ha concitado la atención del mundo por su alcance, su fácil acceso y su orientación hacia la prevención. Los indicadores de salud empeoraron durante la primera década de la revolución, cuando el sistema se organizaba; pero ya en 1970 se habían recuperado y han seguido mejorando hasta la actualidad.

El Ministerio de Salud Pública dirige las actividades del sistema de salud, que incluye instituciones médicas especializadas de investigación y tratamiento, así como un sistema de atención de salud muy descentralizado.<sup>13</sup> Su mayor fortaleza radica en su universalidad, su fácil acceso y su orientación hacia la atención y la prevención primarias. El ingreso al sistema de salud se realizaba antes a través del policlínico ubicado en cada vecindario, cuya misión consistía en proporcionar atención primaria accesible a los residentes del lugar. De los policlínicos, en dependencia de sus necesidades, los pacientes eran remitidos a especialistas y tratamientos que podían ser muy complejos.

A partir de 1983, el sistema de salud se transformó con la introducción del “médico de la familia,” un facultativo de atención primaria que vive y trabaja en la comunidad. Cada médico de la familia cuenta con una casa, un consultorio completamente equipado y una enfermera. Un médico atiende a un promedio de 250 familias. Los médicos de la familia brindan atención primaria en sus consultorios y realizan visitas a domicilio; dan una atención especial a las embarazadas, los recién nacidos, los niños, las personas que padecen enfermedades crónicas, los ancianos y los que han estado ingresados recientemente en un hospital. Los médicos de la familia están vinculados a los policlínicos, los cuales proporcionan atención más compleja y acceso a los especialistas. Los médicos de la familia brindan atención y actividades de prevención primarias en zonas rurales y urbanas, y en la actualidad cubren la mayor parte de la Isla.<sup>14</sup>

### Logros en Indicadores Seleccionados del Campo de la Salud

La tasa de mortalidad infantil es uno de los indicadores de bienestar humano internacionalmente aceptados, ya que apunta a la calidad de los servicios de salud de que disponen

1958 <sup>a</sup>	2000 <sup>b</sup>
Enfermedades cardiovasculares	Enfermedades cardiovasculares
Tumores malignos	Tumores malignos
Enfermedades diarreicas	Enfermedades cerebro vasculares
Enfermedades infantiles	Accidentes
Enfermedades cerebro vasculares	Influenza y neumonía

**TABLA 3**

Causas de muerte más frecuentes en Cuba, 1958 y 2000

(a) Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 104; (b) Oficina Nacional de Estadísticas, 2001, p. 65.

las madres y los recién nacidos y a otras muchas variables como la pobreza y la disponibilidad de alimentos, que afectan el estado de salud de madres e hijos. En 1950, la tasa de mortalidad infantil cubana era de 35 muertes por cada 1 000 nacidos vivos. Después de un leve incremento en 1970, la tasa de mortalidad infantil ha descendido significativamente (ver figura 1). Incluso durante los 90, cuando Cuba atravesaba una profunda crisis económica, la tasa de mortalidad infantil continuó decreciendo. En 1999, Cuba informó una tasa de mortalidad infantil de 7.2 muertes por cada 1 000 nacidos vivos. Esta tasa sólo es comparable en este hemisferio con las de los Estados Unidos y Canadá (ver tabla 2).

Otros indicadores de salud también han mejorado. La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años era de 54 por cada 1 000 en 1960, y sólo de 8 en 1999. Las muertes infantiles se deben a menudo enfermedades infecciosas, muchas de las cuales se han erradicado en Cuba mediante las campañas de inmunización, el control de vectores a lo largo del país y una amplia educación popular sobre temas de salud. En 1990, en Cuba ya se habían erradicado las paperas, la rubéola, la fiebre tifoidea y la difteria, y se había disminuido considerablemente la incidencia del tétanos y de la tuberculosis.<sup>15</sup> En la actualidad se vacuna a los niños contra la difteria y las paperas antes de cumplir el año, situación sólo comparable a la canadiense o la estadounidense.

La esperanza de vida al nacer de los cubanos ha aumentado y es sólo un año menor que la de los habitantes de los Estados Unidos, país que cuenta con muchos más recursos económicos. La expectativa de vida de los cubanos es ligeramente menor a la de los costarricenses y superior a la de los dominicanos.

Hoy en día, los cubanos mueren de enfermedades típicas de los países desarrollados: enfermedades cardiovasculares, cáncer, infartos, y han dejado atrás las enfermedades infecciosas, que representan la primera causa de muerte en los países del Tercer Mundo y constituían la tercera y cuarta causas de muerte en Cuba antes de 1959, según estadísticas cubanas (ver tabla 3).<sup>16</sup>

## Educación

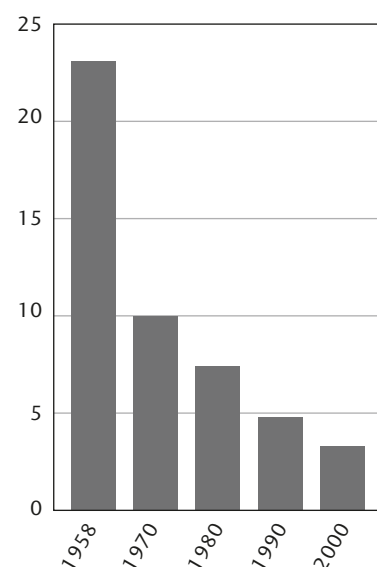
La educación también se considera un derecho de todo ciudadano y se proporciona de manera gratuita en todos los niveles. El sistema educacional cubano incluye la educación preescolar, la primaria (1-6 grados), la secundaria (7-9 grados) y la preuniversitaria o técnico/profesional (10-12 grados). La educación universitaria también se proporciona gratuitamente. La evolución en esta área ha sido similar. En 1959, el nivel de escolaridad medio era de tres grados. El 45% de los niños en edad escolar primaria no asistía a la escuela,



*El gobierno le asigna a cada niño hasta la edad de siete años un litro de leche al día. En la foto, en una comunidad rural de Florencia, en la provincia de Ciego de Avila, una mujer con su hija en brazos espera para recibir su litro de leche.*

**FIGURA 5**  
Tasa de Analfabetismo, 1958-2000 (en %)

Fuente: Banco Mundial, 2001.



**TABLA 4**

Comparación de indicadores educativos seleccionados, 1999

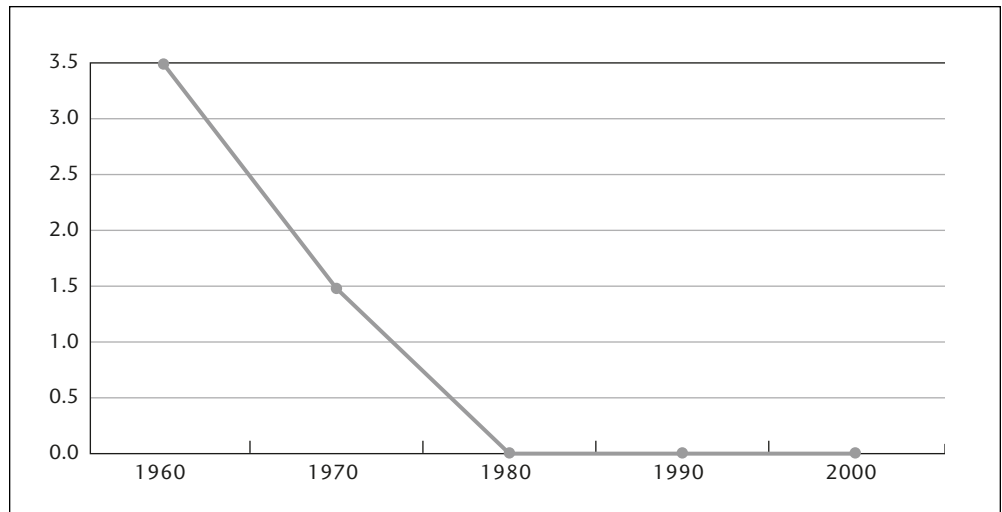
Notas y fuentes: (a y d) Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001; (b) Naciones Unidas, Departamento de Estadísticas, 2001; no hay datos disponibles para los Estados Unidos y Canadá; (c) Banco Mundial, 2001; (e) La tasa de matrícula combinada incluye la matrícula bruta en los niveles primario, secundario y terciario.

	CUBA	CANADÁ	COSTA RICA	DOM REP	EE.UU.
<b>Producto interno bruto per capita</b>	<b>2 208</b>	<b>20 822</b>	<b>2 942</b>	<b>2 091</b>	<b>32 778</b>
Tasa de adultos alfabetizados (15 años o más) <sup>a</sup>	97	99	96	83	99
Tasa de analfabetismo juvenil (15-24 años) <sup>b</sup>	.2	—	1.7	8.9	—
Niños de 10 a 14 años en la fuerza laboral <sup>c</sup>	0	0	4.13	13.22	0
Tasa de matrícula combinada (en %) <sup>d,e</sup>	76	97	67	72	95

**FIGURA 6**

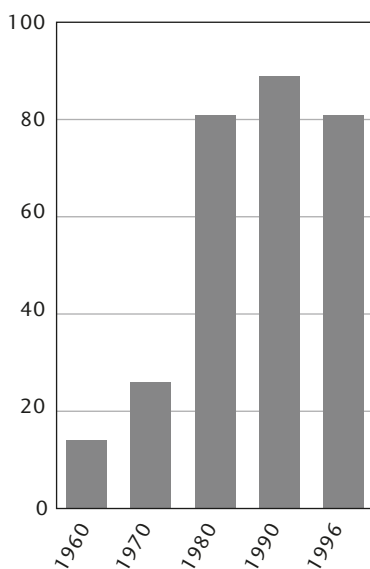
Niños menores de 14 años en la fuerza laboral, 1960-2000 (en %)

Fuente: Banco Mundial, 2001.

**FIGURA 7**

Matrícula en la enseñanza secundaria, 1960-2000 (en %)

Fuente: Banco Mundial, 2001.



y el 23% de la población mayor de 10 años era analfabeta. La Campaña de Alfabetización redujo la tasa de analfabetismo al 4% en 1961; desde entonces, la tasa de analfabetismo en Cuba se ha situado siempre por debajo del 10%, y en la actualidad es del 6.8% (ver figura 5). Según las Naciones Unidas, la tasa de alfabetización en Cuba de las personas de 15 años o más es del 97%, mientras que las de Canadá y los Estados Unidos son del 99%, la de Costa Rica del 96% y la de la República Dominicana del 83% (ver tabla 4).

En las décadas de 1960 y 1970 se construyeron escuelas y se creó un sistema de becas que les garantizaba a todos los niños la posibilidad de asistir a la escuela, con independencia de su lugar de residencia o de la situación económica de su familia. La participación infantil en la fuerza de trabajo, ya pequeña en 1960 comparada con el conjunto de los países de la América Latina<sup>17</sup> primero descendió y después se redujo a cero (ver figura 6) debido a que la disponibilidad de escuelas produjo un enorme crecimiento de la matrícula en los niveles primario, secundario (secundaria básica, preuniversitario y tecnológico), y terciario (universidad o escuela profesional).

La asistencia preescolar se incrementó del 52% en 1970 al 94% en 1995. En 1980, el 98.8% de los niños de 6 a 11 años asistía a escuelas primarias.<sup>18</sup> La matrícula en la enseñanza secundaria también se elevó del 14% en 1960 al 90% en 1990 (ver figura 7). En los 90, en medio de la crisis económica, esas tasas cayeron ligeramente, debido, principalmente, al incremento de las altas tasas de deserción en las escuelas técnicas. La tasa

## CULTURA PARA TODOS

Otra de las áreas que muestra la universalidad de la política social cubana es la del arte y la cultura. Ya en 1959 se fundaron en la Isla varias instituciones culturales que llegarían a tener una gran importancia para el desarrollo del arte y la cultura en la América Latina: la Casa de las Américas, el Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos (ICAIC), el Teatro Nacional, el Ballet Nacional, la Orquesta Sinfónica Nacional y el Conjunto Folklórico Nacional. La campaña de alfabetización posibilitó que la sociedad accediera al arte y la cultura. Ya de por sí, esto habría implicado un enriquecimiento de la vida de los cubanos. Pero lo más característico del proceso de desarrollo cultural ha sido la participación y el acceso masivo a las artes y la cultura.

Cuba ha invertido mucho en el desarrollo de un sistema que incluye la enseñanza artística y el desarrollo de expresiones artísticas y culturales, y que posibilita que los cubanos disfruten de las artes y la cultura y participen en ellas. Una de sus premisas fundamentales

ha sido que la cultura en Cuba no ha tenido un carácter tan comercial como en otros países. El cine y los conciertos, por ejemplo, siguen siendo muy asequibles para la población, pese a que el aumento del turismo haya disminuido la posibilidad de acceso a ciertas actividades culturales.

Pero el vehículo más importante para garantizar la participación popular en el arte es el sistema nacional de enseñanza artística, que funciona de manera gratuita en las enseñanzas primaria y secundaria, en las escuelas e institutos de arte, en el nivel universitario y en las Casas de Cultura, que son instituciones dedicadas a las artes presentes en todos los municipios del país. La Casa de Cultura ofrece clases de arte a bajo costo para niños y adultos, y brinda espacio para exposiciones y representaciones. Cuba cuenta con un importante movimiento de artistas aficionados que promueve y organiza las manifestaciones artísticas en todos los sectores de la población, especialmente entre los jóvenes.



MINOR SINCLAIR/OXFAM AMERICA

*Los cubanos se han forjado una vibrante identidad merced a la música, la danza, el arte. La cantante del grupo Anacaona, el primer conjunto afrocubano de salsa totalmente femenino, ensaya para su nuevo CD.*

de deserción en las escuelas preuniversitarias y técnicas es del 8%.<sup>19</sup> Hoy en día, la escolarización promedio cubana es de nueve grados.

El sistema educativo, desde el preescolar hasta el decimosegundo grado, es dirigido por el Ministerio de Educación. El currículum tiene como base un programa nacional, lo que proporciona una serie uniforme de directrices que han permitido que en todo el país se den niveles de instrucción bastante homogéneos. El propósito ha sido eliminar las diferencias en la calidad de la educación que se brindaba en las diferentes zonas, sobre todo la que existía entre las escuelas urbanas y las rurales y entre barrios urbanos históricamente más o menos acomodados.

La matrícula total en todos los niveles educativos—primario, secundario y preuniversitario o técnico profesional— equivale al 76% de la población en edad escolar. Comparada con la de los otros países seleccionados, la tasa cubana se ubica entre las de los países con mayores índices, como los Estados Unidos y Canadá (97% y 95% respectivamente), y las de Costa Rica (67%) y la República Dominicana (72%), mucho más bajas.

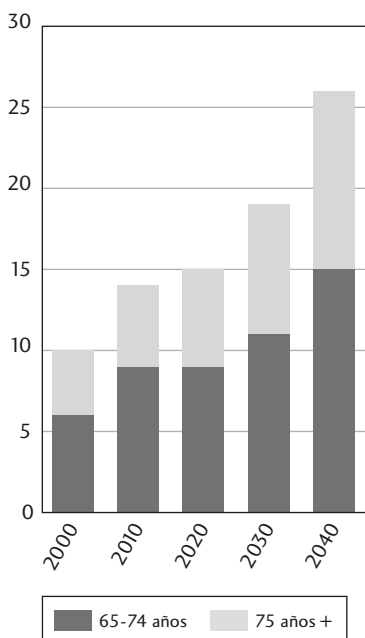
El ingreso en las universidades cubanas es muy competitivo. El acceso a los programas universitarios y de postgrado se realiza mediante exámenes de ingreso. La disponibilidad de plazas depende en buena medida de las prioridades económicas, y no siempre



**FIGURA 8**

Crecimiento previsto de la población cubana de 65 a 74 años y mayor de 75, 2000-2040. (%)

Fuente: Banco Mundial, 2001.



responde a las preferencias de los alumnos. Las matriculas universitarias se incrementaron del 7% en 1970 al 21% en 1990. Estas tasas se vieron muy afectadas por la crisis económica de los 90, y en 1996 se habían reducido al 12%.<sup>20</sup>

Aun así, estos logros educativos han hecho que Cuba posea una fuerza de trabajo muy capacitada: el 14% de los trabajadores cubanos posee un título universitario.<sup>21</sup> En el país existen 37 instituciones de educación superior, que incluyen universidades generales, tecnológicas y pedagógicas, todas dirigidas por el Ministerio de Educación Superior.

### Seguridad Social, Pensiones por Jubilación e Incapacidad

Los beneficios de la seguridad social cubana consisten en pensiones que otorga el estado a los incapacitados para el trabajo, a las personas en edad de jubilación y a los viudos y huérfanos; a ellas tienen acceso todos los trabajadores cubanos, incluidos los trabajadores agrícolas. Las jubilaciones son proporcionales al salario y al tiempo que la persona haya estado en activo, y entre las jubilaciones más y menos cuantiosas se mantiene un nivel significativo de equidad. Con una edad de jubilación de 55 años para las mujeres y de 60 para los hombres, en 1995, 1 352 200 cubanos, es decir, el 12.3% de la población, recibía prestaciones de la seguridad social. La pensión mínima es de 94.61 pesos al mes, muy cercana a los 100 pesos del salario mínimo y alrededor del 49% del salario medio de los trabajadores cubanos.<sup>22</sup>

Tanto la cobertura como las prestaciones han mejorado significativamente desde el triunfo de la revolución. Cuba fue uno de los primeros países de la América Latina en instaurar un sistema de jubilaciones, en la década de 1930.<sup>23</sup> Consistía en fondos de jubilación independientes que en 1959 cubrían al 63% de los trabajadores,<sup>24</sup> pero el sistema tenía considerables variaciones en términos de los beneficios que brindaba, y dependía casi exclusivamente de las contribuciones de los trabajadores. A partir de 1959 el programa ha sido completamente financiado por el gobierno. En 1958, alrededor del 63% de la fuerza de trabajo tenía derecho a jubilaciones por edad, pensiones por incapacidad y pensiones a viudos o huérfanos. Hoy en día, la cobertura es universal.

La viabilidad del sistema de seguridad social es un tema de preocupación en una sociedad que envejece rápidamente. El 10% de la población cubana tenía más de 65 años en el 2000, porcentaje sólo ligeramente inferior al 12.7% de los Estados Unidos.<sup>25</sup> Una mayor esperanza de vida y una sobre representación de los jóvenes entre los emigrantes son factores importantes de ese envejecimiento. Las proyecciones del Banco Mundial predicen que en el 2040, los cubanos de 65 años o más serán el 26% de la población; los mayores de 75 años constituyen el conjunto de mayor crecimiento dentro del grupo (ver figura 8). En los Estados Unidos, por el contrario, los mayores de 65 años sólo serán el 20.4% de la población.<sup>26</sup>

## Beneficios de la Asistencia Social para Personas de Bajos Ingresos

El gobierno les proporciona asistencia social a las familias que carecen de sostén económico mediante subsidios en metálico y servicios especiales. Para recibir esa asistencia, las familias tienen que demostrar que no son capaces de generar los ingresos necesarios para sostenerse. Entre los beneficiarios se incluyen las mujeres solteras con niños pequeños sin servicios adecuados de cuidados para estos últimos; las familias de trabajadores fallecidos que tienen derecho pero no reciben pensiones por defunción; y los trabajadores en edad avanzada que no han laborado el tiempo mínimo requerido para cobrar la jubilación de la seguridad social.

### POLÍTICA DE VIVIENDA: UNA MIRADA MÁS DETENIDA

Cuba se enfrenta al continuo reto de proporcionarle viviendas suficientes y adecuadas a su creciente población. Pese a que se han producido mejoras en el costo de las viviendas y en su distribución a lo largo de la Isla, el déficit sigue siendo significativo.

La vivienda en Cuba no es una mercancía que se compra y se vende en el mercado privado; es un beneficio, aunque no un derecho. Una de las primeras iniciativas de la revolución fue reducir el alquiler de los inquilinos y proporcionarles los medios para que pudieran convertirse en propietarios. Los alquileres tienen un tope equivalente al 10% de los ingresos familiares, excepto en los casos de ancianos o personas enfermas, que pagan un poco menos. En la actualidad, menos del 10% de las familias viven en inmuebles alquilados; la mayoría de los cubanos son propietarios de sus viviendas o se encuentran en vías de serlo.

La vivienda es en buena medida responsabilidad del gobierno, que se supone que debe construirla y después darle mantenimiento. Pero en esta área, se ha delegado buena parte de la responsabilidad en niveles gubernamentales inferiores. Las microbrigadas de la construcción, integradas por trabajadores de centros de trabajo, construyeron voluntariamente un gran número de viviendas sencillas a lo largo del país en las décadas de 1970 y 1980, que

se distribuyeron después entre las familias de los trabajadores. En la actualidad, las microbrigadas sociales, compuestas por profesionales de la construcción y voluntarios, construyen viviendas para los municipios, que se encargan de su distribución. Pero desde la década de 1980 han sido las propias familias las más activas en el área de la construcción de viviendas, construyendo, expandiendo y renovando sus propios inmuebles.<sup>27</sup>

La política en este campo ha tendido a favorecer la construcción por parte del gobierno de viviendas alejadas de la capital y en el campo. No obstante, en toda la Isla, y especialmente en las áreas urbanas, sobre todo en La Habana, sigue existiendo un serio déficit de viviendas. En muchos hogares conviven varios miembros de la familia que no consiguen acceder a una vivienda propia. En La Habana, en 1995, más del 16% de los hogares contaba con 6 ó más personas, y alrededor del 3% de los inmuebles albergaba más de un núcleo familiar. "En la ciudad de La Habana," escribe la experta en demografía María Elena Benítez, "se concentra un gran número de los problemas que nos enfrentan en el área de la vivienda: posee la mayor concentración de ciudadelas, el mayor número de barrios marginales, y un gran número de viviendas en mal estado."<sup>28</sup>

Si una familia necesita servicios adicionales, como escuelas especiales para adolescentes en riesgo, o servicios especiales para ancianos, las entidades municipales a cargo de esos servicios son las encargadas de proporcionarlos. Otros beneficios brindados son comidas y servicios de lavandería para ancianos de bajos ingresos, y capacitación laboral para madres sin recursos; estas últimas tienen, asimismo, preferencia a la hora de obtener plazas en los círculos infantiles (guarderías) o becas para sus hijos.

## Subsidios Universales

Además, los cubanos reciben diversos subsidios universales que brinda el gobierno central. Ellos incluyen alimentos subsidiados que se distribuyen mediante la libreta de racionamiento (ver “La Libreta”: el sistema de racionamiento cubano); comidas subsidiadas en escuelas y centros de trabajo; subsidios a la electricidad, el agua y el gas; plazas subsidiadas en los círculos infantiles para los hijos de madres trabajadoras y subsidios al alquiler y a las hipotecas (ver Política de vivienda: una mirada más detenida). Estos subsidios refuerzan mucho la “red de seguridad” cubana.

### LA LIBRETA: EL SISTEMA DE RACIONAMIENTO CUBANO

El racionamiento de los alimentos por parte del estado comenzó en 1961, como vía para garantizar que todos los cubanos recibieran al menos un mínimo de alimentos a precios fuertemente subsidiados. En cada hogar hay una libreta que contiene una relación de los miembros del núcleo familiar y registra la lista de artículos que reciben cada mes. La libreta incluye tanto comestibles como objetos de aseo personal y combustible para cocinar; antes también incluía ropa y zapatos. Históricamente, la libreta de racionamiento les ha garantizado a todos los cubanos, con independencia de sus ingresos, el acceso a un conjunto básico de alimentos.

Durante la década de 1990, las cantidades de alimentos que se recibían por la libreta sufrieron una fuerte reducción. No obstante, todos los cubanos recibían la mayoría de los meses al menos lo siguiente: 5 libras de arroz a 24 centavos la libra; 1.25 libras de frijoles a 30 centavos la libra; 2 libras de chícharos a 11 centavos la libra; 3 libras de azúcar blanca y una cantidad similar de azúcar turbinada a 14 centavos la libra; 12

huevos a 15 centavos cada uno y media libra de café a 12 centavos el paquete de 2 onzas. Los niños menores de 7 años recibían un litro de leche diario a 25 centavos, y los comprendidos entre los 8 y los 14 años, un litro de yogurt de soya a un precio también muy reducido. Se distribuían esporádicamente, también a precios subsidiados, pollo, pescado, carne, perros calientes y otras fuentes de proteínas.<sup>29</sup> En la actualidad, los alimentos que proporciona la libreta cubren las necesidades de alrededor de dos de las semanas del mes.<sup>30</sup> Las familias tienen que adquirir otros alimentos en los mercados agropecuarios, que venden en moneda nacional, o en el mercado negro, a precios casi 10 veces superiores a los de la libreta. También existe la opción de los huertos urbanos, que venden sus productos a precios razonables en pesos, y de las tiendas en dólares, donde los artículos se adquieren exclusivamente en divisas. Sinclair y Thompson señalan que “la compra de alimentos puede requerir hasta el 66% del salario promedio cubano.”<sup>31</sup>



MINOR SINCLAIR/OXFAM AMERICA

*Iris, la presidenta del consejo popular del barrio, escucha a los vecinos durante una reunión de una comunidad del Vedado, en la ciudad de La Habana.*

## POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A LOS NIÑOS

“Los niños nacen para ser felices” es una frase que describe bien la actitud de los cubanos hacia los más pequeños. En comparación con la violencia y la pobreza que sufre ese sector de la población en tantas partes del mundo, la vida de los niños cubanos es privilegiada. En Cuba no hay niños de la calle, una abrumadora mayoría termina sus estudios secundarios, el consumo de drogas por parte de niños y jóvenes es casi inexistente y son escasos los casos de abusos contra la infancia o violencia juvenil en las ciudades cubanas.

La atención a las necesidades infantiles comienza antes incluso de que el niño nazca. Los servicios de salud gratuitos se traducen en que las madres reciben atención prenatal en los consultorios comunitarios. Si se trata de un embarazo de riesgo, son atendidas en hospitales especializados. Lo más probable es que el niño nazca con un peso normal: el 92% de los niños cubanos nacen con el peso adecuado. Un recién nacido cubano tiene una esperanza de vida de 74 años, mientras que el promedio en el resto de los países de América Latina es de 69 años. Él o ella tiene más posibilidades de cumplir el año que ningún otro niño del hemisferio: la tasa de mortalidad infantil en Cuba es de 8.4 muertes por cada 1 000 nacidos vivos, la cual sólo es comparable a la de países como Canadá o los Estados Unidos.

Los niños tienen muchas probabilidades de nacer en hogares en los que conviven varias generaciones. Los abuelos son un elemento muy importante en la vida de los niños. Normalmente, el padre y la madre trabajan fuera de la casa, y aunque la mayoría de las familias se esfuerza por cubrir todas sus necesidades mediante sus propios esfuerzos, disfrutan de un conjunto de beneficios que les hacen la vida un poco más llevadera. La libreta de racionamiento les proporciona al menos alimentos subsidiados para dos semanas al mes, que la familia complementa con

artículos más costosos como pollo, cerdo, arroz, frijoles y vegetales comprados en el mercado negro, el mercado agropecuario o las tiendas en divisas. Los padres cuentan con una significativa seguridad laboral, por ley pagan únicamente un 10 % de su salario por concepto de alquiler (aunque normalmente la familia es propietaria de la vivienda) y los gastos de servicios públicos como el gas y el agua son subsidiados. En la mayoría de los casos, los niños viven en hogares que disponen de los bienes esenciales, pero donde hay muy pocos lujos.

El círculo infantil es la primera experiencia escolar formal, pero todavía no existen capacidades suficientes para todos los niños. Las escuelas primarias son escuelas de barrio sencillas, pero adecuadas y limpias; todos los libros de texto son gratuitos. En el nivel medio, antes de terminar el noveno grado, se les enseña arte, literatura, biología, química, física. Todos habrán estudiado ya matemáticas, incluida álgebra, y serán capaces de leer y escribir con corrección. A partir del séptimo grado, los estudiantes pasan tres semanas trabajando en las “escuelas al campo.” El trabajo voluntario en el vecindario es altamente valorado por las escuelas. Casi todos los niños completan el noveno grado: sólo el 4% abandona el nivel medio. En el noveno grado, los alumnos compiten por las plazas en las escuelas preuniversitarias de élite, las escuelas técnicas y las escuelas de arte. Las escuelas preuniversitarias son muy rigurosas y la mayor parte de sus estudiantes accede a la universidad. Las escuelas técnicas preparan profesionales que no requieren formación universitaria. Alrededor del 8% de los alumnos abandona las escuelas preuniversitarias y las técnicas antes de completar sus estudios. No obstante, la mayoría de los niños asiste a la escuela hasta el final de la adolescencia. En Cuba no existe el trabajo infantil: los niños no pueden trabajar hasta los 17 años de edad. En la América Latina, casi uno de

cada 10 niños trabaja para ganarse la vida antes de cumplir los 14 años.

Si un niño tiene problemas de conducta, lo más probable es que un adulto en la escuela o la comunidad se percate de ello. Los casos menos graves se atienden en la escuela. En casos más serios, los niños son trasladados a escuelas especiales por la

Comisión de Prevención, que cuenta con representantes en todos los municipios. Muy pocos niños llegan a ese punto. Sólo el 0.3% de los niños en las edades comprendidas entre los 10 y los 16 años asistía a esas escuelas en 1995. Los menores de 16 años no pueden ser llevados ante los tribunales.<sup>32</sup>

*En Cuba es muy popular la frase “los niños nacen para ser felices”. En la foto niños de la cooperativa agrícola Polo Viejo, en la provincia de Sancti Spiritus, disfrutan de un paseo en una carreta tirada por un caballo.*



MINOR SINCLAIR/OXFAM AMÉRICA

## El Papel del Gobierno

A inicios de la década de 1960, el proceso de nacionalización puso el conjunto de las áreas de la salud y la educación bajo el control del gobierno central cubano. Durante los 40 años siguientes, el sistema de atención social se ha desarrollado sobre la base de un modelo socializado y completamente financiado por el gobierno central.

Durante las crisis económicas de los 80 y los 90, muchos gobiernos nacionales llevaron a cabo procesos de descentralización y devolución. La responsabilidad en materia de política social se delegó en muchos casos a niveles inferiores del gobierno, y en otros a entidades privadas no sujetas al control gubernamental directo. Pese a haber recurrido a cierto grado de descentralización de su actividad económica, no hay indicios de que Cuba haya hecho ningún esfuerzo por seguir la misma línea en el terreno de la política social, y la prestación de los servicios sigue siendo responsabilidad exclusiva del sector público.<sup>33</sup> De hecho, la mayoría de los cubanos se siente orgullosa del control público que se ejerce sobre la política social y la prestación de los servicios; la salud, la educación y la seguridad social se consideran algunos de los logros más importantes de las últimas cuatro décadas.

El gobierno cubano está organizado en tres niveles: nacional, provincial y municipal, y aunque cada nivel cuenta con estructuras de toma de decisiones, legislativa y administrativa, el poder está muy centralizado. En el nivel nacional, la Asamblea Nacional del Poder Popular, el órgano legislativo de mayor rango, se reúne dos veces al año. Entre sus sesiones, el Consejo de Estado representa a la Asamblea y se encarga de poner en práctica las decisiones adoptadas. El Consejo de Ministros es el órgano máximo de las ramas ejecutiva y administrativa. La Asamblea (y el Consejo de Estado) y el Consejo de Ministros son los máximos órganos de diseño de políticas del gobierno central.

En el nivel provincial, la Asamblea Provincial del Poder Popular es el órgano deliberativo. Su homólogo administrativo es el Consejo de Administración Provincial (CAP), que administra los recursos de la provincia. En Cuba hay catorce provincias (y el municipio especial de la Isla de la Juventud). Por último, cada uno de los 169 municipios cuenta con una Asamblea Municipal del Poder Popular, que es el órgano deliberativo más cercano a la base, y un Consejo de Administración Municipal (CAM). El CAM se encarga de la administración de la mayor parte de los servicios gubernamentales que los cubanos utilizan cotidianamente. La población elige entre los vecinos a los delegados a la Asamblea Municipal.<sup>34</sup> Esos delegados informan sobre la situación de su área y también ayudan a resolver problemas puntuales de la población.

La estructura cubana está altamente centralizada. Por ejemplo, aunque cada provincia cuenta con una Dirección de Salud que informa a la Asamblea Provincial, es el Ministerio de Salud Pública, en el nivel nacional, el que orienta buena parte de su trabajo y sus prioridades. Asimismo, cada municipio cuenta con una Dirección Municipal de Salud que supervisa el funcionamiento de los servicios de salud locales. La Asamblea Municipal supervisa el trabajo local en materia de salud pública, pero es el Ministerio de Salud Pública el que orienta esa supervisión.

La centralización ha hecho posible concentrar recursos en las prioridades nacionales, y desplegarlos rápidamente, lo cual ha permitido adoptar iniciativas a gran escala. Pero pese a la voluntad de adaptar las iniciativas centrales a las condiciones locales, las provincias y municipios han enfrentado grandes dificultades para armonizar esas directivas con las necesidades locales, y para destinar recursos a problemas muy específicos de las localidades.<sup>35</sup> A lo largo de los años, se han acumulado los problemas locales sin resolver, especialmente los que responden a características específicas no contempladas en el nivel nacional. Ellos se ha dejado sentir particularmente en las áreas urbanas, sobre todo en la ciudad de La Habana.

El gobierno central y sus ministerios se reservan la función de desarrollar políticas, así como la responsabilidad de asignar recursos para la puesta en práctica de las mismas. Los gobiernos locales comunican las necesidades de la población a los encargados de desarrollar políticas en el gobierno central, y aunque en ocasiones las iniciativas fluyen de abajo hacia arriba, la tendencia es la de hacerlas fluir de arriba hacia abajo. El razonamiento es que el gobierno central cuenta con mayor información y calificación para tomar decisiones sobre políticas públicas para el país en su conjunto, sea porque obtiene esa información en los institutos y centros de estudio del país, sea porque se nutre de las opiniones de los representantes agrupados en la Asamblea Nacional y sus comisiones.



MINOR SINCLAIR/OXFAM AMERICA

*María Zurena, representante de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), visita a las mujeres de una cooperativa de Santiago de Cuba para felicitarlas por su cosecha de soya. Antes de la creación de los consejos populares, las ocho organizaciones de masas existentes en el país organizaban a la población por sectores y no por comunidades.*

Hay ciertas vías para que la opinión de los ciudadanos incida en el desarrollo de políticas, pero su efectividad es muy limitada. Una de esas vías son las organizaciones de masas, que están presentes en ciertos aspectos de la toma de decisiones en los diferentes niveles gubernamentales. Los cubanos señalan que las organizaciones de masas actúan como “poleas” que transmiten la información concerniente a las necesidades de la población y bajan las orientaciones sobre las iniciativas necesarias para remediarlas. Las organizaciones de masas agrupan a las mujeres (Federación de Mujeres Cubanas—FMC), los vecinos (Comités de Defensa de la Revolución—CDR), los campesinos (Asociación Nacional de Agricultores Pequeños—ANAP) y los jóvenes (Pioneros, Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media—FEEM—y la Federación de Estudiantes Universitarios—FEI.) Dos de ellas, la FMC y los CDR están organizados en las cuadras. Las organizaciones de masas cuentan con una estructura compuesta por tres niveles, similar a la gubernamental, y participan en el desarrollo de políticas por intermedio de sus funcionarios profesionales.

Los delegados del Poder Popular en las circunscripciones constituyen el eslabón más importante para los usuarios que abogan por la búsqueda de soluciones para los problemas que enfrentan para acceder a los servicios. La mayor parte de las quejas presentadas a los delegados se refieren a problemas con servicios municipales de todo tipo, incluidos los sociales, la educación y la salud, y tienen que ver tanto con problemas de gravedad—por ejemplo, amenazas para la salud que surjan en el área—como con problemas individuales.<sup>36</sup> Pero el único poder que tienen en sus manos los delegados es el de la persuasión: tienen poca autoridad y no controlan ningún recurso. Los delegados informan a sus electores en las asambleas de rendición de cuentas. Alrededor del 70% de las quejas que se plantean en las asambleas se solucionan<sup>37</sup> y hay señales que indican que el número de las que resuelven los delegados tiende a crecer.<sup>38</sup> Pero la falta de recursos e información de los delegados, sus limitadas potestades, y el hecho de que sean voluntarios, han limitado su efectividad.

La falta de fuentes alternativas de servicios unida a la carencia de vías efectivas para emitir opiniones y quejas ha desembocado en un descenso de las expectativas acerca de la calidad de los servicios, y en cierta resistencia a plantear problemas que no sean muy graves y cuya solución no se sepa que está a la mano. “La población no plantea problemas si sabe que no tienen solución,” afirma Pedro Chávez, ex-presidente de la Asamblea Provincial de la ciudad de La Habana.<sup>39</sup> Tanto la resistencia a plantear problemas como la baja calidad de los servicios se exacerbó durante la crisis económica, a medida que la escasez de recursos afectaba las prestaciones. Los usuarios, conscientes de las dificultades y de los esfuerzos que realizaba el gobierno para mantener los servicios, no tendieron a incrementar en exceso sus quejas.

Al mismo tiempo, a pesar de los problemas de calidad, los cubanos hacen uso ampliamente y sin reservas de los beneficios en las áreas de la salud y la educación, y de hecho, de todos los beneficios y subsidios a su disposición. Como los servicios son universales y se proporcionan sin complejos procesos de elegibilidad, parece no haber estigmas o costos sociales asociados a su uso. Los cubanos los conciben más como derechos que como beneficios, y esto ha hecho que la población desarrolle un profundo sentimiento de apropiación de los mismos.



## 2. EL “PERÍODO ESPECIAL” Y SU IMPACTO SOCIAL

Cuba cifró su futuro económico en las relaciones comerciales que sostenía con otros países socialistas. En 1988, la mayor parte del intercambio económico cubano se realizaba con esos países: 87.4% de sus importaciones y 86.4% de sus exportaciones.<sup>40</sup> Cuba dependía de los países socialistas para la mayor parte de sus importaciones de medicinas, combustibles y alimentos, así como de la maquinaria pesada necesaria para la producción de azúcar, la industria extractiva y la agricultura. Cuando se derrumbó el socialismo, primero en Europa del Este y después en la Unión Soviética, Cuba perdió repentinamente sus socios comerciales, que eran también los proveedores de gran parte de la infraestructura cubana. La drástica caída de las importaciones (ver figura 9) afectó la disponibilidad de alimentos, ropa, medicinas, materiales de construcción y muchas materias primas necesarias para la industria. La caída de las importaciones, unida a la baja producción nacional, produjo una severa conmoción en la economía cubana.

La caída de las importaciones desencadenó un cese súbito e inevitable de las inversiones en infraestructura y profundos cambios en la vida cotidiana de los cubanos. El efecto inicial de la falta de inversiones fue dramático. En la agricultura, que dependía fuertemente de las importaciones de fertilizantes, pesticidas, petróleo y piezas de repuesto para la maquinaria, la producción de azúcar cayó en picada. El azúcar ha sido históricamente el principal producto de exportación del país y representa alrededor del 30% de sus ingresos en divisas. Cuando la economía tocó fondo en 1994, los agricultores cubanos



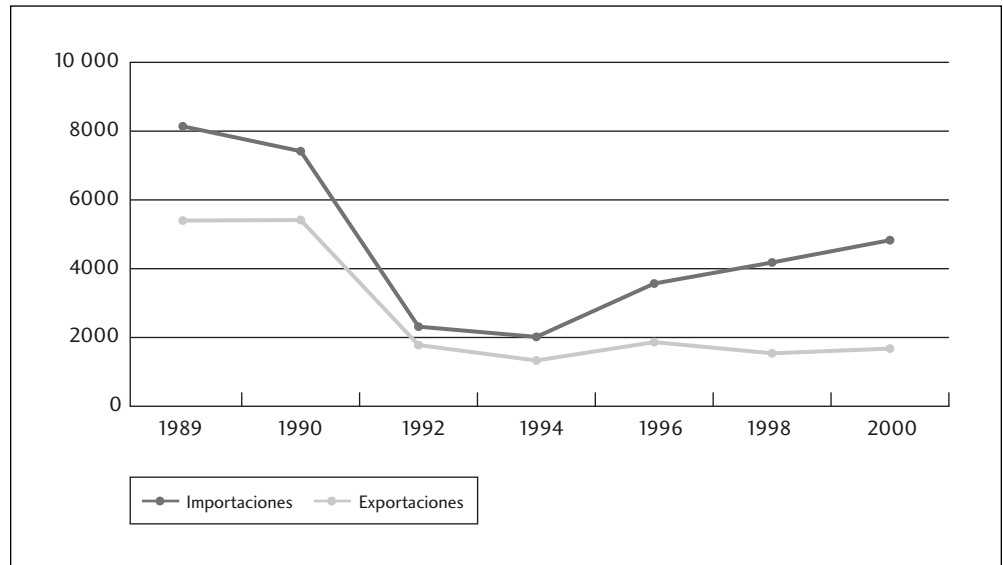
*Miembros de la cooperativa Antonio Goitzolo, de la provincia de Cienfuegos, explican frente a un corral de cerdos vacío la devastación que produjo la crisis económica en la producción animal. Los cerdos importados necesitaban pienso y medicinas comprados en el extranjero o expresamente fabricados para ellos. Cuando se desplomaron las importaciones, desapareció la posibilidad de obtener los insumos necesarios para mantener la salud y la capacidad reproductora de los cerdos.*

MINOR SINCLAIR/OXFAM AMÉRICA

**FIGURA 9**

Importaciones y exportaciones, Cuba  
1990-1998 (millones de pesos)

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1999,  
p. 11; y 2001, p.37.

**TABLA 5**

Variación en las importaciones de  
productos seleccionados entre 1988  
y 1993

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1999.

Producto	% variación
Leche condensada y en polvo	-26%
Carnes	-69%
Harina de trigo	-32%
Medicinas	-61%
Productos farmacéuticos	-60%
Madera	-99%
Gasolina, petróleo y diesel	-56%
Papel para impresión, escritura y artesanías	-95%
Ropa	-94%
Zapatos	-99%



*Distribución diaria de leche a los niños y las mujeres embarazadas y en período de lactancia en una comunidad de Florencia, en Ciego de Avila. A todo lo largo de la crisis, el gobierno ha hecho enormes esfuerzos por brindarles especiales cuidados a esos grupos vulnerables.*

producían un 55% de lo producido en 1990.<sup>41</sup> Las industrias tabacalera, del níquel y otras fuentes importantes de generación de divisas se vieron igualmente afectadas por la falta de materias primas. Otros indicadores de la severa depresión económica incluían una fuerte caída del PIB y el rápido incremento del déficit presupuestario, que crecía desde la década de 1980.<sup>42</sup> Aunque la situación en el 2000 ya había mejorado, en ese año las importaciones cubanas todavía eran un 40% menores que en 1989 (ver figura 9).

Transcurría la cuarta década de hostilidades entre Cuba y los Estados Unidos, y el Congreso estadounidense decidió aprovechar la crisis cubana para reforzar aún más el embargo comercial y las prohibiciones de viajes a Cuba, lo cual agravó la situación económica. En 1992, el Congreso aprobó la “Ley para la Democracia en Cuba” que les prohibía a las subsidiarias norteamericanas en terceros países comerciar con Cuba. Además, a los barcos que atracaran en Cuba se les prohibía la entrada a puertos estadounidenses por un periodo de seis meses, lo cual, según la Asociación Norteamericana de Salud Mundial (American Association of World Health) hizo que Cuba tuviera que pagar un 40% más por la transportación de productos. En 1996, cuando Cuba empezó a aceptar inversiones extranjeras, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Helms-Burton, que sancionaba a las empresas extranjeras que invirtieran en propiedades cubanas expropi-

adas a ciudadanos norteamericanos. Una polémica sección de la ley incluye las propiedades expropiadas a cubanos que se convirtieron posteriormente en ciudadanos estadounidenses. La sección, conocida como Título Tres (Title Three), ha sido suspendida por sucesivas decisiones presidenciales cada 6 meses, pero pende como una espada de Damocles sobre Cuba, los inversionistas extranjeros y las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba.

### Efectos Tempranos de la Crisis

El impacto de la crisis sobre la población cubana fue dramático. La escasez de alimentos se sintió de inmediato, debido a la caída de la producción y a la escasez de leche, carne, harina y otros productos alimenticios importados. El consumo de calorías disminuyó significativamente entre 1990 y 1994 (ver cuadro 10). Las ventas de alimentos mediante la libreta de racionamiento también cayeron notablemente, sobre todo la de proteínas y grasas, y casi la única fuente alternativa de alimentos era el mercado negro, cuyos precios eran muy altos. El Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas del 2001 señalaba que entre 1996 y 1998, cuando la economía ya había experimentado cierta mejoría, el 19% de los cubanos sufría de desnutrición, un porcentaje más alto que el de Perú o El Salvador.<sup>43</sup> A principios de los 90, cuando la situación alimentaría atravesaba el peor momento, la pérdida de peso sufrida por los adultos, que se estimaba en 20 libras como promedio, resultaba muy evidente.<sup>44</sup> En 1999 los cubanos aún consumían muchas menos calorías de origen animal y vegetal que en 1990.

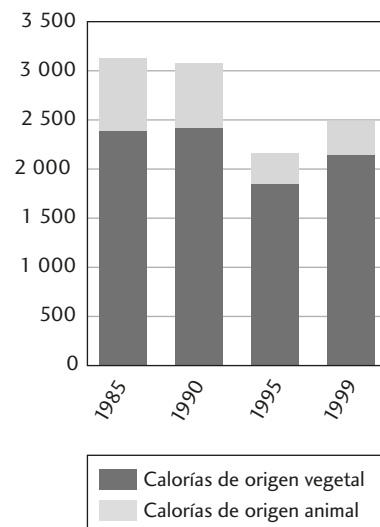
Poco después del inicio de la crisis aparecieron problemas de salud relacionados con la nutrición. El primer indicador fue el aumento de niños nacidos con bajo peso que comenzó a detectarse en 1992. En 1993, un 9.0% de los niños nacieron con bajo peso, mientras que en 1990 habían sido un 7.6%.<sup>45</sup> Un número creciente de mujeres presentaba un aumento de peso insuficiente durante el embarazo. Debido a ello, se establecieron programas especiales para remediar el déficit nutricional de las madres. Se les proporcionaron a los embarazados almuerzos en los centros de trabajo, se crearon hogares maternos en las comunidades (similares a un hospital de día para embarazadas) para atender los casos de mayor riesgo. En 1995, la situación había sido controlada y, afortunadamente, la tasa de mortalidad infantil no se afectó y continuó su curva descendente. En el 2000, era de 7.2 muertes por cada 1 000 nacidos vivos.<sup>46</sup>

Una epidemia de neuropatía que afectó a 60 000 personas entre 1992 y el 2001<sup>47</sup> es otro ejemplo del efecto en la salud que las carencias nutricionales produjeron durante esa época.<sup>48</sup> La reaparición de enfermedades infecciosas como la tuberculosis, prácticamente erradicada en Cuba, fue otra consecuencia del descenso del nivel de vida de la población. El deterioro de la situación higiénica producido por la falta de desinfectantes y limpiadores contribuyó mucho a empeorar la situación.

La vivienda, como se mencionaba en el capítulo anterior, siempre ha supuesto un grave problema, particularmente en las áreas urbanas. Entre 1990 y 1993, la construcción de viviendas se paralizó debido a la falta de materiales de construcción, metal y madera, que

**FIGURA 10**  
Consumo diario de calorías por producto, Cuba, 1985-1999

Fuente: FAO, 2001.



**FIGURA 11**

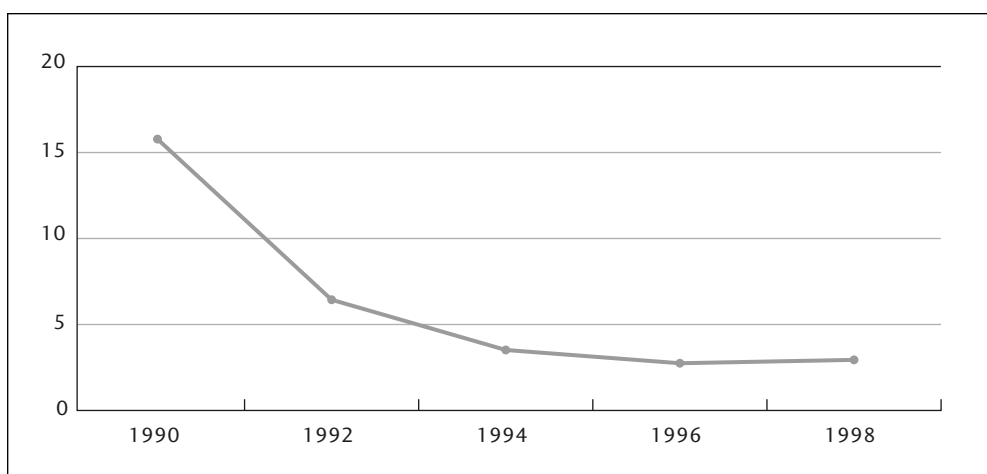
Empleo de la madera como combustible doméstico, Cuba, 1990-2000

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1998, p. 165; 1999, p. 153; 2001, p. 56.

**FIGURA 12**

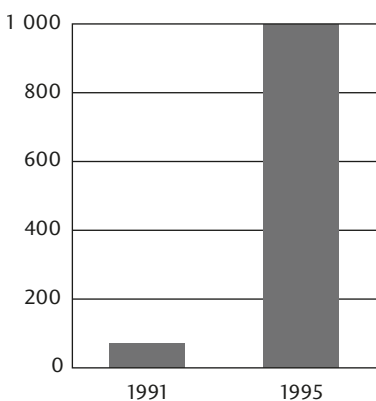
Viajes de ómnibus en zonas urbanas, Cuba, 1990-2000 (millones)

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1998, p. 237; 1999, p. 220.

**FIGURA 13**

Número de bicicletas registradas en La Habana, 1991 y 1995 (miles)

Fuente: González, 1997, p. 220.



desaparecieron repentinamente en la Isla. Los edificios en proceso de construcción en La Habana quedaron a medias. No había materiales para reparar los edificios ya construidos, lo que aceleró el deterioro de un conjunto habitacional ya dañado. La construcción resurgió cuando a mediados de la década de 1990 hicieron su aparición los primeros inversionistas extranjeros interesados en el turismo. No obstante, los niveles de construcción de viviendas aún no han llegado a los de 1990. El deterioro de los edificios de La Habana es, incluso hoy, probablemente la más clara evidencia de la crisis.

Las carencias llevaron también a un descenso del nivel de vida de familias. Por ejemplo, cuando se produjo una severa escasez de gas y keroseno, los dos combustibles domésticos más usados, las familias tuvieron que recurrir en ocasiones a la leña para cocinar (ver Figura 11). En un país que no tiene grandes bosques, la leña se obtenía de los árboles que quedaban en pie, y en las ciudades, de los bancos de los parques y los muebles antiguos.

A inicios de los 90 prácticamente desapareció el transporte público, tanto en las ciudades como en el campo, y eran contados los propietarios de vehículos que podían conseguir gasolina para utilizar su auto con frecuencia. Los cubanos caminaban varios kilómetros para llegar al trabajo: en el campo, se convirtió en algo usual ver grupos de personas que caminaban por la carretera. Se empezó a usar la bicicleta para ir a trabajar (ver figura 13) y para trasladarse. Era común ver a un hombre pedaleando en una bicicleta con una

## BUSCANDO SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA DURANTE EL “PERÍODO ESPECIAL” ...

*Nunca imaginamos que nos enfrentaríamos a una situación semejante. Pensábamos que teníamos recursos almacenados para al menos 10 años, así que derrumbamos 7 ciudadelas<sup>49</sup> y acomodamos a las familias en albergues preparados expresamente para ellas en el vecindario... y después nos quedamos colgados de la brocha y, francamente, no sabíamos que hacer con esas personas. Poco a poco, arreglando algunos edificios, les conseguimos*

*una vivienda. Encontramos un albergue y lo adaptamos para alojar a tres familias con baño compartido... no era una solución perfecta, pero era mejor a que 14 familias compartieran un baño... Nos cercioramos de que se entendían bien entre ellas. De esta manera encontramos solución para unas 100 familias. Todavía tenemos 10 familias pendientes....*

Arquitecto que trabaja en el barrio de Cayo Hueso en La Habana.<sup>50</sup>

mujer sentada en la parte trasera y un niño o un paquete en medio de los dos. El uso masivo de bicicletas en las ciudades, sin adecuadas medidas de seguridad, causó muchos accidentes e incluso muertes.<sup>51</sup> En la sociedad se acentuó la ya muy marcada frugalidad. No se desperdiciaba nada. Las mascotas se alimentaban exclusivamente de los escasos desechos de las comidas de las familias; se guardaba todo pedazo de papel para usos diversos; las botellas y envases usados se llevaban al mercado para traer de vuelta a casa la cuota de alimentos de las familias; los clavos viejos se enderezaban para volverlos a utilizar; cada trozo de madera se atesoraba.

Quienes vivieron “el período especial en tiempo de paz” comparten emociones e imágenes de aquella época. Mujeres que salían del trabajo temprano para buscar comida para la cena; personas que esperaban a que acabara el apagón en medio del calor de las noches de verano; medicinas acaparadas y búsquedas de alguien que tuviera la que se necesitaba con urgencia; largas caminatas para llegar al trabajo; madera como combustible para cocinar por falta de keroseno y gas. La frase “no es fácil” adquirió un nuevo significado. Y a pesar de todo, se mantuvieron los chistes en las colas de las bodegas, las conversaciones nocturnas en las paradas de ómnibus, el ofrecimiento de agua con azúcar y la dignidad de un pueblo orgulloso.

### La Respuesta Institucional a la Crisis

En 1995 la economía había tocado fondo y comenzaba una ligera recuperación. Ello era resultado de una serie de medidas adoptadas por el gobierno para reestructurar la economía. Las acciones gubernamentales eran de largo aliento; se crearon condiciones favorables para la inversión extranjera, se abordaron problemas críticos relacionados con las finanzas internas del país y se abrieron espacios para el empleo privado de los cubanos (ver tabla 6). En la medida en que se introducían las reformas en la sociedad, se hacían evidentes cambios fundamentales y abarcadores en la vida cotidiana de los cubanos.

Desde que comenzaron las nacionalizaciones de la década de 1960, el gobierno cubano ha sido el actor económico fundamental en la economía. Era el único productor de



JUAN CABALLERA

*Una artesana con licencia para vender su producción a los turistas. Con los dólares que obtiene, puede comprar artículos como la grabadora que se ve en la foto. Los cubanos que carecen de acceso a los dólares tienen pocas oportunidades de adquirir esos bienes.*

bienes y servicios (con la excepción de unos pocos agricultores que poseían pequeñas fincas), el único importador y el único empleador. Pero a partir de 1992 Cuba dio pasos para estimular la inversión extranjera, así como la actividad privada interna en ciertos sectores de la economía.

Hicieron su aparición las empresas mixtas, en las que el gobierno se asociaba con firmas extranjeras. Se estimuló especialmente la inversión extranjera en el turismo, que comenzó a crecer hasta tal punto que hoy en día es una de las principales fuentes de divisas de la economía de la Isla. Las asociaciones y corporaciones estatales se adecuaron para prestar servicios a este sector y a otros en los que predominaba la inversión extranjera.

Para apoyar la inversión, en 1993 el gobierno legalizó el uso de la divisa (el dólar),<sup>52</sup> y el dólar empezó a circular libremente junto al peso. Al mismo tiempo, el gobierno comenzó a abrir “tiendas en divisas,” en las que se vendían alimentos, bienes importados (sobre todo artículos de consumo) y algunos productos nacionales en dólares. El uso legal del dólar les permitió a los ciudadanos cubanos tener acceso a esos productos. Pronto se abrieron tiendas en divisas en todos los barrios de las ciudades y pueblos a lo largo del país.

El incremento de la inversión extranjera también les ofreció a los cubanos la posibilidad de trabajar en hoteles, oficinas y servicios establecidos o administrados por firmas extranjeras, así como en corporaciones (como Cubase y Corporación CIMEX) organizadas para proveer servicios a ese sector. Se crearon agencias especiales para procesar las

**TABLA 6**

Medidas económicas adoptadas por el gobierno cubano durante los primeros años de la crisis

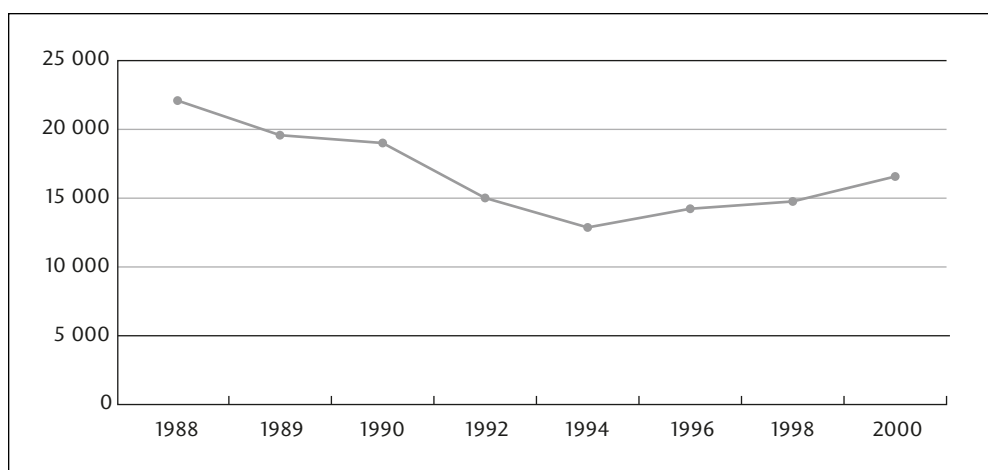
<b>1992</b>	Descentralización de la autorización para participar en el comercio internacional, permitiendo así la actividad en esa área a entidades no gubernamentales
	Reconocimiento de la existencia de la propiedad mixta
<b>1993</b>	Descentralización de algunos sectores de la agricultura mediante la creación de Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC)
	Expansión de la actividad económica más allá del sector gubernamental y autorización a los ciudadanos cubanos a trabajar en esos nuevos sectores
	Legalización de la tenencia y el uso de divisas
	Otorgamiento a algunas entidades de la autorización para realizar actividades económicas autofinanciadas en divisas
	Creación de una red de tiendas donde los ciudadanos cubanos pueden adquirir artículos en dólares
<b>1994</b>	Introducción del peso convertible, cuyo valor es de US\$1.00
	Creación de mercados agropecuarios, artesanales e industriales
	Aprobación de regulaciones impositivas (sobre ingresos y ventas) que afectan a los trabajadores y las actividades no estatales
	Eliminación de algunas gratuidades no esenciales e incremento del precio de algunos productos y servicios
<b>1995</b>	Apertura de establecimientos de cambio de moneda

solicitudes de los trabajadores interesados en trabajar en el nuevo sector de la economía. El advenimiento de la “doble economía” creó mercados comerciales y de empleos segmentados *de facto*—uno opera en dólares y otro en pesos—con escalas salariales y condiciones de trabajo muy diferentes.

Otras dos reformas también contribuyeron a transformar la economía cubana. En 1993, el estado les entregó las tierras que antes utilizaban las granjas estatales a las cooperativas llamadas Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), lo que supuso la rápida privatización de un gran sector de la producción agrícola. En 1994, el gobierno creó el mercado agropecuario (para campesinos privados y productores del estado), en el que se autorizó la venta de alimentos en pesos. Los precios se determinan según la oferta y la demanda, sobre la base de una relación contractual entre agricultores y consumidores. Los mercados se convirtieron en una fuente adicional de alimentos para una población muy necesitada de ellos, pero a un precio elevado.

Finalmente, también en 1993, el gobierno amplió la posibilidad del trabajo por cuenta propia para los cubanos, al autorizar la creación de negocios privados en un número mayor de áreas, especialmente en las de servicios personales, preparación de alimentos y similares. Los trabajadores por cuenta propia realizan trabajos que van desde taxistas, peluqueros y dueños de restaurantes hasta pescadores y productores de video. En 1995, 138 000 cubanos se desempeñaban como trabajadores por cuenta propia.<sup>53</sup> Esos trabajadores pagan impuestos sobre sus ganancias y significativas comisiones que se aduce que son su contribución a servicios públicos como la salud y la educación.<sup>54</sup> Los altos impuestos y comisiones, la competencia y las difíciles condiciones del trabajo por cuenta propia han desestimulado el crecimiento de este sector.<sup>55</sup>

En 1994, la Asamblea Nacional aprobó una serie de medidas encaminadas a reducir el déficit y controlar la inflación. El estado puso en marcha mecanismos para procurarse una parte de las ganancias del creciente sector privado y eliminar ciertas gratuidades. Se estableció un impuesto sobre los ingresos a las actividades privadas y comisiones para cubrir los gastos del estado relacionados con la supervisión del pago de impuestos de este nuevo sector. Otras medidas adoptadas incluyeron fijar impuestos a algunos artículos, como el tabaco y



**FIGURA 14**  
Producto Interno Bruto de Cuba,  
1988-2000

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1996, 1999 y 2001 (en pesos cubanos constantes de 1981).



el alcohol, gravar ciertos servicios que no se consideraban esenciales (clases de idiomas para adultos, por ejemplo) y reducir ciertos subsidios como el del agua y la electricidad.

Esas medidas mejoraron la economía. El PIB aumentó gradualmente de forma interrumpida a partir de 1994 (ver Figura 14), el déficit disminuyó y las importaciones experimentaron un ligero crecimiento. Como resultado directo de ello, tanto el consumo de calorías como el transporte público mejoraron; asimismo, la población tuvo un mayor acceso a la electricidad, el gas y algunos bienes de consumo. En general, la calidad de la vida de los cubanos aumentó, aunque seguía lejos de los niveles de los 80.

### **El Impacto Social de las Medidas Económicas Adoptadas**

Aunque el éxito de las medidas adoptadas se hizo rápidamente evidente, el gobierno cubano expresaba a menudo su reticencia al verse obligado a ponerlas en práctica. “Algunas de estas medidas son desagradables” dijo el presidente Fidel Castro en 1993. “No nos gustan.” La explicación fue que las medidas eran ‘males necesarios’, medidas temporales y de emergencia que serían revisadas una vez superada la crisis. “Es un riesgo que los líderes del gobierno decidieron tomar...porque no tienen otra alternativa,” explicó la Agencia de Información Nacional en 1998, “pero también porque están convencidos que las circunstancias son transitorias.”<sup>56</sup> Pero, según se evidenciaba la permanencia de las medidas, muchos expresaron su preocupación sobre el impacto de las mismas en la sociedad cubana. “Van a haber algunos que tendrán privilegios y otros que no los tendrán,” explicó Fidel Castro. Y ciertamente este fue el caso.

### **Desigualdad de los ingresos**

El efecto más crítico de las reformas ha sido la desigualdad en los ingresos que se ha generado, a causa, fundamentalmente, de la transformación de la estructura del mercado de trabajo. “Puede concluirse entonces que la mayor desigualdad de ingresos monetarios en la población,” escribe la economista cubana Angela Ferriol, “responde principalmente a las nuevas características del mercado de trabajo, lo que se relaciona en parte con la apertura externa pero también con el ajuste y la reforma emprendida.”

Aunque siempre existió un “sector privado” en Cuba, era mínimo y en franca reducción desde los 1960.<sup>57</sup> Las medidas adoptadas a inicios de la década de 1990 invirtieron esa tendencia. Actualmente se ha incrementado el número de trabajadores que laboran en el nuevo “sector privado” compuesto por trabajos en las empresas mixtas y en las empresas públicas/privadas cubanas que se adaptan para servir a ese sector. Muchos de los nuevos puestos de trabajo de la llamada “nueva economía” son en el sector turístico, en áreas que requirieron una fuerte inversión extranjera, y en industrias y agencias privadas nacionales—como Cubase y la Corporación CIMEX—creados para dar servicio a ese sector. Los agricultores independientes, trabajadores por cuenta propia y los agricultores pertenecientes a cooperativas constituyen otro sector creciente. Juntos, cerca de una



*La carne de cerdo ha vuelto a aparecer en los mercados de todo el país, pero sólo algunos pueden comprarla.*

cuarta parte de los trabajadores cubanos estaban empleados en el emergente sector privado para el 2000 (ver tabla 7).

Hay una marcada diferencia en las condiciones de trabajo y en la remuneración económica entre los trabajadores del estado y los del sector de la “nueva economía” (a excepción de los trabajadores por cuenta propia). Los trabajadores del sector emergente tienen acceso a tecnología, materiales de oficina y comodidades (como aire acondicionado), que normalmente no tienen las empresas del estado. Además del salario normal en pesos, las firmas recompensaban a sus trabajadores con productos difíciles de conseguir durante la crisis, tales como ropa, artículos de aseo personal y algunos alimentos especiales. Asimismo, estas empresas ofrecían a sus empleados, parte de su salario en dólares tanto legalmente como informalmente.

Antes del Periodo Especial, los trabajadores que devengaban los salarios más elevados, como los médicos o los ingenieros, recibían sólo 4.5 veces más que los trabajadores con los salarios más bajos,<sup>58</sup> lo cual produjo una sociedad con un gran nivel de equidad en lo que a ingresos se refiere. Pero durante este último período, esa tendencia sufrió una gran variación. Hoy en día, no es raro que un camarero de hotel, uno de los empleos

	1981 <sup>a</sup>	1995	2000
<b>Total de la población empleada (miles)</b>	2 867.6	3 591.0	3 843.0
<b>Estado (%)</b>	91.8	80.5	77.5
<b>Privado (%)</b>	8.2	19.5	22.5
En empresas mixtas	na	0.5 <sup>b</sup>	0.7
En empresas nacionales privadas	5.5	5.2	9.4
Por cuenta propia	1.6	3.9	4.0
En cooperativas	1.1	9.7	8.4

**TABLA 7**

Cambio estructural del mercado de trabajo en Cuba

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1996, 1999, y 2001.

Nota: (a) Los datos son del último censo cubano, realizado en 1981; se planea realizar un nuevo censo en el 2002; (b) en 1997.

peor remunerados en Cuba,<sup>59</sup> obtenga una serie de beneficios—un salario en pesos, propinas en dólares, “extras” y buenas condiciones de trabajo—mucho mayores que cualquier profesional de alto nivel que trabaja para el estado y que recibe un salario más elevado, pero en pesos. Ese fenómeno, al que los cubanos denominan “pirámide invertida,” refleja la devaluación de las compensaciones que la educación y la preparación profesional tienen en la nueva economía. El resultado inmediato ha sido el éxodo de trabajadores estatales a empleos de menor calificación en el sector del turismo. Entre 1993 y 1994, por ejemplo, casi un 8% de los profesores se trasladaron a ese sector.<sup>60</sup>

La desigualdad en los ingresos también se incrementó debido al desplazamiento de trabajadores generado por la crisis económica y la subsiguiente reestructuración de la antigua economía. Entre 1990 y 1998, 155 000 trabajadores quedaron sin empleo.<sup>61</sup> La política inicial, instaurada en 1991, consistía en que si las fábricas interrumpían su producción o se reestructuraban las entidades estatales, los trabajadores afectados devengaban al menos el 60% de su salario. Se ha hecho un gran esfuerzo por reubicar a esos trabajadores en otros empleos, y lo cierto es que la mayoría ya ha sido reubicada. Los que no lo han sido reciben un subsidio por desempleo por un período que oscila entre los seis meses y los tres años, en dependencia del tiempo que habían trabajado para el estado. Muchos de esos trabajadores han engrosado las filas de los cuentapropistas.

La recalificación de trabajadores para que puedan acceder a nuevos empleos es un proceso en marcha, así como los programas especiales para facilitar la inserción de jóvenes, particularmente de mujeres jóvenes, en la fuerza de trabajo, aunque ello no ha frenado completamente el abandono por parte de las mujeres de sus puestos de trabajo. En 1997, el desempleo masculino era del 4.4% mientras que el femenino llegaba al 10.0%.<sup>62</sup> Zulema Hidalgo, coordinadora de un grupo de autoestima para mujeres en el barrio de Atarés, en La Habana, explicaba:

*Durante el periodo especial, era sorprendente la cantidad de mujeres que había en el barrio desligado de su trabajo. Nos decían que los resultados de su trabajo eran escasos: que ir al trabajo, comer y mantenerse a sí mismas les costaba más de lo que ganaban. Tenían muchas limitaciones, realmente muy fuertes. Además, esas mujeres tenían que pasar mucho más tiempo trabajando en las tareas domésticas, buscando la comida y resolviendo los problemas que surgían por la falta de recursos. Esas limitaciones llevaron a muchas mujeres a abandonar sus trabajos.”<sup>63</sup>*

Finalmente, otro factor que contribuyó a aumentar la desigualdad fue el acceso diferente al dólar creado por las nuevas estructuras. Alrededor de la mitad de la población tiene algún tipo de acceso al dólar. Muchos ganan dólares por su trabajo: según algunos informes publicados en la prensa, alrededor de un 35% de los trabajadores cubanos recibe algún tipo de remuneración en dólares.<sup>64</sup> Algunos son trabajadores del estado, de los cuales un porcentaje pequeño cobra parte de su salario en divisas.<sup>65</sup> Pero la mayoría de los cubanos acceden a los dólares mediante trabajos por cuenta propia formales o informales, como paladares (restaurantes caseros), taxis no oficiales, o la oferta de difer-

entes servicios o la venta de productos en el mercado negro.

El empleo no es la única forma de acceder a los dólares con que cuentan los cubanos. A Cuba llegan remesas de todo el mundo, pero sobre todo de los cubanos que viven en los Estados Unidos.<sup>66</sup> Los estimados oscilan entre \$400 y \$800 millones de dólares al año, lo cual supone una importante fuente de divisas para el país y de ingresos para muchas familias.<sup>67</sup>

La importancia que ha adquirido el dólar en la vida cotidiana ha producido grandes diferencias entre los cubanos que tienen familiares en el extranjero y los que no los tienen, los trabajadores asalariados y los trabajadores por cuenta propia, y los asalariados de diferentes sectores de la economía. Entre los hogares más vulnerables se encuentran los que dependen exclusivamente de salarios reducidos de trabajadores estatales, de las entradas fijas de jubilados o de la asistencia social, en otras palabras, los hogares en los cuales ningún miembro complementa los ingresos mediante iniciativas privadas. Quienes no tienen acceso a los dólares gracias a remesas de sus familiares en el extranjero o a su trabajo son también muy vulnerables. Esa vulnerabilidad tiene como característica fundamental la falta de posibilidades alternativas para comprar alimentos no incluidos en la libreta de racionamiento. Ello ocurre cuando una familia no tiene acceso a los dólares o cuando sus ingresos en pesos no les permiten comprar en los mercados agropecuarios o en el mercado negro.



MINOR SINCLAIR/OXFAM AMERICA

*Aunque el Período Especial hizo verdaderamente difícil su vida, los cubanos compartían una firme decisión de trabajar de consuno para encontrar soluciones a los miles de problemas que les planteaba la vida cotidiana.*

## Efecto en las familias

El aumento de la vulnerabilidad económica ha hecho que muchas familias se encuentren en una situación difícil, que no se debe sólo a la falta de ingresos, sino también a los problemas derivados del modo en que la nueva economía afecta la vida familiar. Los miembros de la familia normalmente trabajan para el estado, pero usualmente cuentan con medios adicionales, por lo general informales, para acceder a los dólares. Esos medios van desde la venta de productos artesanales hasta el alquiler de una habitación de su vivienda o la gerencia de un paladar. Los adultos están muy ocupados tratando de llegar al trabajo y de regresar a sus hogares empleando un sistema de transporte público muy deteriorado, consiguiendo la comida y los artículos necesarios para la casa y, en

muchos casos, manteniendo ese segundo empleo. Ello ha provocado que le presten menos atención a la vida familiar, incluida la supervisión de los niños.

La nueva economía también ha deformado las relaciones económicas en el seno de la familia. En un mismo núcleo familiar pueden coexistir varias formas de participación en la economía: la mayor parte de los miembros suelen seguir siendo trabajadores estatales, pero se incrementa el número de los que laboran para firmas y negocios privados del sector emergente y de los que trabajan por cuenta propia tanto en la economía formal como en la informal. En las condiciones actuales, un adolescente puede ganar más desempeñándose una tarde como guía turístico en La Habana Vieja que lo que devenga su padre en un mes en su empleo estatal. Los padres se quejan de haber perdido autoridad sobre sus hijos que consiguen dólares, especialmente los adolescentes. Además, se sienten presionados por los hijos que quieren que les compren artículos en las tiendas en divisas, cuando en muchas ocasiones el acceso de los padres a los dólares es muy limitado o inexistente. Las familias viven bajo la presión de tratar de criar a sus hijos en condiciones hasta ahora desconocidas, lo cual ha generado estrés y disfunciones en el seno familiar.<sup>68</sup>

Un indicador del estrés que padecen las familias en esta nueva situación es el crecimiento de la tasa de divorcios, que pasó del 3.5% en 1990 al 6.0% en 1993.<sup>69</sup> En 1998, la tasa se estabilizó en los niveles de 1990. Otro indicador es la reaparición de niños que acosan con sus peticiones a los turistas o que se desempeñan como guías turísticos no oficiales. Sheryl Lutjens, de la Universidad de Northern Arizona, apunta que un estudio de 1996 sobre la educación en la ciudad de La Habana revelaba la existencia de más de 20 000 niños que vivían en condiciones sociales difíciles y que eran vulnerables a sentirse atraídos por el trabajo en la calle. Lutjens añade que, por ejemplo, en el casco histórico de La Habana Vieja, la mayoría de los niños que trabajaban en la calle eran varones de entre 5 y 11 años de edad, y que en 1996 las autoridades habían identificado más de 2 200 niños en esa situación.<sup>70</sup>

El hecho de que hayan resurgido problemas sociales desaparecidos tiempo atrás añade una carga más a las familias. La vida callejera ilícita ha vuelto a emerger de forma muy visible en las zonas eminentemente turísticas. La prostitución se ha incrementado significativamente en las ciudades con alto índice de turistas, y a menudo involucra a mujeres muy jóvenes y se practica de modo muy público. Los delitos menores también han aumentado, sobre todo relacionados con el turismo, aunque no exclusivamente.<sup>71</sup> Aunque las calles de La Habana siguen siendo relativamente seguras comparadas con las de otras grandes urbes del hemisferio, la reaparición de problemas sociales y el delito ha hecho que la población, convencida de que habían sido superados, se preocupe.

En más de un sentido, durante la primera mitad de la década la prioridad fue el manejo de la crisis económica con iniciativas bien pensadas, ponderadas y, en el contexto cubano, inesperadas. Pero la segunda mitad de la década ha requerido respuestas diferentes derivadas de la necesidad de hacer frente al impacto de esas medidas en la sociedad cubana. Por primera vez en 40 años, Cuba se enfrenta a un conjunto creciente de desigualdades sociales nacidas de la nueva economía y de sus consecuencias directas para

grupos vulnerables, familias y comunidades. Y ello tiene lugar en el contexto de una extrema limitación de los recursos y las opciones. Todavía es muy pronto para prever las medidas que Cuba adoptará para enfrentar estos retos, pero todo parece indicar que mantendrá los firmes valores sociales que dieron origen a la política social cubana previa y que se apoyará para hacerlo en la considerable pujanza de sus programas sociales y de sus comunidades.

## LA EMIGRACIÓN A LOS ESTADOS UNIDOS COMO SOLUCIÓN

La emigración siempre ha sido un asunto espinoso en Cuba. Manipulada durante mucho tiempo por razones políticas, se ha percibido, en el mejor de los casos, como el abandono de la patria. La política migratoria estadounidense ha favorecido la entrada de cubanos, aceptándolos incluso cuando llegan a territorio norteamericano de manera ilegal. En 1994, la emigración a los Estados Unidos experimentó un brusco aumento cuando miles de cubanos cruzaron en balsas el Estrecho de la Florida sin que fueran condenados por las autoridades o por la población cubana. En esa ocasión, muchos pensaban que los que emigraban hacían la difícil elección entre quedarse junto a sus familias en Cuba o ayudarlas desde el extranjero.

“Hemos vivido un brusco aumento de la emigración, especialmente de la ilegal, a partir de los 90” señalan Consuelo Martín y Guadalupe Perez. “Las cifras muestran que entre 1991 y 1994, 13,147 balseros llegaron a los Estados Unidos y que el gobierno cubano interceptaron 36,208 salidas intentadas. Si a esta cifra añadimos los detenidos en la base naval estadounidense de Guantánamo entre 1990 y 1994, el número de cubanos que llegaron a los Estados Unidos asciende a 45,479. A esos hay que añadir los 15,675 que viajaron con un visado temporal y nunca volvieron. El número de personas que escogieron esta estrategia no es despreciable.”<sup>a</sup>

### INMIGRANTES CUBANOS ADMITIDOS EN LOS ESTADOS UNIDOS<sup>b</sup>

1981 -1990	1991 -2000
159 200 <sup>c</sup>	180 700

Fuente: (a) Martín y Pérez, 1997, p.16-17; (b) U.S Bureau of the Census , 2000. p. 10; (c) Las cifras de esta época incluyen a los inmigrantes que llegaron por el Mariel en 1981.

## LECCIONES DEL PERIODO ESPECIAL

Aunque lo más comentado del Período Especial son las dificultades económicas, el delito y la prostitución, muchos cubanos enumeran las lecciones aprendidas durante los pasados diez años de crisis económica: las iniciativas, la innovación, la confianza en sí mismos, la solidaridad.

*El periodo especial me enseñó el valor de la espiritualidad y el valor del ejemplo. Cuando uno trata de determinar el efecto de ciertas acciones, uno tiene que valorar los aspectos materiales, pero también los aspectos más subjetivos, los espirituales. No nos podemos concentrar únicamente en dar cosas a la gente, tenemos que preocuparnos por cómo viven sus vidas, qué valoran, en qué creen...*

Activista comunitario del barrio de Atarés, La Habana

*Con el periodo especial nos dimos cuenta de las cosas que son posibles y de las que no lo son. Cuando nos quedamos colgados de la brocha en medio de la crisis nos dimos cuenta de que teníamos que buscar nuevas soluciones para viejos problemas porque las soluciones normales ya no estaban a nuestro alcance...*

Planificador urbano, La Habana

*La gente estaba acostumbrada a que otros cuidaran de ellos, a que otros vinieran a ocuparse de sus problemas. Cuando llegó el periodo especial, durante los primeros años, cuando nadie sabía lo que iba a pasar, la gente sufrió mucho. Al principio todos decían*

*“no, no, no hay nada que hacer,” pero con el tiempo se dieron cuenta de que entre todos podíamos buscar soluciones. Creo que el periodo especial nos ha enseñado a los cubanos a ser mejores personas, más capaces....*

Líder de un grupo de mujeres de Atarés

*Aprendí lo mucho que la gente es capaz de aguantar cuando están determinados a no ser vencidos. Había muchos problemas, nuevos problemas, viejos problemas; fue inesperado pero nos ayudamos entre nosotros para superar los peores momentos....*

Presidente de un Consejo Popular de Guanabacoa, La Habana

*El periodo especial me enseñó a hacer más con menos... que apoyándonos mutuamente, consiguiendo la colaboración de todo el mundo se puede conseguir más con menos medios.*

Trabajador social del barrio de Pogolotti, en Marianao, La Habana

*Me di cuenta de que no podía ser solamente un eco, tenía que proveer soluciones para los problemas de mi familia y de mis vecinos. Me siento muy orgullosa de lo que conseguí durante aquellos días.*

Miembro de la FMC de Pogolotti

*He aprendido que las personas tienen dentro una enorme riqueza si sabemos cómo llegar a ella... Durante el periodo especial, encontramos el verdadero valor de muchas personas...*

Activista comunitario, Centro Habana

### 3. UNA RED DE SEGURIDAD GOLPEADA PERO QUE RESISTE

La introducción de reformas de mercado dieron un impulso a la economía, pero tuvieron el mismo efecto que en las sociedades donde rige el mercado: el crecimiento de las desigualdades económicas y, por tanto, la emergencia de nuevos problemas sociales. No obstante, Cuba se diferencia de otros países que pusieron en práctica reformas de corte liberalizador en que tuvo la voluntad política de proteger a la población de sus efectos más perniciosos, al igual que del impacto mismo de la crisis. Cuba intentó preservar los valores fundamentales de su política social: universalidad, acceso equitativo y control gubernamental. Ello supuso la protección del gasto social hasta donde ello resultaba posible con un presupuesto cada vez más reducido. La tabla 8 resume los indicadores de resultados en la salud y la educación que sufrieron los cambios más drásticos durante la crisis, y el modo en que se ajustaron las políticas. Los datos son de estudios realizados por analistas cubanos de la política social y de investigaciones llevadas a cabo por la propia autora.<sup>72</sup>

Los indicadores de resultados básicos, algunos de los cuales fueron analizados previamente, indican que se produjo un deterioro en las áreas de la salud y la educación. El incremento del número de niños con bajo peso al nacer y el empeoramiento del estado nutricional de los niños pequeños, aunque no afectaron la tasa de mortalidad, fueron fuente de preocupación. Notables fueron también la reaparición de enfermedades como la tuberculosis, el aumento del número de muertes por enfermedades infecciosas y parasitarias y el incremento de la incidencia de enfermedades contagiosas como la hepatitis y las enfermedades de transmisión sexual. Por último, la aparición de epidemias como la de neuritis en 1992, ya mencionada, fue un índice del efecto de la crisis económica en el estado de la salud de la población.

En el campo de la educación, los indicadores más afectados fueron las tasas de deserción escolar y de matrícula. Estas últimas descendieron ligeramente en las escuelas del nivel postsecundario y más aún en la educación superior. En 1990-1991, el 94.5% de los graduados de escuelas secundarias (9<sup>no</sup> grado) siguió estudiando; en 1994-1995, la cifra había descendido al 86.4%.<sup>73</sup> Además, mientras que en 1990 la mayor parte de esos estudiantes iba a institutos preuniversitarios, la mayoría optaba ahora por escuelas técnicas. Aunque el cambio puede haberse debido a opciones personales, resulta más probable que



MINOR SINCLAIR/OXFAM AMERICA

*Los grupos más vulnerables de la sociedad, como estos niños con capacidades físicas y mentales diferentes de la escuela especial Tomás García, en la provincia de Ciego de Avila, siguieron disfrutando de la enseñanza durante el período de crisis.*



**TABLA 8**

Resumen de los efectos en los resultados y los servicios de educación, salud, seguridad social y asistencia social en la década de 1990.

Nota: (a) No se incluyen las pensiones militares. Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 1996.

	Educación	Salud	Seguridad Social y Asistencia Social
<b>Efectos en los Resultados</b>	La tasa de analfabetismo se mantuvo en 3.8%. Se produjo un incremento de las tasas de deserción escolar, especialmente en los preuniversitarios y, sobre todo, en las escuelas técnicas	Siguió mejorando la tasa de mortalidad infantil, pero empeoran los indicadores de bajo peso al nacer y estado nutricional de los niños	Se produjo una erosión del poder adquisitivo de las pensiones y las prestaciones de la asistencia social debido a la depreciación de la moneda nacional y la introducción del dólar
	La matrícula disminuyó en todos los niveles; se produjo una drástica reducción de la matrícula en la educación superior	Se produjo la aparición de epidemias como la de neuritis en 1992; aumentó la mortalidad por algunas enfermedades infecciosas y parasitarias y la incidencia de enfermedades contagiosas como la hepatitis y las enfermedades de transmisión sexual	
		Continuó mejorando la tasa de inmunización	
<b>Efectos en los servicios</b>	Se produjo un deterioro significativo del estado constructivo de las escuelas. Hubo escasez de alimentos e insumos en las becas, y se incrementó el número de alumnos por profesor	Se produjo un deterioro significativo del estado constructivo de hospitales y clínicas	Aumentó el número de pensionados, de 1.13 millones en 1990 a 1.35 millones en 1995  53 134 familias (9 000 individuos) recibieron prestaciones de la asistencia social (en metálico) en 1994
	Se produjo un éxodo de profesores al sector privado	Se redujo la calidad de los servicios en el nivel comunitario debido a la falta de recursos materiales y de materiales educativos	
		Se redujo la calidad general de la atención de salud debido a la falta de medicamentos, insumos, materiales y equipos médicos, y desinfectantes	

fuera un indicador de una disminución de las plazas universitarias, muy vinculadas a las vacantes disponibles en la economía cubana, las cuales se redujeron drásticamente en los 90. En consecuencia, la matrícula de los graduados del nivel postsecundario en la educación superior descendió del 21% en 1990 al 12% en 1996.<sup>74</sup> La deserción escolar también se incrementó, particularmente la de los estudiantes de la enseñanza preuniversitaria. La asistencia a esas escuelas, la mayoría de las cuales están ubicadas en el campo, se hizo muy difícil para los estudiantes en un momento en que escaseaba la comida y los problemas de transporte impedían la asistencia de los profesores.

Los resultados en la salud y la educación también se vieron afectados por el descenso de la calidad de los servicios. La crisis causó el deterioro físico de hospitales, clínicas y escuelas; una escasez de materiales y equipos médicos y desinfectantes, y una disminución de la calidad de la educación debido a la falta de materiales y al éxodo de los profesores a empleos en los sectores emergentes.

En el área de la seguridad social, el impacto más notable fue la erosión del poder adquisitivo de las pensiones y las prestaciones de la asistencia social. A medida que disminuía el poder adquisitivo de las pensiones y salarios<sup>75</sup> y que los productos racionados a precios subsidiados dejaban de satisfacer las necesidades de la población, las personas con ingresos fijos, como los pensionados, se hacían cada vez más vulnerables desde un punto de vista económico.

**TABLA 9**  
Efecto de la crisis en políticas y cobertura

Educación	Salud	Seguridad Social y Asistencia Social
El estado sigue siendo el único proveedor de servicios de educación	Se mantienen la cobertura y el acceso universales	El estado proporciona el 100% de las jubilaciones y la cobertura de pensiones por invalidez para todos los trabajadores del estado; se mantiene el mismo nivel de cobertura
Los servicios educativos siguen siendo gratuitos, Se establecen los pagos de ciertos servicios no esenciales (por ejemplo, clases para adultos)	Los servicios de salud siguen siendo gratuitos	Las contribuciones las siguen haciendo los empleadores; el gobierno cubre la diferencia entre las contribuciones y los gastos
Todas las escuelas y programas siguen funcionando	El estado continúa siendo el proveedor exclusivo de servicios de salud	Se incrementa el monto del retiro mínimo, de 83.69 pesos en 1990 a 102 pesos en 1997
Se abren nuevas bibliotecas en los municipios y se promueven sus servicios		El gobierno central continúa siendo el único proveedor de asistencia social
		Los requisitos para hacerse acreedor a las prestaciones de la seguridad social siguen siendo los mismos, así como el nivel de los beneficios que se otorgan

En respuesta a la crisis, el gobierno cubano ha reafirmado de modo contundente los valores básicos de la política social cubana y la voluntad política de preservar el modelo de desarrollo social cubano. Al mismo tiempo, ha comenzado a transformar aspectos de ese modelo, particularmente en el área de la distribución, con el propósito de garantizar su efectiva disponibilidad.

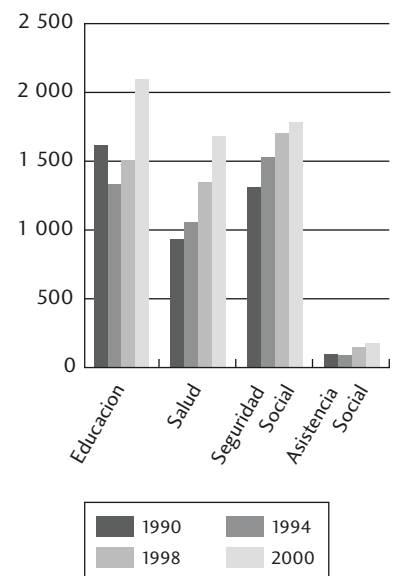
### Manteniendo los Principios y la Políticas Básicas

Un repaso a la actual política social evidencia que los principios sociales básicos siguen en pie. En primer lugar, continúa el claro compromiso de preservar la equidad en el acceso al mantener gratuitos todos los servicios, como ha sido históricamente en las áreas de la salud, la educación y otras. Pese a que se han establecido ciertos pagos, estos son mínimos y afectan únicamente a servicios no esenciales; por ejemplo, el pago de cuotas por los almuerzos escolares en las escuelas secundarias o por ciertas clases para adultos. Cuba no utilizó la crisis para eliminar los beneficios básicos de una medicina y una educación pública gratuita y socializada.

Resulta evidente también que el compromiso con la cobertura universal se ha mantenido intacto. Cuba no respondió a la crisis excluyendo a sectores de la población del disfrute de beneficios y servicios básicos, y no hay indicios de que se haya intentado seriamente limitar los beneficios mediante nuevos criterios de elegibilidad o límites de tiempo, ni siquiera en áreas como la de la asistencia social. El compromiso con la universalidad es firme, aunque ello no significa que no se haya considerado la posibilidad de desarrollar programas específicos dirigidos a los sectores más vulnerables de la sociedad.<sup>76</sup>

**FIGURA 15**  
Gasto en salud, educación, seguridad social y asistencia social, 1990-2000 (millones de pesos)

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1996, 1999, 2000.



Finalmente, pese a la tendencia descentralizadora de la última década, el gobierno sigue siendo el principal actor en esta esfera. El gobierno central continúa siendo responsable del financiamiento, el desarrollo y la prestación de los beneficios y servicios que componen la red de seguridad cubana.

## Protegiendo el Gasto Social

En medio de la crisis, se mantuvo el compromiso de proporcionar beneficios sociales—educación, salud, seguridad social y asistencia social—a los más necesitados. De hecho, el gasto social se incrementó en términos absolutos entre 1990 y 2000, de 3 816 a 4 705 millones de pesos.<sup>77</sup> Con excepción del gasto en la educación, que experimentó una reducción en el período 1990-1994, el gasto en las áreas restantes aumentó durante ese periodo (ver figura 15).

El gasto social como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) también se mantuvo. La figura 16 muestra las variaciones con respecto a 1990 del PIB, los gastos presupuestarios y el gasto social, aquí limitado a la salud, la educación, la seguridad y la asistencia sociales. Mientras el PIB se redujo en un 40% entre 1990 y 1994, el gasto total permaneció constante, pero el gasto social experimentó un ligero incremento. Cuando el PIB comenzó su lenta recuperación a partir de 1996, el gasto total se redujo, como parte de los esfuerzos para reducir el déficit, pero el gasto social continuó incrementándose. En 1998 era un 23% mayor que en 1990.

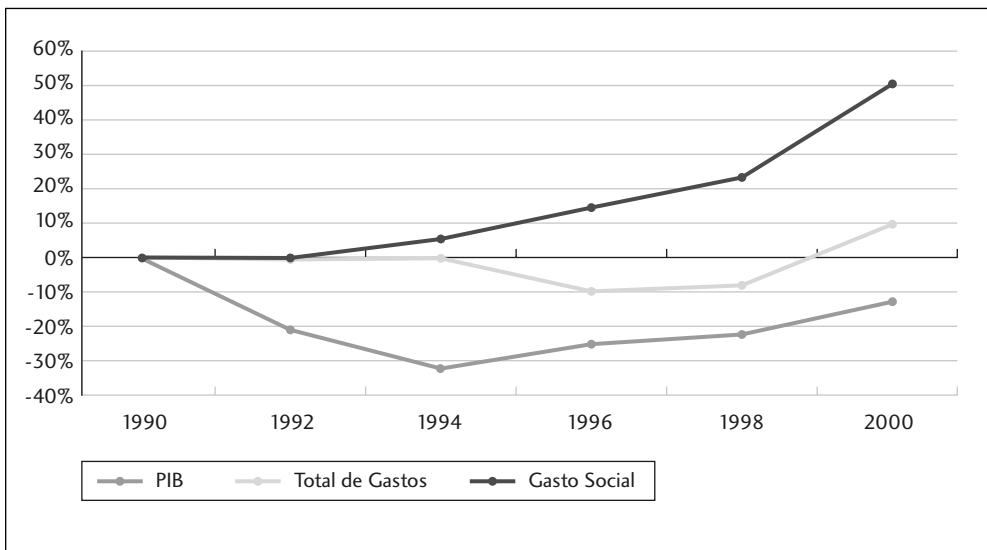
El hecho de que el gasto social se incrementara pese a la reducción del PIB tiende a indicar una firme intención de proteger el primero gasto social<sup>78</sup> (aunque también podría deberse a la inelasticidad de ciertos beneficios como las pensiones). De hecho, el gasto en seguridad social muestra el incremento más marcado en relación con el PIB, y supera por su volumen en 1993 al de educación (ver figura 17). Pero el incremento en las asignaciones presupuestarias a la educación y la salud, y en una menor medida, a la asistencia social, también demuestran un claro compromiso con la protección de esas áreas.

El gasto social cubano como porcentaje del PIB casi duplica al del resto de la América Latina. En 1990, los países latinoamericanos dedicaron un promedio del 10.4% de su PIB a programas sociales,<sup>79</sup> mientras que Cuba destinó a ese fin un 21%. En 1998, después de una década de crisis, el compromiso financiero de Cuba con los programas sociales, a los que destinaba el 32% de su Producto Interno Bruto, era aún el más alto de América Latina.<sup>80</sup> Otros países latinoamericanos también experimentaron aumentos en el porcentaje del PIB que destinaron al gasto social durante ese periodo; pero el incremento del 60% en Cuba fue mucho más pronunciado que el de otros países de la región, cuya media fue del 30%.<sup>81</sup> Sólo Paraguay y Colombia tuvieron incrementos del gasto social más altos en relación con el Producto Interno Bruto que Cuba.

Pero pese a este claro compromiso financiero, el impacto negativo de la crisis económica sobre los servicios resultó evidente, debido a dos factores críticos. El primero fue la disminución de las asignaciones en moneda convertible (dólares) a las áreas de la educación y la salud, y de hecho a todas las áreas de la vida cubana. En 1994, por ejemplo,

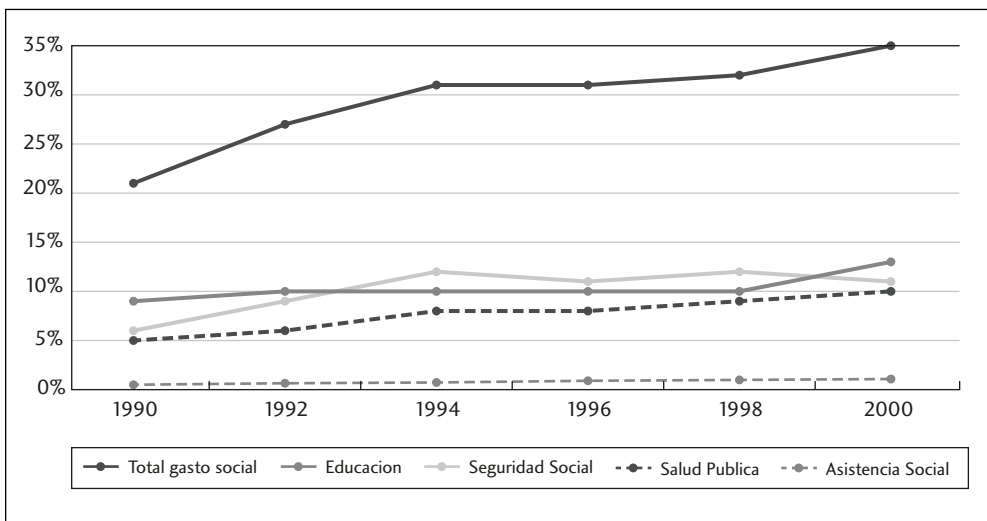
se destinaba a la salud un 39.6% de la divisa convertible asignada en 1989;<sup>82</sup> en 1997, la cifra había ascendido sólo hasta un 49.4% de la de 1989. Esas restricciones limitaron las importaciones de todo tipo de material médico—incluidas las materias primas necesarias para la producción de medicamentos—materiales de construcción para reparar los hospitales y las clínicas y hasta neumáticos para las ambulancias. Lo mismo ocurrió en el área de la educación, que se quedó sin insumos y sin papel para imprimir libros. Los únicos que no fueron afectados fueron los fondos para el pago del personal, ya que este cobraba su salario en pesos.

El segundo factor que tendió a erosionar el compromiso financiero del gobierno con los beneficios sociales fue la reducción del poder adquisitivo del peso. Aunque en los 90 los ministerios recibieron la misma cantidad de pesos, o incluso una mayor, lo cierto es que, salvo de nuevo en lo que respecta al personal, el valor adquisitivo real de la moneda cubana había disminuido.



**FIGURA 16**  
Variación en el producto interno bruto (PIB), el gasto público y el gasto social (base 1990) 1990-2000

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1996, 1999, 2001.



**FIGURA 17**  
Total del gasto social y gastos por sector como porcentaje del PIB, 1990-2000

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1996, pp. 85 and 99; 1999, pp. 82 and 93; 2001, pp. 30 and 34.

## Transformando el Método de Distribución de los Servicios

Aun cuando Cuba ha reafirmado su modelo de desarrollo social y ha tratado de preservar el financiamiento de los servicios, el gobierno ha sentido la necesidad de transformar el método de distribución de los mismos. Antes, Cuba había creado un sistema efectivo mediante la asignación de fondos elevados para garantizar la cobertura universal de todos los servicios, sin preocuparse demasiado por su eficiencia. Pero esa lógica enfrenta un serio desafío en las actuales circunstancias. Los resultados que arrojan muchos indicadores sociales continúan por debajo de los niveles de fines de la década de 1980. Pese a que la inversión presupuestaria en el gasto social se ha mantenido, e incluso ha aumentado, ha sido imposible evitar un deterioro de los servicios, lo que ha puesto en evidencia que se requeriría una inversión mucho mayor para alcanzar los niveles de 1989. Todo ello tiene lugar en un contexto de creciente demanda: no sólo hay más jubilados que reclaman pensiones, sino también más familias en situación de riesgo debido a las dificultades económicas. Las embarazadas, las familias de menores ingresos, los adolescentes que se sienten tentados a abandonar la escuela—la lista es larga—requieren más atención y apoyo.

También hay una gran presión para que mejore la calidad de los servicios. Una gran brecha separa el sistema de servicios concebido por los creadores de las políticas y los proveedores de esos servicios, y la realidad. Esa brecha preocupa cada vez más a los usuarios, y se hará aún más crítica a medida que los servicios representen un elemento más importante para la supervivencia de los más desfavorecidos. La tardanza en el otorgamiento de una pensión, por ejemplo, adquiere un significado diferente cuando la población receptora está en una situación económica tan difícil como la actual.

La década de crisis ha subrayado en más de un sentido la necesidad de llevar a cabo ciertas transformaciones en la puesta en práctica de los programas sociales. Sin abandonar los valores básicos que han conformado las políticas sociales, los cubanos buscan ahora nuevos métodos para que su distribución sea más eficaz y eficiente.

**TABLA 10**  
Efectos de la crisis en la distribución de los servicios

Educación	Salud	Seguridad Social y Asistencia Social
Incremento del apoyo en el polo de la distribución. Por ejemplo, se incrementó el apoyo metodológico a profesores y directores, para enfrentar el aumento del número de alumnos por maestro.	Continuación del énfasis en la prevención primaria; prosecución del plan de los médicos y enfermeras de la familia con el fin de aumentar la cobertura nacional.	Creciente nivel de colaboración entre los ministerios del Trabajo y Seguridad Social y Salud Pública, entre otros, para la atención a las personas de la tercera edad.
Colaboración con otros ministerios para poner en marcha iniciativas globales (Ej., el programa para combatir la deserción escolar establecido en 1995, que abarcaba acciones de diferentes ministerios y entidades en todos los niveles).	Desarrollo de iniciativas abarcadoras por medio de la colaboración (Ej., el programa de prevención de los nacimientos de niños con bajo peso). Otras iniciativas incluyen la colaboración en el mejoramiento de la higiene pública, la nutrición y la calidad del agua.	Experimentos en el nivel municipal con la distribución de servicios a los necesitados de asistencia social.
Creación de programas recreativos y extraescolares en colaboración con organizaciones locales.	Especial atención a los grupos vulnerables, incluidos los de riesgo por edad, género y nivel de ingresos.	Capacitación y despliegue masivos de trabajadores sociales con el fin de proporcionar asistencia a familias necesitadas.
Desarrollo de iniciativas comprehensivas en el nivel comunitario, así como actividades específicas de desarrollo comunitario, dirigidas a satisfacer las necesidades de servicios de las mujeres, los jóvenes y los niños.		
Incremento de la capacidad de los Consejos Populares para supervisar la distribución de los servicios en la comunidad.		

Hacer más y mejor con menos no es un concepto nuevo en lo que a la distribución de los servicios concierne. La mayoría de los países hacen frente a ese reto disminuyendo la cobertura y trabajando para mejorar tanto la eficiencia como la efectividad de los servicios. El enfoque cubano ha tenido como base hasta ahora mantener la universalidad y la prevención, e introducir reformas limitadas en el nivel de la distribución para incrementar la eficiencia y el alcance.<sup>83</sup> Muchas de las reformas persiguen aumentar la calidad de la distribución y acercar el servicio a su receptor, no sólo en las áreas de la educación y la salud, sino también en otras. Pero para mejorar la situación, escribe la economista Ángela Ferriol, se requerirá transformar la distribución de los servicios en el nivel local mediante la colaboración, la modernización y la capacitación.<sup>84</sup> Las transformaciones emergentes denotan ciertas características que describiremos en las próximas secciones y en el capítulo 4.



*Las necesidades generadas por el Período Especial dieron pie a nuevas formas de colaboración horizontal entre sectores diferentes. En la foto, representantes de la Federación de Mujeres Cubanas, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente trabajan juntos en un proyecto encaminado a organizar a las mujeres para cultivar soya que, procesada, se distribuya como yogurt a los escolares de Santiago de Cuba.*

La primera es el incremento de la colaboración entre los diferentes sectores para hacer frente a los nuevos problemas que surgen como resultado del Período Especial. Se reconoce que los problemas que enfrenta un creciente número de personas empobrecidas, o los casos de los adolescentes que abandonan la escuela, o la prevención de comportamientos delincuenciales—o cualquier problema social causado por un cúmulo de factores—no suelen resolverse con soluciones categóricas. La colaboración entre diferentes ministerios, entre los ministerios y las estructuras gubernamentales electivas en el nivel local, y entre todos ellos y las organizaciones comunitarias representa un cambio importante.

La segunda característica consiste en la comprensión de que, pese al compromiso con la universalidad de los programas, la situación actual demanda que se preste atención especial a los sectores más vulnerables de la sociedad. Se han comenzado a llevar adelante importantes iniciativas que concentran los recursos en esos grupos, y que se alejan de las prácticas previas.

Por último, la pasada década propició el desarrollo de iniciativas comunitarias. Aunque tuvieron su inicio en los 80, la práctica comunitaria ha evolucionado considerablemente debido a la presión que existe de que se atiendan problemas locales. Las acciones de las organizaciones de la comunidad y de los consejos populares representan elementos novedosos en el panorama social cubano, con grandes posibilidades para ayudar a potenciar el alcance y la eficacia de los programas sociales. En el capítulo 4 se analizan las iniciativas comunitarias.

## **Una Creciente Tendencia hacia la Colaboración**

Algunos problemas graves en la distribución de los servicios han sido su fuerte orientación sectorial y la falta de colaboración entre las diferentes áreas involucradas en su distribución. Esta situación existe en muchos países. Pero en una sociedad muy centralizada, sin fuentes alternativas de servicios, esta disociación es mucho más problemática. En todos los sectores cubanos—salud, educación, seguridad social, asistencia social, prevención social, cultura y otros—la planificación se lleva a cabo en el nivel nacional y las directivas fluyen de ahí a las provincias y a los municipios. La colaboración entre sectores en cualquier nivel es infrecuente, y el resultado es una especie de incoherencia en el nivel comunitario. En 1996, el Grupo de Investigaciones Sociológicas de la Academia de Ciencias de Cuba se quejaba de que “programas institucionales que actúan simultáneamente, pero sin un proceso de articulación de sus objetivos y métodos” resultando en “solapamiento, en ocasiones choque de acciones, y en suma una reducción de su efectividad y eficiencia.”<sup>85</sup> Además, la estricta verticalidad de las estructuras puede prevenir la valoración precisa de problemas complejos que trascienden los límites de su especialidad. La verticalidad puede frenar la movilización de profesionales provenientes de diferentes disciplinas y experiencias múltiples para enfrentar esos problemas.

La crisis fiscal de los 1990s enfrentó a las instituciones sociales cubanas precisamente con estos tipos de problemas. Ante una complejidad y una diferenciación crecientes, los sistemas sociales no pueden tener éxito si actúan unilateralmente. El incremento de la pobreza; el resurgimiento de la prostitución, la delincuencia, el consumo de drogas; la alza de los índices de deserción escolar; los problemas nutricionales; las dificultades que enfrentan los barrios urbanos, son, precisamente, los tipos de problemas que pone en cuestión los límites de las disciplinas y demanda la colaboración entre los diferentes sectores.

Hay indicios de que los enfoques de estos problemas tienen cada vez más como base la integración y la colaboración. Iniciativas que fomentan la colaboración horizontal han incluido, acciones para lidiar con, por ejemplo, la creciente incidencia de nacidos con bajo peso, el incremento del abandono escolar, el aumento del número de niños involucrados en actividades callejeras y los problemas que enfrentan las madres solteras y los ancianos con ingresos fijos. Los Ministerios de Educación, Salud Pública, Comercio Interior y Trabajo y Seguridad Social, las Comisiones de Prevención, las organizaciones de masa, los gobiernos locales, han colaborado en estos intervenciones. Este tipo de esfuerzo también ha sido clave en el desarrollo comunitario.

Los siguientes acápites ilustran algunos de las vías mediante las cuales la colaboración le está aportando un nuevo ímpetu a la solución de los problemas comunitarios.

### **1: Reduciendo el Número de Nacimientos de Niños con Bajo Peso**

Después de una constante mejoría durante la década de 1980, el número de niños con bajo peso al nacer (menos de 2 500 gramos) comenzó a aumentar en 1991, hasta llegar en 1993 al 9% (en 1990 era del 7.6%). El Programa Nacional de la Prevención de los Nacimientos de Bajo Peso estableció una colaboración entre el Ministerio de Salud Pública (MINSAP) y los gobiernos locales, dirigida a resolver los problemas nutricionales de las mujeres con embarazos de riesgo. Se identificaba a esas mujeres en los barrios y seguidamente se las remitía a los hogares maternos, donde se les proporcionaba información preventiva, asistencia social y actividades recreativas a ellas y a sus hijos. Gracias a la gestión de los gobiernos locales, se vinculaba a las mujeres incluidas en el grupo de riesgo con comedores de centros de trabajo, donde recibían al menos una comida gratis al día. En 1995, la incidencia de niños con bajo peso al nacer se había reducido al 7.9% y ese porcentaje continuó durante el resto de la década.<sup>86</sup>

### **2. Ayudando a las Madres a Criar a sus Hijos**

Muchas de las madres solteras de un barrio de Marianao no disponían de más entradas que las que les proporcionaban la asistencia social, las cuales, a medida que se agravaba la crisis, apenas alcanzaban para cubrir las necesidades básicas de la familia. La Dirección Municipal de Trabajo, Asistencia Social y Seguridad Social, el Consejo Popular, La Federación de Mujeres Cubanas, y la organización de desarrollo comunitario de la localidad unieron sus esfuerzos con el fin de identificar las necesidades de esas mujeres y elaborar un plan de medidas que garantizara que las familias recibieran los recursos necesarios. El grupo capacitó a las mujeres de la comunidad, entre ellas algunas de las madres, para que pudieran realizar las entrevistas y las envió a identificar y entrevistar a las madres necesitadas del barrio. Se entrevistó a veintinueve madres, todas ellas receptoras de prestaciones de la seguridad social. La encuesta reveló que todas tenían hijos entre 0 y 16 años de edad, y que sólo el 26% recibía alguna ayuda del padre, al tiempo que la mitad manifestó recibir muy poco apoyo de otros familiares. Las viviendas de casi todas se encontraban en estado precario, y aunque la mayoría había trabajado antes, pocas lo habían hecho en empleos estables, aunque se mostraban dispuestas a volver a desempeñar un empleo si disponían de servicios de atención a sus hijos.

Las organizaciones hicieron un esfuerzo conjunto para ofrecer ayuda a estas mujeres. Se encontró trabajo para ocho de ellas, a casi todas en el cuidado de ancianos de la zona. A otras tres se las remitió a los servicios médicos que requerían, mientras que tres comenzaron cursos de formación profesional. La colaboración para el desarrollo de recursos para las madres de Marianao se mantiene.<sup>87</sup>



### 3. Trabajando Juntos por una Comunidad más Limpia

En 1997, la falta de combustible hizo que la recogida de basura en Pogolotti fuera muy errática. Al principio, las familias colgaban sus bolsas plásticas de basuras de las ramas de los árboles y los postes hasta que pasaba el servicio de recogida. Pero con el paso del tiempo, las aceras, después las calles y a mundo cualquier solar yermo se convirtieron en basureros donde se arrojaban los desechos de las viviendas. Durante ese año, el Consejo Popular, el Parque Metropolitano de La Habana, el Taller de Transformación Integral de Pogolotti y el Centro Martin Luther King se reunieron para formar un grupo de apoyo al medio ambiente, compuesto por residentes y trabajadores comunitarios, preocupados por el tema. Trabajaron a partir de un diagnóstico de problemas medioambientales realizado por miembros de la comunidad, en el que figuraban todos los rincones del barrio utilizados para verter basura y todas las áreas en las que se sospechaba que existía contaminación. En las reuniones celebradas en la comunidad, 50 residentes dieron prioridad a la eliminación de la basura de las calles, pero también hicieron hincapié en la necesidad de reforestar el área y crear lugares de recreo para los niños, “haciendo la conexión entre una ambiente comunal sana y comunidad sana.”<sup>88</sup>

El proyecto recibió parte de sus fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Canadá (Canadian International Development Agency) a través del Instituto Urbano Canadiense (Canadian Urban Institute), e incluía las tres líneas de acción identificadas por los vecinos: se echó a andar un programa de reciclaje con 150 familias; se organizaron siete talleres para la comunidad sobre educación medioambiental y reciclaje, y se eliminaron todos los vertederos de las calles (algunos se reforestaron y en uno se construyó un área deportiva para los niños). La participación de la población fue parte integral del proyecto. “Involucramos a la población desde el inicio y la hicimos partícipe de todas las decisiones,” dijo la trabajadora social que participó en el proyecto. “Ellos...fueron de gran utilidad debido a su interés en la búsqueda de soluciones para sus problemas. Debido a esto, tuvimos resultados concretos.”<sup>89</sup>

Los procesos de colaboración siguen evolucionando, pero eso no significa que no haya resistencias. Las cuestiones relacionadas con la jurisdicción de cada quien y la falta de práctica en el trabajo integrado y en colaboración en el área de los servicios son barreras que aún se mantienen. “Se ha demostrado la necesidad de transformar las concepciones existentes...de atender a las personas de forma fragmentada desde la visión estrecha de un área, ya sea salud, educación o seguridad social,” escribe la socióloga Lourdes Urrutia Barroso.<sup>90</sup> De cualquier modo, esta colaboración entre sectores ha sido positiva, no sólo en términos de la efectividad y la eficiencia en el uso de los recursos, sino, lo que es más importante, en el logro de éxitos para la solución de problemas nuevos y sumamente complejos.



*Muchas de las nuevas iniciativas sociales del gobierno tienen un carácter preventivo. El incremento de los programas culturales para los jóvenes en las comunidades es una de las prioridades. Aquí, los niños de una escuela del municipio de Viñales preparan un concierto escolar.*

### **Centrando la Atención en los Grupos más Vulnerables**

En una cultura de universalidad, no es común que se preste atención a las necesidades de grupos específicos. De ahí que cuando en septiembre del 2000, brigadas de estudiantes universitarios comenzaron a evaluar las necesidades de las familias más pobres de La Habana, y semanas más tarde regresaron para entregarles a esas familias algunos de los bienes y servicios que requieran, la consternación fue general. La ética prevaleciente durante años había sido que cada ciudadano recibía lo mismo del gobierno, fuera alimentos mediante la libreta o atención médica y educación universales, y sólo quienes se destacaban por su trabajo merecían beneficios adicionales. Las brigadas, integradas por estudiantes universitarios, informaron sobre los resultados de su encuesta directamente a los dirigentes del país, pasando por encima de los gobiernos locales, pero sensibilizando a los dirigentes sobre los crecientes problemas que enfrentaban las personas pobres de La Habana. Se asignaron fondos especiales para aliviar las situaciones más graves, y los estudiantes se dedicaron a vincular a las familias con los servicios que necesitaban. El hecho de que el gobierno les concediera beneficios adicionales a algunas familias cuyo comportamiento social, en algunos casos, no era considerado el mejor, hizo nacer algunas dudas. Con el tiempo se ha llegado a entender y en buena medida a apoyar la atención diferenciada a las familias con mayores necesidades económicas y sociales, como un medio de llegar, de manera preventiva, a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Durante ese propio mes de septiembre, más de mil jóvenes comenzaron su formación como “trabajadores sociales” en el primero de cuatro centros especializados en la formación de esos trabajadores que ya funcionan en distintos lugares de la Isla. La formación de trabajadores sociales profesionales se había interrumpido en 1962, a partir de la perspectiva de que los cambios operados por el proceso revolucionario subsanarían la mayoría de los problemas sociales, y que los que no se resolvieran quedarían a cargo de las



JUAN CABALLERÍA/OXFAM AMÉRICA

*Organización de base en la práctica: estos hombres participan en una limpieza de la comunidad convocada por el CDR como parte de la campaña de higienización pública llevada a cabo en el país en la lucha contra el dengue.*

organizaciones de masas (los Comités de Defensa de la Revolución y la Federación de Mujeres Cubanas).<sup>91</sup> En la década de 1970 se comenzó una capacitación de nivel medio en trabajo social patrocinada por el Ministerio de Salud Pública, y en 1998, como consecuencia de la crisis económica, y a petición tanto del Ministerio de Salud Pública como de la Federación de Mujeres Cubanas, se creó la Licenciatura en Trabajo Social en el Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana.

La creación de centros especializados en trabajo social ha permitido llevar ese trabajo a un segmento más amplio de la sociedad, pero con profesionales de nivel medio. El primer grupo de estudiantes estaba integrado por jóvenes entre 16 y 22 años que no habían conseguido acceso a la universidad<sup>92</sup> y que no sentían inclinación por ese tipo de trabajo. Recibieron un programa de capacitación de diez meses impartido por profesores de la Universidad de La Habana. Pasado ese tiempo, comenzaron su trabajo de atención a los jóvenes, los ancianos y otras personas necesitadas. Una vez que comienzan a trabajar, se les dan facilidades para que matriculen carreras universitarias.<sup>93</sup>

Actualmente se brinda atención a los grupos de riesgo, que incluyen a las personas cuyas viviendas se encuentran en mal estado, los discapacitados, las familias de reclusos y ex-reclusos, las adolescentes embarazadas, las madres solteras, las personas de la tercera edad, y los niños y jóvenes, en especial los que ya no asisten a la escuela.<sup>94</sup> Aunque estos programas emergentes cumplen una función de apoyo social muy importante, también tienen un fuerte componente de prevención del delito. Como resultado de la crisis, unida a la pérdida de empleos y modos de vida, “el comportamiento criminal sufrió una escalada, así como los valores sociales y la aparición de nuevas manifestaciones de indisciplina social,” explica Lourdes Pérez. “Estos programas daban prioridad a la prevención sobre el castigo.”<sup>95</sup>

Aparte de las iniciativas emprendidas por estos novedosos trabajadores sociales, también se pusieron en práctica otros programas dirigidos a grupos específicos, por ejemplo, programas para apoyar el empleo femenino que preservan los puestos de trabajo de las mujeres y les ofrecen cursos de recalificación para que puedan acceder a empleos en los sectores emergentes. Se ha hecho énfasis en el desarrollo de programas culturales para la juventud en el nivel comunitario y se han creado redes de recursos en las comunidades para proporcionarles comidas en los comedores de los centros de trabajo, a precios muy bajos, a ancianos y embarazadas.

Ello no ha implicado el abandono del enfoque universal y sus grandes ventajas. El debate actual sobre el papel de los programas dirigidos a grupos específicos en el marco del sistema universal cubano se centra en dos aspectos fundamentales. El primero es la necesidad de llegar a los grupos vulnerables y brindarles apoyo, como ha hecho el gobierno, sin necesidad de proporcionar servicios similares al resto de la población. Este enfoque cuenta con una aceptación general, debido al papel que tiene en la prevención de problemas sociales más serios y al carácter limitado de sus intervenciones. El segundo aspecto del debate se centra en la posibilidad de volver a examinar los beneficios universales actuales, sopesando la posibilidad de concentrar más recursos en los grupos más vulnerables, atendiendo a la pobreza y otras necesidades especiales. Existe mucho menos consenso sobre la necesidad de este segundo cambio.

## 4. TRANSFORMANDO EL DESARROLLO COMUNITARIO

El desarrollo comunitario no es un concepto desconocido en Cuba, pero adquirió un nuevo significado a partir de la década de 1990. Las principales organizaciones sociales cubanas, como los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) y la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), se organizan a nivel de cuadra. Pese a que no brindan servicios profesionales, ambas ofrecen recursos a nivel comunitario. La FMC, por ejemplo, organiza campañas de vacunación y de educación pública sobre diferentes temas. Aunque los CDR están a cargo de la seguridad de los barrios y de la movilización de la población para realizar diversas actividades, entre las cuales se encuentra el trabajo voluntario, también proporcionan apoyo primario a los vecinos. Otros recursos importantes en el nivel comunitario son los equipos de médicos y enfermeras de la familia, que proporcionan atención médica primaria a las comunidades y las escuelas de la localidad. Los niños asisten todo el día a las escuelas de sus barrios. Después de las clases, muchos participan en actividades organizadas en las escuelas por los pioneros.

Cuando la crisis económica se desencadenó a inicios de los 90, las organizaciones de la comunidad demostraron ser un elemento fundamental de apoyo social, particularmente en las zonas urbanas. Cuando no había medios de transporte para salir del barrio, el CDR le pedía a algún residente que disponía de automóvil y gasolina que trasladara al hospital a los vecinos con urgencias médicas, y organizaba actividades recreativas en las cuadras; la FMC distribuía vitaminas por las casas y daba clases de cocina sobre cómo preparar platos con los pocos recursos disponibles; en los momentos más duros, los CDR organizaban a la población para limpiar el vecindario. Las organizaciones de masas también participaron en la prevención del delito y las infracciones en el nivel comunitario, activando la vigilancia en los barrios y organizando actividades para la juventud. Este trabajo continuo en el nivel comunitario fue, obviamente, un elemento importante para permitirle a Cuba, y especialmente a La Habana, sobrellevar la crisis.

No obstante, durante el Período Especial, a los antiguos problemas ya presentes en las comunidades se sumaron algunos nuevos. Las crecientes necesidades de la población, unidas a la falta de recursos y a las dificultades de la vida cotidiana, pronto sobrepasaron las posibilidades de respuesta de las organizaciones de masas. Tanto su estructura como su tendencia a esperar orientaciones antes de salirse de su línea de trabajo habitual las incapacitaban para proporcionar liderazgo o respuestas a las especificidades de la crisis en comunidades específicas.<sup>96</sup> Aunque demostraron ser un elemento importante de la sociedad cubana, las organizaciones de masas no resultó el mejor vehículo para llevar adelante actividades más proactivas.

Cuando se hablaba de nivel local en Cuba, la referencia eran siempre los municipios, pero el Período Especial demostró que estos estaban muy alejados de la base y que disponían de recursos muy limitados para hacer frente con eficacia a las necesidades de la comunidad. Ello se debe, en primer término, a que el área que abarcan los municipios es demasiado

extensa, y a que las necesidades de su población son demasiado variadas para las soluciones uniformes. Dar una respuesta diferenciada a las muchas demandas era especialmente difícil cuando las diferencias se hicieron más patentes y los recursos prácticamente desaparecieron.

El Período Especial también demostró que, aunque se había producido un proceso de descentralización de la toma de decisiones y la administración en beneficio de las provincias y municipios, estos seguían teniendo muy poco poder. Pese a que supervisan una amplia gama de servicios—incluidos algunos que en los Estados Unidos maneja el sector privado, como las tiendas de víveres, las panaderías y los talleres de reparación—no tienen potestad para recaudar impuestos, tomar decisiones presupuestarias o apartarse demasiado de las prioridades establecidas.<sup>97</sup> A lo largo de los años, eso ha ido acumulando un creciente número de problemas no resueltos en el nivel local.



MINOR SINCLAIR/OXFAM AMÉRICA

*Los miembros del Taller de Transformación Integral del barrio de El Canal, en el Cerro, se reúnen con los líderes de la comunidad para identificar de conjunto los temas que les preocupan.*

El vacío existente en el nivel comunitario, unido a las enormes necesidades que surgieron durante el Período Especial, propiciaron la aparición de lo que el sociólogo Haroldo Dilla ha denominado el “movimiento barrial.”<sup>98</sup> En los barrios cubanos surgieron cientos de organizaciones comunitarias para hacer frente a las necesidades urgentes de los habitantes de las ciudades. El “movimiento barrial” centró su atención en los vecindarios, sobre todo en las redes horizontales en el nivel comunitario. Al hacerlo, sus iniciativas propiciaron la participación de una gran variedad de actores: gobiernos locales, organizaciones de masas, organizaciones no gubernamentales cubanas, organizaciones internacionales de desarrollo, instituciones de educación superior y, lo que es más importante, los vecinos mismos. Las primeras entidades que se involucraron en este trabajo de desarrollo urbano fueron los Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB). Las segundas fueron los Consejos Populares, que actualmente son las entidades mejor ubicadas para aprovechar la experiencia adquirida en el nivel comunitario. Ambas se describen detalladamente a continuación.

## Los Talleres de Transformación Integral del Barrio

En 1988, Fidel Castro creó el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC), subordinado a la Asamblea Provincial del Poder Popular. El GDIC, integrado por urbanistas cubanos del más alto nivel, tenía como misión mejorar la calidad de vida de la población de la capital. La Habana, libre de algunos de los problemas sociales más acuciantes que aquejan a las zonas urbanas de otros países de la América Latina, como la superpoblación, las personas sin techo, los grandes barrios marginales, la fuerte desigualdad social, las drogas y el delito, se encontraba en una buena situación para avanzar en esa dirección.

Uno de los primeros proyectos demostrativos puestos en práctica por el GDIC fue la creación de los Talleres de Transformación Integral del Barrio en tres vecindarios vulnerables de la ciudad de La Habana: Atarés, La Güinera y Cayo Hueso. Tanto Cayo Hueso como Atarés están situados en el centro de la ciudad, en Centro Habana y El Cerro respectivamente. Ambos se ufanan de sus ricas tradiciones históricas y culturales, pero son también barrios pobres y antiguos, con serios problemas en la calidad de las viviendas y una serie de problemas sociales. La Güinera, por el contrario, pertenece al municipio de Arroyo Naranjo, ubicado en las afueras de La Habana, que cuenta con muchas personas que viven en vecindarios precarios y marginales, sin agua, electricidad ni otros servicios.

Los talleres reunían a seis o siete profesionales—arquitectos, planificadores, trabajadores sociales—que se centraban en resolver los problemas del barrio. El enfoque inicial de los talleres consistía en identificar los problemas fundamentales del barrio (generalmente la vivienda) y movilizar al vecindario y recursos externos para solucionarlos. Los talleres tuvieron mucho éxito. En Cayo Hueso y Atarés, por ejemplo, trabajaron para eliminar las ciudadelas. Persuadían a los residentes a mudarse si la ciudadela estaba en condiciones precarias, y los ayudaban a diseñar y renovar sus inmuebles. Se repararon más de 12 ciudadelas en los primeros tres años.<sup>99</sup> Los talleres resultaron efectivos también en atraer recursos al barrio. Durante los primeros años, el GDIC y los talleres contaron con un considerable apoyo del gobierno, lo cual ayudó a superar muchas barreras y permitió darle un enfoque dinámico a la búsqueda de soluciones. Por ejemplo, los talleres a menudo lograban evitar la embrollada burocracia municipal y movilizar recursos provinciales e incluso nacionales. La obtención de recursos para solucionar problemas específicos identificados en el vecindario fue la mayor contribución de los talleres. En 1991 ya había talleres en otros cinco barrios de La Habana.

La crisis económica de los 90 transformó en más de un sentido el trabajo de los talleres. A medida que los materiales de construcción comenzaron a escasear, el énfasis constructivo de los talleres fue sustituido por intervenciones dirigidas a resolver las necesidades sociales de las comunidades. Para hacerlo, los talleres se vieron obligados a conocer a fondo las comunidades en las que estaban insertados y a transformar sus métodos de trabajo.

Los talleres comenzaron a aplicar métodos participativos de planificación comunitaria que ayudaban a los activistas a valorar las necesidades del vecindario. Se dieron agresivamente a la tarea de encontrar vías para involucrar a los residentes en el proceso. Además, comenzaron a centrarse en las

*Un ejemplo de los nuevos tipos de colaboración en proyectos comunitarios es este proyecto de reconstrucción de viviendas coordinado por uno de los Talleres de Transformación Integral de Centro Habana, el Centro Memorial Martin Luther King, Jr, el consejo popular y el gobierno municipal.*



RODERICK SINCLAIR

## AUTOESTIMA Y DESARROLLO COMUNITARIO

Zulema Hidalgo es miembro del Taller de Transformación Integral de la comunidad de Atarés. Zulema realiza su trabajo con las mujeres del barrio y sus motivaciones son mejorar sus vidas y su comunidad. Fue entrevistada en marzo del 2001:

*Sentimos que era necesario trabajar con mujeres de forma distinta por diferentes razones. En nuestro barrio predomina la educación sexista y hay muchas costumbres fuertemente moldeadas por una visión machista. Al mismo tiempo, había muchas mujeres que no trabajaban. Nuestro trabajo con niños nos hizo darnos cuenta de que era absolutamente necesario trabajar con mujeres, ya que existía un alto grado de violencia dirigida hacia ellas y sus hijos. Esa violencia, junto con el hecho de que no trabajaran fuera de casa, les impedía encontrar espacios donde mejorar, lo que hizo que la presencia femenina en las reuniones o acciones comunitarias fuera mínima.*

*Eran miembros de las organizaciones de masas como los CDR o la FMC- nuestros vecinos participan activamente y con energía en las actividades de estas organizaciones. Pero sentimos que las mujeres necesitan atención*

*más especializada, atención con más rigor técnico. No podía ser algo tan simple como ir a una reunión y contar sus problemas, que es lo que hacíamos en la Federación. Tenía que ser diferente.*

*Formamos un taller de autoestima, donde las mujeres venían una vez al mes a nuestra casa comunitaria. Son los mismos miembros de la Federación que viven en nuestra comunidad, pero les ofrecíamos un espacio para la reflexión. Trabajamos la autoestima mediante diferentes temas; por ejemplo, invitamos a especialistas en vivienda, abogados, médicos, para hablar sobre educación sexual y cáncer de pecho.*

*Queríamos que compartieran sus valores, que fueran más activas en el trabajo que se llevaba a cabo en la comunidad. Y nuestra idea dio resultado. Después de algunas reuniones, las mujeres comenzaron a estar más involucradas en su organización, la FMC. Comenzaron a tener puestos de relevancia en las organizaciones de base y se involucraron más en el trabajo del Taller. Esto ha tenido un gran impacto, ya que ha ayudado a las mujeres a participar. También ha supuesto un cambio en las organizaciones.*

necesidades de la población más vulnerable, como las mujeres y los adolescentes; a reforzar la identidad cultural del barrio y a trabajar, hasta donde lo permitían los recursos, en proyectos concretos destinados a mejorar los barrios. Hasta ahora, el trabajo ha incluido:

- *Proyectos constructivos* como la renovación de viviendas y escuelas y la construcción de consultorios de médicos de la familia y tiendas de víveres;
- *Proyectos medioambientales* como la organización de programas de reciclaje de desechos sólidos y campañas de reforestación;
- *Proyectos de desarrollo económico a pequeña escala* como talleres para los artesanos del barrio (donde las mujeres fabrican productos que se venden en el vecindario), organización de centros de proyección de videos, capacitación laboral de grupos de mujeres y clases de computación;
- *Actividades de servicio social* como la organización de clubes para adolescentes, grupos de madres, grupos de autoestima para mujeres y programas extraescolares a partir de manifestaciones culturales locales.



RODERICK SINCLAIR

*Autoestima y desarrollo comunitario: “Queríamos que las mujeres compartieran sus potencialidades y sus valores, que participaran más activamente en el trabajo que se desarrolla en las comunidades...”*

Zulema Hidalgo, miembro del Taller de Transformación Integral del Barrio de Atarés, en La Habana.

Los talleres establecieron rápidamente una relación con los barrios que les había resultado difícil a las entidades provinciales o municipales. Los trabajadores de los talleres eran conocidos en los barrios; trataban temas que los vecinos consideraban prioritarios y, como no tenían que atender emergencias en otras áreas, disponían de tiempo para construir las relaciones y las redes necesarias para enfrentar los problemas en el nivel local. Los talleres proporcionaban mecanismos mediante los cuales otras entidades (como las organizaciones de masas, los directores de escuela, los médicos de la familia y otros actores del vecindario) podían centrar su trabajo en problemas identificados por el propio barrio. Su papel no era el de replicar las tareas del CDR, la FMC o el sistema de salud pública, sino el de lograr que el CDR, la FMC y el sistema de salud pública se centraran en los problemas específicos del barrio.

## Los Consejos Populares

Los Consejos Populares son quizás los más ardientes defensores de los asuntos locales y la institución potencialmente más capaz de transformar realmente la vida en el nivel local. Los Consejos se crearon precisamente para cerrar la brecha entre los municipios y los barrios mediante la focalización en las redes horizontales en el nivel barrial que antes no habían sido tenidas muy en cuenta. Los Consejos tratan de apoyar el trabajo de los delegados locales a la Asamblea Municipal. Los Consejos pilotos se fundaron en 1988, y cuatro años más tarde se generalizaron en todo el país. Hoy existen alrededor de 1505 Consejos Populares en la Isla; La Habana tiene 105, cada uno de los cuales atiende a 20 000 vecinos.

Los Consejos Populares están integrados por delegados voluntarios elegidos directamente por la población, así como por los representantes de las principales entidades económicas, sociales y de servicios que existen en el área, incluidos los CDR y la FMC. El presidente del Consejo es elegido por los delegados que lo componen y dedica todo su tiempo a esa labor. Al ser un trabajador profesional del Consejo, dispone de más tiempo que otros delegados para investigar los problemas y llevarlos ante el Consejo para



discutirlos y hacer recomendaciones. Una vez obtenido el respaldo del Consejo, el presidente lleva el caso a las autoridades municipales y, si es necesario, a la Asamblea Municipal.

Ni el presidente, ni el Consejo en su conjunto, ni los delegados que lo integran, tienen autoridad administrativa en su territorio. Su trabajo, por ley, es el de supervisar a las entidades del territorio, sean municipales, provinciales o del gobierno central, con el propósito de mejorar los servicios en el nivel local. El papel de Consejo, como se estableció desde su creación, es, “trabajar activamente para eficiencia en el desarrollo de actividades de producción y servicios y para la satisfacción de la población tanto las necesidades sociales, médicas, educativas, y culturales, así como en la promoción de una mayor participación de la población” en la solución de problemas.<sup>100</sup> El Consejo está encargado por ley de resolver las necesidades específicas de la población, coordinar el trabajo de las diferentes entidades en el área del Consejo y promover la colaboración entre ellas.

Los Consejos Populares comenzaron su trabajo en el momento álgido de la crisis económica, lo cual representó un gran reto. Como dijera un funcionario gubernamental, “la cantidad de problemas objetivos que existen y la limitada capacidad de solución por parte de los órganos de Gobierno y la administración, coloca en situación difícil a los delegados y presidentes de Consejos.”<sup>101</sup> Y ese fue sin duda el caso: casi todos los problemas de las comunidades llegaron a los Consejos Populares. Conforme los gobiernos central, provinciales y municipales perdían capacidad para proporcionar recursos y para resolver la creciente cantidad de problemas que surgían en el nivel local, los Consejos se convertían, en la práctica, en las entidades que controlaban el impacto de la crisis en el nivel comunitario.

La urgencia de la crisis económica obligó a los Consejos a encontrar soluciones locales para una gran variedad de problemas de la comunidad, y algunos con más iniciativa han emprendido novedosos proyectos comunitarios. Por ejemplo, las primeras experiencias de agricultura urbana que se desarrollaron en La Habana, que han sido tan útiles en el mejoramiento de la nutrición de la población, fueron fundamentalmente obra de los Consejos Populares de la ciudad.<sup>102</sup> Varios proyectos de conciencia medioambiental y de limpieza de los barrios, así como programas culturales y otras iniciativas han sido auspiciados por los Consejos. Lo mismo ha sucedido en muchas otras áreas del trabajo comunitario.

Pero no todos los Consejos siguieron ese camino, y muchos de los que lo hicieron no fueron muy efectivos. De hecho, un análisis del trabajo de los Consejos revela grandes deficiencias en su capacidad de supervisión de los servicios, promoción de la participación de los vecinos y fortalecimiento de los vínculos entre los responsables de los diferentes servicios en el nivel comunitario.<sup>103</sup>

Los continuos esfuerzos encaminados a potenciar la efectividad de los Consejos se centran en su papel de coordinadores de otros actores del vecindario y en su capacidad para supervisar la calidad de los servicios en el nivel comunitario. Y son muchos los que creen que el incremento de su efectividad depende de la transformación de la relación de los Consejos con los vecinos. En particular, se percibe la promoción de la participación popular en la toma de decisiones como un elemento clave para transformar la manera en que se ejerce el gobierno en la base y para mejorar los servicios en el nivel local.

## APRENDIENDO DE LA EXPERIENCIA DE LOS CONSEJOS POPULARES

*Estamos pensando en un Consejo Popular para el presente y para el futuro...Estamos enfocados hacia el control y el papel gestor que los Consejos Populares deberían ejercer, así como en la responsabilidad del Consejo de organizar la participación de los residentes...*

*Sin duda alguna, el Consejo es un elemento fundamental en la coordinación e integración de todas las organizaciones y entidades a nivel*

*local. Creo que existe una voluntad de desarrollar este tipo de actividad. Pero no se trata de tener éxito en un lugar pequeño o en una experiencia. El reto está en implementar esto en el resto del país. Pero para eso, tenemos que dejar que converjan todas las experiencias y así aprender de ellas.*

Tomás Cárdenas, Comisión de Órganos Locales, Asamblea Nacional del Poder Popular<sup>104</sup>

Se está haciendo especial hincapié en apoyar el papel de los Consejos en ese sentido. Por ejemplo, en el año 2000, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 91 relativa a los Consejos Populares, que subraya el papel de la participación popular en el trabajo de los Consejos:

*La participación popular, en la actividad del Consejo Popular, constituye la vía fundamental para realizar su labor. Ella está presente desde la identificación de los problemas y necesidades y sus posibles soluciones, hasta la adopción de las decisiones, así como en la planificación, desarrollo y evaluación de las principales acciones que se ejecutan en la demarcación.*<sup>105</sup>

La mención en la ley de esos procesos no significa necesariamente que se tengan que producir cambios en la estructura del Poder Popular como, por ejemplo, un mayor control de los recursos en el nivel local, pero la adopción de ese lenguaje es una señal de que el Poder Popular busca vías más efectivas para desarrollar su trabajo. Aunque esa calidad de la participación sigue siendo una meta, proporciona el contexto para una experimentación continua en la transformación de las relaciones en el nivel local.

### Una Manera Distinta de Trabajar: ¿En qué consiste lo Nuevo?

La década se caracterizó por una amplia experimentación en las áreas de la participación comunitaria, el desarrollo comunitario y el uso de metodologías de planificación comunitaria participativa. En 1993, los 3 talleres originales se habían convertido en 7; en 1997, 12 barrios de La Habana contaban con talleres; y hoy en día son 20. En la actualidad, la mayor parte de los talleres trabajan en estrecha relación con los Consejos Populares. No existen cifras exactas sobre el número de experiencias de desarrollo comunitario participativo existentes en Cuba, pero algunos estiman que son cientos.<sup>106</sup> Sólo en la ciudad de La Habana, los Consejos Populares auspician aproximadamente 70 iniciativas de desarrollo comunitario. ¿Cuáles son las características del “movimiento barrial”? ¿En qué se diferencia esta práctica de las que la antecedieron? Y por último, ¿cómo se relaciona con el mejoramiento de los servicios?



*El Consejo Popular Miramar, de Playa, en La Habana, adoptó la iniciativa de abrir una tienda para venderles a bajo costo a los jardineros de la zona productos agrícolas orgánicos.*

Se pueden identificar 5 características claves en las iniciativas de desarrollo comunitario cubanas. Esas iniciativas, que se analizarán más detalladamente a continuación, por lo general:

- Actúan sobre áreas pequeñas y geográficamente bien definidas
- Poseen una visión holística e integral del barrio
- Utilizan metodologías de planificación comunitaria participativa
- Priorizan esfuerzos que puedan llevarse adelante con los recursos de la comunidad, complementados por apoyos reducidos de los gobiernos locales y/o ONG internacionales
- Incluyen la capacitación para incrementar las capacidades en el nivel comunitario

### 1.El punto focal: las Comunidades Locales

Tradicionalmente, las organizaciones sociales de la sociedad cubana no han ignorado a la comunidad, pero no han enfatizado su papel. Eso cambió en los 90. “Aunque el periodo especial ha evidenciado la necesidad de prestar más atención a este escenario de vida social,” dice un documento del Grupo de Investigaciones Sociológicas de la Academia de Ciencias, “hoy, el tema de la comunidad es más oportuno, más indispensable” porque es el escenario donde tiene lugar la participación popular y un elemento clave para el desarrollo social.<sup>107</sup>

Las iniciativas de desarrollo comunitario funcionan en comunidades específicas, a diferencia de las iniciativas a gran escala que abarcan territorios vastos (a veces toda la Isla). En la mayoría de los casos, se trata de comunidades geográficamente bien definidas, casi siempre el área que atiende un Consejo Popular. Los Consejos Populares agrupan a los delegados de varias circunscripciones—son el equivalente del distrito electoral en los Estados Unidos—y cada una está representada por un delegado elegido por los vecinos de la localidad. La creación de los Consejos Populares permitió redefinir “lo local” como un espacio mucho más cercano a la vida cotidiana de las personas y de unas dimensiones mucho más razonables para realizar intervenciones que tuvieran como base la comunidad.

#### DESARROLLANDO ESTRATEGIAS PARA EL VECINDARIO....

Veintidós Consejos Populares de la ciudad de La Habana que cuentan con Talleres de Transformación Integral están llevando a cabo procesos de planificación estratégica comunitaria. La planificación estratégica comunitaria comienza con un diagnóstico participativo sobre los temas que más afectan a los vecinos, conducido por el Taller en colaboración con miembros del Consejo y residentes de la comunidad. Una vez terminada esta fase, se organizan una serie de reuniones en las que el Consejo y

las organizaciones de la comunidad analizan los resultados y determinan las fortalezas, debilidades y oportunidades de los que parten para la solución de los problemas. Ese paso ayuda al grupo a priorizar las áreas en las que tienen más posibilidades de éxito. Se establecen objetivos y planes de acción, así como métodos para evaluar los avances. La aspiración es que todas las entidades de la comunidad utilicen como guía el plan estratégico comunitario a la hora de organizar sus actividades.<sup>108</sup>

## 2. Énfasis en las Redes Horizontales

La segunda característica es que los esfuerzos de desarrollo comunitario tienden a buscar una visión holística e integral de las necesidades del área y de las soluciones que mejor satisfacen esas necesidades. Ello requiere tomar como punto focal el vecindario y priorizar la construcción de relaciones entre los diferentes actores del barrio, que se verán obligados entonces a tomar en cuenta las acciones de todas las entidades cuyas acciones tienen un impacto en el vecindario (una perspectiva horizontal).

### UNA FORMA DIFERENTE DE TRABAJAR EN EL CONSEJO POPULAR (1)...

*Cuando hablo con los líderes locales del Poder Popular sobre el trabajo comunitario, les digo que estoy hablando de una nueva forma de trabajar. ¿Qué quiere decir con “una nueva forma de trabajar”? me dicen. Y les digo que tienen que pensar en una forma integrada de desarrollo más que en la perspectiva sectorial a la que estamos acostumbrados, que si*

*hablamos de desarrollo comunitario, de trabajo comunitario, hablamos de un desarrollo integrado y completo, y que los Consejos Populares permiten ese tipo de trabajo. De hecho, lo promocionan.<sup>109</sup>*

Entrevista con David Díaz Carbo, sociólogo y ex educador de los delegados de los Consejos Populares, marzo 2001.

## 3. Metodologías Participativas

La tercera característica de las nuevas iniciativas de desarrollo comunitario es su empleo de métodos participativos para la planificación y la ejecución de los proyectos. Las iniciativas cubanas utilizan muchas variantes de los procesos clásicos de planificación comunitaria.<sup>110</sup> Con la orientación del GDIC, el Ministerio de Cultura y el Centro Martin Luther King, los Consejos Populares y los grupos de base de las comunidades están experimentando en la aplicación de estas metodologías en el contexto cubano.

Uno de los asuntos que ha generado más debate es el de si es posible generar el nivel de participación necesario para producir un desarrollo comunitario efectivo en el contexto cubano. Cuba cuenta con una historia rica en participación social y política y en la asunción voluntaria de tareas. Buena parte de las más exitosas iniciativas cubanas, desde la Campaña de Alfabetización hasta la vacunación de los niños, han contado con la participación activa y desinteresada de los ciudadanos. Pero una gran parte de esa participación se ha centrado en la ejecución de iniciativas que ha menudo se han diseñado cen-

*Representantes del Consejo Popular, organizaciones no gubernamentales cubanas, el gobierno municipal, las brigadas de construcción y la comunidad se reúnen para inaugurar el proyecto de rehabilitación de viviendas que todos cooperaron a realizar en La Juara, un vecindario de La Habana. Los proyectos de rehabilitación de viviendas son un vehículo fundamental para poner en práctica nuevas formas de coordinación horizontal entre diferentes sectores.*



tralmente. La oportunidad de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones, incluso en áreas que afectan su vida cotidiana, ha sido muy limitada. La planificación local de servicios y mejoras de los barrios tiende a favorecer las intervenciones profesionales, y tiene mucho menos en cuenta la participación de los afectados por esos planes. La participación en la identificación de los problemas y las soluciones, y en la planificación, desarrollo y evaluación de las actividades locales, constituye una relativa novedad. Pero lo cierto es que la nueva ley que regula el desarrollo de los Consejos Populares demanda precisamente este nivel de participación.<sup>111</sup>

En más de un sentido, el elemento central de los procesos de desarrollo comunitario es la participación, una participación real y sostenida de los afectados (positiva o negativamente) por los servicios y planes. La mayoría de los proyectos de desarrollo comunitario cubanos hacen hincapié en promover una participación “real,” pero en muchos casos no han logrado que los residentes lleguen a tener un cabal poder de decisión. Algunos procesos participativos han utilizado métodos estructurados de participación, como los procesos de planificación estratégica que han comenzado a desarrollarse en los Consejos Populares de La Habana, mientras que otros han empleado métodos menos estructurados, como la iniciativa de la circunscripción 10, ya mencionada. “Perfeccionar estos procesos es nuestra meta,” comenta David Díaz Carbó, que trabajó en la capacitación brindada a los presidentes de los Consejos de la ciudad de La Habana en el uso de estas metodologías. “Hay muchos proyectos experimentando en esta dirección con buenos resultados, pero aún queda un largo camino por recorrer.”<sup>112</sup> Se ha insistido mucho en la capacitación para conseguir mayores niveles de participación.<sup>113</sup>

## UNA FORMA DIFERENTE DE TRABAJAR EN LOS CONSEJOS POPULARES (2)

*Un comentario muy común, por ejemplo, es que las “asambleas de rendición de cuentas” que organizan los delegados el Poder Popular, son un mecanismo para identificar necesidades, y yo les digo que no es eso, que están identificando reclamaciones usando un mecanismo implantado por el gobierno para recoger quejas, no necesidades, y que no existe un método de recogida sistemática directa de las necesidades de la población que proporcione pistas sobre su estado real.*

*Les digo que este trabajo requiere un intenso trabajo de capacitación y apoyo a los líderes locales, que es un trabajo lento y que los líderes tienen que ser motivados y apoyados. Que esto requiere auto ayuda y liderazgo gen-*

*erado en la comunidad. Y cuando digo esto comienzan una serie de discusiones: ¿pero de qué tipo de auto ayuda estás hablando? ¿Dinero invertido en la comunidad? Ahora no, les digo. En estos momentos estamos hablando del trabajo que podemos realizar juntos con los recursos existentes y puede que con un poco más.*

*Les digo que esto es un método, una forma diferente de trabajar que requiere iniciativa por parte de la comunidad y que esta iniciativa tiene que ser apoyada y motivada...Desarrollo comunitario no significa añadir otra tarea más a los miembros del consejo, sino transformar lo que hacen intentando hacer el trabajo de forma diferente.<sup>114</sup>*

## UNA INICIATIVA EN LA CIRCUNSCRIPCIÓN 10 DE ATARÉS...

El diagnóstico del barrio y el plan estratégico identificaron a la circunscripción 10 de Atarés como una de las zonas más pobre y menos desarrollada del barrio. El Taller comenzó a conducir con los residentes de la circunscripción una evaluación participativa que arrojó las preocupaciones fundamentales de la población: los delitos menores cometidos por grupos de adolescentes del vecindario; un edificio sin terminar convertido en sede de actividades ilegales, un pequeño grupo de estudiantes que faltaban a clases con frecuencia o habían abandonado los estudios; y un aumento del consumo de alcohol y de drogas asociado a la recreación. Los residentes también señalaron que el vecindario carecía de áreas recreativas para niños y jóvenes, y que físicamente la zona dejaba mucho que desear: las calles y aceras estaban en mal estado, había varios vertederos de desechos sólidos, las calles carecían de iluminación...

El Taller reunió a los vecinos, el delegado de la circunscripción 10, los CDR y la FMC. En una serie de reuniones, y haciendo uso de las técnicas de la planificación participativa, establecieron los objetivos y las acciones a llevar a cabo. Se centraron en el arreglo físico del vecindario y en los problemas específicos de las familias de la zona. Como parte de este último énfasis, se organizó una conferencia para los jóvenes, que abordó los conflictos familiares, temas relativos a la escuela y asuntos relacionados con las drogas y el alcohol. También se desarrollaron varias “conferencias callejeras” sobre las drogas, a las que asistió un público muy numeroso, y se promovieron actividades como la creación de un equipo de béisbol, la construcción de un parque en lo que antes era uno de los vertederos del barrio y la organización de actividades culturales para jóvenes y adultos.

Por último, parecería ser que, en lo que toca a la participación, hay un tope que consiste en que las iniciativas participativas siguen desvinculadas de la toma de decisiones sobre áreas importantes de la vida en las comunidades. El urbanista Carlos García Pleyán<sup>115</sup> lo explica en los siguientes términos: Hay una oportunidad magnífica, puede que la única del mundo, de conseguir un estado poderoso, organizado en torno a una ideología que apoye estas iniciativas populares, pero ha sido difícil realizar la unión por la existencia de estructuras imposibles de trabajar. Tenemos que imaginar, investigar, discutir, y proponer soluciones que articulen ambos niveles. García Pleyan subraya la necesidad de coordinar los procesos locales comunitarios y las estructuras gubernamentales municipales, provinciales y centrales, todos los cuales trabajan para dar solución a los problemas que enfrentan las familias y las comunidades.

#### 4. Movilización de Recursos

La movilización de recursos para solucionar los problemas prioritarios de la comunidad ha demostrado ser un reto. La mayor parte de los proyectos se propone hacer uso de los recursos del barrio, que normalmente se encuentran fácilmente disponibles, sobre todo cuando se trata únicamente de recursos humanos. Para conseguir otro tipo de recursos, los grupos tienen que apelar a las organizaciones locales como los CDR o la FMC, o a agencias gubernamentales como el Ministerio de Cultura o el Ministerio de Salud Pública. El Ministerio de Cultura, por ejemplo, financia las Casas de Cultura de todos los

municipios y, lo que es aún más importante, junto a la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), financia directamente el trabajo de miles de artistas de las comunidades.

Existen proyectos urbanos de gran envergadura, como el Parque Metropolitano de La Habana y el Plan Maestro para la remodelación de La Habana Vieja, que apoyan muchas iniciativas de desarrollo comunitario en sus áreas. El Parque Metropolitano, que utilizó métodos participativos para el desarrollo de su plan estratégico para la restauración medioambiental de una gran franja de terreno que bordea el río Almendares,<sup>116</sup> ha organizado grupos medioambientales en los 9 Consejos Populares que abarca su territorio. El Parque coordina el trabajo de los barrios e involucra a los residentes y a los Consejos en la planificación del Parque. Muchos proyectos del Parque Metropolitano se realizan en coordinación con los Consejos y reciben ayuda de agencias internacionales.

Los proyectos comunitarios han atraído un apoyo significativo de universidades y centros de investigación, que auspician la capacitación, investigaciones de profesores y alumnos, y seminarios y publicaciones sobre el tema. También reciben apoyo directo y ayuda técnica de organizaciones no gubernamentales cubanas como el Centro Martin Luther King, el Consejo de Iglesias y el Centro de Información y Estudio sobre las Relaciones Interamericanas (CIERI).



MINOR SINCLAIR/OXFAM AMÉRICA

Una vecina trabaja voluntariamente en un proyecto de reparación de viviendas en Centro Habana financiado por OXFAM a través del Centro Memorial Martin Luther King.

## OXFAM AMÉRICA EN CUBA

El programa de Oxfam América en Cuba inició en 1994 como una respuesta humanitaria a un país en crisis económica. El enfoque original de Oxfam América fue muy específico: apoyar a los campesinos y las campesinas producir más comida para gente local. Contrapartes de Oxfam América como la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y el Consejo de Iglesias propusieron soluciones creativas y estrategias innovadoras—como agricultura urbana extensiva para alimentar a las ciudades y tracción animal para sustituir la maquinaria anticuada—gradualmente se estableció un camino alternativo para la agricultura. Algo que empezó como una estrategia hecha por partes evolucionó para ser un apoyo programático para organizaciones de base y de membresía que ahora exitosamente promueven estrategias alternativas para el desarrollo. En Cuba, esto sig-

nifica estrategias arraigadas en la comunidad que renuevan y no agotan el medio ambiente, y que tienen sentido para la gente.

A través de la participación de Oxfam América, ya sea en apoyo a la respuesta comunitaria a huracanes destructivos o para capacitaciones gerenciales para cooperativas agrícolas, su personal y las contrapartes han sido expuestos a muchas innovaciones forjadas en las comunidades y campos de Cuba. En el futuro, el apoyo de Oxfam América para Cuba cada vez más se enfocará en el compartir de estos conocimientos y apoyar a los cubanos y cubanas a hacer conexiones con comunidades y organizaciones en otros países.

Para una descripción completa del programa de Oxfam América en Cuba, refiérase al sitio web [www.oxfamamerica.org/global](http://www.oxfamamerica.org/global).

Los proyectos comunitarios también reciben financiamiento de organizaciones no gubernamentales internacionales que empezaron a trabajar en Cuba a mediados de los 90. La presencia de esas organizaciones resultó algo polémica en un inicio dada su preferencia por financiar organizaciones no gubernamentales y no instituciones estatales, pero su papel ha sido finalmente aceptado y bien acogido. El apoyo brindado por las ONG internacionales ha sido crucial para el financiamiento de proyectos de desarrollo comunitario, así como para brindar apoyo técnico y facilitar los intercambios internacionales.

### 5. Fortalecer la capacidad de la Comunidad

Una última característica del proceso cubano de desarrollo comunitario es el modo en que ha apoyado y desarrollado el liderazgo local. Las organizaciones de masas cubanas, presentes en las cuadras y en los centros de trabajo, han sido siempre un vivero de líderes. Muchos de los líderes más prometedores identificados en la base han ascendido a responsabilidades fuera del vecindario. Anteriormente, los líderes comunitarios no tenían que enfrentar asuntos tan complejos como los que abordan ahora los líderes locales en los Consejos Populares, los Talleres y los proyectos comunitarios. Por ello, una de las primeras tareas consistió en desarrollar la capacidad de los líderes de base para asumir esas responsabilidades.

## CUBANIZANDO LA EDUCACIÓN POPULAR...

Un elemento importante de los procesos participativos de los 90 ha sido la aplicación de métodos de Educación Popular, cuyo pionero fue Paulo Freire, un educador brasileño pionero de la alfabetización liberadora de adultos cuyos métodos se han empleado ampliamente en la América Latina. Pero sus seguidores cubanos se percataron de que no podían aplicarlos obviando las particularidades de la experiencia cubana. Esther Pérez, fundadora del programa de formación del Centro Martin Luther King, de La Habana, explica por qué:

*Con el tiempo, la educación popular se ha vuelto más compleja por varias razones. La más obvia es la capacidad intelectual de la gente. Eso significa que nos hemos visto obligados a deshacernos de los materiales latino americanos con los que empezamos, ya que estos estaban diseñados para personas con escaso contacto con materiales escritos. También producimos textos que la gente nos pide, ya que crean un fuerte vínculo entre la palabra escrita y el proceso educativo. También*

*dejamos pasar algunos temas comunes o planteamientos utilizados en América Latina, por ejemplo, la capacitación para realizar diagnósticos, observación, y procesos de investigación, ya que las personas que atienden nuestro taller poseen estas capacidades. Los altos niveles de educación nos han permitido, asimismo, realizar varias actividades como la utilización de una amplia gama de disciplinas sociales en nuestro programa formativo.*

*Pero no es únicamente el nivel de formación lo que diferencia a nuestros grupos de otros. La experiencia de los cubanos es muy diferente a la de otros. Tenemos práctica en formar parte de organizaciones, y es esto lo que nos permite vincular los procesos organizacionales y educativos. Esto también favorece que la sociedad tenga asimilada la idea de que la realización individual esta ligada a los proyectos colectivos. Todo esto nos ha motivado para agudizar nuestros sentidos, para estudiar como locos, para aprender todo lo posible con la intención de cubanizar nuestra experiencia.<sup>117</sup>*



Al inicio, se aprendía haciendo, en una atmósfera de innovación y experimentación. Instituciones cubanas como el GDIC, el Centro Martin Luther King, el CIERI, el Consejo de Iglesias de Cuba, la Universidad de La Habana, y otras, apoyaron esos esfuerzos.<sup>118</sup> Más tarde, las organizaciones nacionales empezaron a sistematizar lo aprendido de las experiencias iniciales y, con el apoyo de algunas ONG internacionales, comenzaron a capacitar a los miembros de las comunidades en temas sustantivos como los métodos de planificación comunitaria, la facilitación de reuniones, el uso de computadoras, los métodos de educación en salud y medio ambiente, el trabajo con jóvenes, etc.

El gobierno, especialmente el nivel provincial, también ha apoyado programas de capacitación de delegados y presidentes de Consejos Populares con la intención de mejorar el funcionamiento y la efectividad de estos. Un programa de capacitación para delegados y presidentes, auspiciado por el Secretariado de la Asamblea Provincial, por ejemplo, abarca una variedad de temas entre los que se encuentran métodos participativos para identificar las necesidades de la población, técnicas para conducir reuniones y procesos de supervisión de los servicios en el nivel comunitario.

La capacidad desarrollada por las personas y las organizaciones como subproducto del proceso de desarrollo comunitario tiende a reforzar todos los aspectos del barrio. Los participantes aprenden métodos y formas de trabajo que llevan consigo a sus otras labores y que fortalecen otras organizaciones comunitarias con su nueva visión y sus nuevas capacidades.

## **Desarrollo Comunitario, Desarrollo Social**

Los ingredientes esenciales para la transformación sustancial de los servicios, sobre todo del modo en que los reciben los usuarios, están emergiendo gradualmente. Cada vez son más los que reconocen que las políticas universales y las iniciativas centralizadas, por muy exitosas que hayan sido para enfrentar problemas sociales clases en el pasado, pueden no ser suficientes en este panorama nuevo y más complejo. Se admite que la prevención de los problemas sociales emergentes requiere un enfoque integral y holístico. Se están dando pasos para aumentar los niveles de colaboración y coordinación entre los servicios, especialmente en el punto de distribución.

Estas transformaciones de los sistemas de servicios sociales están estrechamente vinculadas a las fortalezas y capacidades que se desarrollan en el nivel comunitario. Los procesos de desarrollo comunitario en Cuba son fuertes, precisamente, en las áreas que interactúan de manera más favorable con el mejoramiento de los servicios: poner a las familias y a las comunidades en el centro de su misión; identificar las necesidades de familias y comunidades; estimular la coordinación horizontal de los servicios en el nivel comunitario; reforzar la vinculación de las familias con esas redes. Si bien en muchos países desarrollados se buscan fórmulas para mejorar el acceso a los servicios y elevar la calidad de los mismos por algunas de las vías mencionadas, pocos países cuentan con las condiciones de Cuba para que el experimento resulte exitoso.

Otro elemento esencial para la transformación de los sistemas de servicios reside en la interacción entre la participación y las políticas públicas. “Participación entendida en su sentido más integral, no solo como respuesta a movilización convocada desde un centro, sino intervención activa en todo el proceso social, desde la identificación de necesidades, la consecuente definición y formulación de políticas, hasta la ejecución, pasando por la implementación y control del desarrollo de la actividad en torno a dichas políticas.”<sup>119</sup> La transformación de la distribución de los servicios requiere escuchar la opinión de los usuarios de dichos servicios y guiarse por ella. El cambio se producirá cuando los usuarios tengan voz en la evaluación de la calidad y la efectividad de los servicios que se les proporcionan. En el ejercicio pleno del papel planificador y supervisor de los Consejos Populares, potenciado por la participación de los vecinos, residen las mejores posibilidades de mejorar los servicios en el nivel comunitario.

Nuevas perspectivas y visiones significan más decisiones tomadas en la base, más capacidad para administrar desde la base, más impacto real en la vida de las personas, dice Fernando Rojas, director del Centro de Cultura Comunitaria del Ministerio de Cultura, al referirse al camino tomado por Cuba para salir de la crisis de los 90. “Nuestro país está llevando a cabo unos cambios muy sólidos como consecuencia directa de la crisis, y está haciendo cosas que no permiten la marcha atrás.”<sup>120</sup>

## 5. DESARROLLO SOCIAL: MIRANDO HACIA EL FUTURO



JUAN CABALLERÍA/OXFAM AMÉRICA

*Durante la crisis Cuba mantuvo sus prioridades de preservar el acceso universal a un conjunto de beneficios sociales. En la foto, una madre de un barrio de Centro Habana prepara la ración diaria de leche para su hijo.*

Mientras Cuba sorteaba la crisis económica de los 90, muchos se preguntaban si al país le resultaría posible mantener su compromiso con los valores de universalidad y de plena responsabilidad gubernamental que eran los principios de su red de seguridad social. Ya es claro que el compromiso se mantuvo: el gobierno tuvo la voluntad política necesaria para mantener en pie todos los beneficios sociales, que no se redujeron en la década de crisis. Pero pese a que se ha continuado invirtiendo en ellos, la calidad de los servicios se ha deteriorado. Se necesitaría una inversión en servicios sociales mucho más elevada que la realizada hasta ahora para llegar a los niveles de 1989.

Hasta el momento, Cuba ha cubierto las necesidades de su población dedicando un alto porcentaje del PIB a los servicios. Pero ahora que el país intenta revitalizar su economía, enfrenta el difícil reto que plantea la sostenibilidad de su sistema de beneficios sociales en las actuales circunstancias:

- Resulta urgente enfrentar la creciente demanda de servicios. Esta demanda proviene de un sector creciente de la población que es cada vez más vulnerable. Las demandas son aún más urgentes porque son las de una población acostumbrada a tener satisfechas sus necesidades sociales.
- También resulta urgente enfrentar los problemas que plantea una población que envejece rápidamente en un contexto de reducción de los recursos gubernamentales; ello tiene serias implicaciones para el presupuesto nacional, que debe cubrir la totalidad de las pensiones.
- Hay también mucha presión para que mejore la calidad de los servicios, deteriorada durante el Período Especial. Pese al incremento general del financiamiento, tanto en pesos como en divisas, la inversión no alcanza aún el poder adquisitivo de los recursos asignados en los 80.

Esas son las malas noticias.

Pero Cuba enfrenta estos retos con muchas cosas a su favor:

- La primera es que los cubanos saben cuidar de sí mismos. Existe en el país un vasto caudal de conocimientos y experiencias en materia de mejorar y preservar la salud de la población, erradicar el analfabetismo y mantener una de las fuerzas de trabajo más calificadas del hemisferio, lo cual les otorga a los servicios sociales cubanos un alto nivel de legitimidad y credibilidad.
- Los problemas sociales más serios que enfrenta Cuba hoy no tienen aún raíces profundas. Los peores efectos de la pobreza; el incremento de la prostitución, el consumo de drogas y el delito; el aumento de los índices de deserción escolar, son todos relativamente nuevos y, por tanto, susceptibles de modificación mediante intervenciones firmes.

- Cuba posee sistemas de servicios que en lo esencial funcionan y que sólo requieren ser adaptados. El reto no consiste en construir sistemas nuevos, sino en cambiar y mejorar los existentes. Como se ha mostrado, hay indicios de que estos ajustes comienzan a realizarse:
  - > se reconoce que los servicios deben mejorar;
  - > la aceptación y la práctica de la colaboración y de la integración horizontal son cada vez mayores;
  - > se admite cada vez más la importancia de los enfoques diferenciados en el trabajo con individuos, familias y comunidades.
- Existe también una práctica creciente de métodos participativos, que podría resultar muy eficaz en la labor de involucrar a los usuarios en la toma de decisiones.
- Hay experiencia en la identificación de las necesidades de la comunidad y de las familias de maneras válidas y que involucran a los usuarios.
- Existen mecanismos—aunque necesitan ser perfeccionados—para supervisar la calidad de los servicios en el nivel comunitario a través de los Consejos Populares.

Por último, gracias a su nivel educacional, los cubanos tienen una capacidad para innovar y transformar que no debe subestimarse. Ello se puso en evidencia en la década de 1990, cuando se llevó a cabo una profunda transformación de la economía, y otras más modestas de las que nacieron el movimiento de desarrollo comunitario, la agricultura urbana, el uso de fuentes alternativas de energía, prácticas agrícolas ambientalmente sostenibles y muchas otras innovaciones que formaron parte de la experiencia del Período Especial.

Pese a todo, sigue habiendo grandes retos:

- Habrá que tomar decisiones cruciales para enfrentar problemas presupuestarios planteados por los derechos incluidos en la “red de seguridad.” Cuba no cuenta con recursos infinitos para hacer frente a un incremento sostenido de las demandas. Los más altos valores de la revolución garantizan que se harán todos los esfuerzos para mantener el nivel actual de cobertura y proteger a los más vulnerables.
- Todo indica que Cuba ha decidido transformar gradualmente sus sistemas mediante el incremento de la eficiencia y no mediante la privatización de algunos servicios o la creación de estructuras nuevas. En ese proceso se plantean algunas preguntas claves:
  - > Cuba cuenta con una larga tradición de éxitos en la distribución de servicios de salud, educación y otros. Pero el enfoque que han adoptado es costoso. Esos sistemas dependen en gran medida de un personal altamente calificado, por ejemplo, los médicos de la familia. El nuevo panorama económico requiere que se tenga en cuenta la eficiencia y no sólo la eficacia. ¿Es suficientemente flexible la estructura de servicios actual para permitir un rediseño de las modalidades y las prácticas de los mismos?



JUAN CABALLERÍA/OXFAM AMÉRICA

*Los cubanos sobrevivieron al período especial inventando lo que no tenían. En la foto, una brigada de limpieza echa combustible a un implemento “hecho en casa” para limpiar las calles.*

¿Pueden organizarse los servicios, como se tiende a hacer, de manera estrictamente sectorial en el campo de la salud, por ejemplo, y abrirse a una eficaz colaboración horizontal en el diseño y distribución de servicios más eficientes? ¿Puede una estructura centralizada comprender la validez de la colaboración entre sectores? ¿Cómo se puede promover la colaboración entre los sistemas de servicios (particularmente en el punto donde se lleva a cabo el servicio)? Y, ¿cómo se puede promover la colaboración entre los sistemas de servicios, los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias?

- Sabemos que para diseñar una eficaz distribución de los servicios hay que prestar atención a las necesidades y las opiniones de los usuarios. Cuba tiene muy poca experiencia en la recogida y empleo de los criterios de los usuarios. ¿Cuáles serían los nuevos puntos de contacto entre los legisladores, los planificadores, los profesionales de los sistemas de servicios y los usuarios?

Los difíciles retos a los que Cuba se enfrenta en el futuro son similares a los que enfrentan los sistemas de beneficios sociales en otros países: pensiones y servicios de salud demasiado onerosos, demandas crecientes debido a la crisis económica, necesidad de mejorar tanto la eficiencia como la eficacia de los servicios. Todos los países enfrentan el reto de involucrar a los consumidores y requieren el desarrollo de mecanismos efectivos para supervisar el acceso, el alcance y la calidad de los servicios en el nivel comunitario, especialmente en lo que toca a los grupos más vulnerables. Pero a diferencia de lo que ocurre en otros muchos países, los cubanos enfrentan estos retos desde la realidad de haber construido una sociedad equitativa y humana. Esos valores y esa experiencia inspiran y nutren lo que serán los futuros sistemas cubanos.

# NOTAS FINALES

- <sup>1</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, 1998, p.99.
- <sup>2</sup> Alcock y Craig, 2001, p. 20.
- <sup>3</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001, c. 4, p. 5.
- <sup>4</sup> En 1958 había un solo hospital rural en la Isla y el 60% de los médicos y el 62% de las camas hospitalarias estaban en La Habana, según Mesa-Lago, 1981, p. 169.
- <sup>5</sup> Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 79.
- <sup>6</sup> Segre, Coyula, y Scarpacci, 1997, p. 129.
- <sup>7</sup> Mesa-Lago, 1981, p. 164.
- <sup>8</sup> Según datos del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (2000, p.63), en 1959 el 20% de la población de mayores ingresos tenía entradas 25.5 mayores que la población de menores ingresos (57.9% y 2.1% respectivamente). La economista Angela Ferriol (1997, pp. 94-95) estima que en 1996, el 20% de la población de mayores ingresos tenía entradas 6 veces mayores que la población con menores ingresos.
- <sup>9</sup> En la actualidad la participación femenina en la fuerza de trabajo se sitúa en el 41%, mientras que en 1959 era del 12%, según un informe publicado en 1996 por el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (p.73). Ese informe también señala que el 53.6% de los graduados universitarios cubanos son mujeres (1996, p.74), así como el 28% de las diputadas a la Asamblea Nacional (2000, p. 208) y el 13% de los miembros del Comité Central del Partido Comunista de Cuba (2000, p.208).
- <sup>10</sup> Todas las cifras son de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, pp. 127-148.
- <sup>11</sup> Aunque no se puede realizar una valoración exhaustiva con los datos de que se dispone, hay indicios de que en 1959 algunos aspectos del desarrollo social cubano mostraban avances relativos en comparación con los del conjunto de los países de la América Latina y el Caribe. Por ejemplo, los indicadores del Banco Mundial (2002) indican que la tasa de mortalidad infantil era menor y la esperanza de vida era mayor que en el resto de la región. No obstante, el número de alumnos de la enseñanza primaria era sólo ligeramente superior, y en secundaria significativamente menor, que en el resto de la región.
- <sup>12</sup> El ejercicio privado de la medicina se limita a los médicos que ya lo practicaban antes de que el sistema de salud fuera socializado en 1961. Los médicos que comenzaron a ejercer después de esa fecha no están autorizados a trabajar en el sector privado.
- <sup>13</sup> Ministerio de Salud Pública, 2000.
- <sup>14</sup> Los datos de cobertura varían, pero casi todos los estimados concuerdan en que la cobertura es casi total en las zonas urbanas y crece rápidamente en las rurales.
- <sup>15</sup> Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, pp. 99 y 101.
- <sup>16</sup> Domínguez (1978, p. 223) sitúa en séptimo lugar la muerte por enfermedades diarreicas, en tercero las enfermedades cerebro vasculares, y la neumonía y la influenza en quinto. Aquí se han usado estadísticas cubanas.
- <sup>17</sup> Para comparaciones con la América Latina, ver Banco Mundial, 2001. La edad mínima para ingresar en el mercado laboral en Cuba es de 17 años, según el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 64.
- <sup>18</sup> Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p.82.
- <sup>19</sup> Lutjens, 2000, pp. 56-57.
- <sup>20</sup> Banco Mundial, 2001.

- <sup>21</sup> Sólo el 25% de la población estadounidense mayor de 25 años posee un título universitario (la estadística cubana sólo recoge el porcentaje de los trabajadores que son graduados universitarios).
- <sup>22</sup> Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, pp. 75, 201.
- <sup>23</sup> Mesa-Lago, 1997, p. 505.
- <sup>24</sup> Mesa-Lago, 1981, p. 170.
- <sup>25</sup> Indicadores del Banco Mundial, 2001.
- <sup>26</sup> Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 2001.
- <sup>27</sup> Benítez Pérez, 1999, p. 49.
- <sup>28</sup> Benítez Pérez, 1999, p. 51.
- <sup>29</sup> Del Río, 2001; Segre, Coyula y Scarpacci, 1997, pp. 231-32.
- <sup>30</sup> Ferriol (2001) afirma que la libreta de racionamiento proporciona el 65% de la nutrición requerida.
- <sup>31</sup> Sinclair y Thompson, 2001, p. 28, citando a Grogg, 2000.
- <sup>32</sup> Mendoza Díaz, 2002, p. 13. Las cifras de deserción escolar y de alumnos en escuelas especiales son de Lutjens, 2000, pp. 56-57.
- <sup>33</sup> Pese a la aparición de algunos nuevos actores, como las organizaciones religiosas y los trabajadores por cuenta propia, que proveen ciertos servicios, la gran mayoría de estos son responsabilidad del gobierno. Estos nuevos actores van desde Caritas Cuba, una organización no gubernamental afiliada a la Iglesia Católica que brinda servicios sociales y distribuye medicinas, hasta algunos programas a cuyos fondos contribuyen organizaciones no gubernamentales internacionales, pasando por trabajadores por cuenta propia que se encargan, por ejemplo, de atender en sus hogares a ancianos, enfermos o discapacitados, o de repasar las asignaturas a grupos de niños.
- <sup>34</sup> Para una descripción del proceso electoral del Poder Popular, ver Dilla Alfonso y González Núñez, 1995.
- <sup>35</sup> Para un análisis de las dificultades a las que se enfrentan los municipios, ver Dilla, 1995.
- <sup>36</sup> Roman, 1999, p. 164.
- <sup>37</sup> Roman, 1999, p. 157.
- <sup>38</sup> Entrevista a Jesús Ramos, secretario de la Asamblea Provincial del Poder Popular de la ciudad de La Habana, marzo del 2001.
- <sup>39</sup> Entrevista realizada por Peter Roman en 1998, incluida en Roman, 1999, p. 164.
- <sup>40</sup> Comité Estatal de Estadísticas, 1988, p. 415.
- <sup>41</sup> Sinclair y Thompson, 2001, p. 10.
- <sup>42</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, 1999, p. 318-19.
- <sup>43</sup> El porcentaje en Costa Rica era del 6%, y del 28% en la República Dominicana. Naciones Unidas, 2001, pp. 163 y 257-58.
- <sup>44</sup> Sinclair y Thompson, 2000, p. XX.
- <sup>45</sup> Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 106.
- <sup>46</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, 2001, p. 122.
- <sup>47</sup> Barnouin et al, 2001, p. 275.
- <sup>48</sup> Entre los factores que se cree que contribuyeron a desatar la epidemia de neuropatía está la deficiencia nutricional de proteínas, vitamina B y antioxidantes; el tabaquismo; el incremento de la actividad física y el calor. Ver Barnouin et al., 2001; Barry, 2000; Tucker y Hedges, 1993.
- <sup>49</sup> Las ciudadelas son viviendas de familias pobres que datan del siglo pasado. Están formadas por una serie de habitaciones en las que viven varias familias. Comparten el agua y el baño, que normalmente están ubicados afuera. Es común encontrar ciudadelas en las zonas más antiguas de La Habana.
- <sup>50</sup> Entrevista de marzo del 2001.
- <sup>51</sup> González, 1997 p. 220.
- <sup>52</sup> Cuba no alentó la inversión en algunas de sus industrias básicas como la azucarera, la biotecnológica o la farmacéutica, que continuaron recibiendo apoyo y permanecieron bajo el control del estado por su potencial para generar divisas.
- <sup>53</sup> Oficina Nacional de Estadística, 1999 p. 103.
- <sup>54</sup> Los trabajadores por cuenta propia no tienen derecho a pensión por desempleo ni a jubilación.
- <sup>55</sup> Fuentes oficiales cubanas insisten en que el sector privado se ha “permitido,” pero no “alentado,” lo cual refleja la ambivalente relación del gobierno con el sector privado interno.

- <sup>56</sup> Citado en Snow, 1998.
- <sup>57</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, 2001, p. 40.
- <sup>58</sup> Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 66.
- <sup>59</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, 2001, p. 41.
- <sup>60</sup> En Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 84, se registra que alrededor de un tercio de esos profesores regresaron más tarde a la enseñanza.
- <sup>61</sup> Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 72.
- <sup>62</sup> Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 93.
- <sup>63</sup> Entrevista a Zulema Hidalgo, Taller de Transformación Integral de Atarés, La Habana, marzo del 2001.
- <sup>64</sup> Snow, 1998, informa que 1.4 de los 4 millones de trabajadores cubanos reciben parte de su salario en dólares.
- <sup>65</sup> Un reducido porcentaje de los trabajadores estatales que trabajan en industrias claves, cobran una pequeña parte de su salario en "equivalentes en dólares," algunos en forma de tarjetas (similares a las tarjetas de crédito) que se pueden usar en las tiendas que venden en dólares.
- <sup>66</sup> La ley Helms-Burton prohibió el envío de remesas de los Estados Unidos a Cuba, pero la prohibición fue revocada por el presidente William Clinton en 1998. Ahora los norteamericanos pueden mandar a una persona en Cuba hasta 300 dólares cada trimestre.
- <sup>67</sup> Snow, 1998.
- <sup>68</sup> Arés Muzio, 1998, pp. 61-62.
- <sup>69</sup> Benítez Pérez, 1999, p. 30.
- <sup>70</sup> Lutjens, 2000, p. 63.
- <sup>71</sup> Segre, Coyula y Scarpacci, 1997, p. 229.
- <sup>72</sup> González, 1995; Ferriol, 1997 y 2000; y Cano y Dávalos, 2000. Se pueden encontrar análisis del tema en varios números de la revista Temas de los últimos años y en publicaciones de instituciones académicas cubanas como el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas y la Universidad de La Habana, entre otras.
- <sup>73</sup> Banco Mundial, 2001.
- <sup>74</sup> Banco Mundial, 2001.
- <sup>75</sup> Mesa-Lago (1998, p. 864) estima que en 1993 el "salario real" era un 25% menor que en 1989, y que en 1995 era un 46% más bajo.
- <sup>76</sup> Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000.
- <sup>77</sup> Oficina Nacional de Estadísticas, 1996, pp. 85 y 99; 1999, pp. 82 y 93.
- <sup>78</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001, c. 4, p. 17.
- <sup>79</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001. c. 4, p. 2.
- <sup>80</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001. c. 4, p.5.
- <sup>81</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001. c. 4, p.5.
- <sup>82</sup> Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 102.
- <sup>83</sup> Ferriol, 2001.
- <sup>84</sup> Ferriol, 1997, p. 97.
- <sup>85</sup> Grupo de Investigaciones Sociológicas (ACC), 1996.
- <sup>86</sup> Tomado de Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, 2000, p. 106.
- <sup>87</sup> Tomado de Céspedes Roig, Mato Guerra y Rojas Rojas, 1999.
- <sup>88</sup> La Hoz Padilla y Reyes Herrera, 1999. p. 30.
- <sup>89</sup> La Hoz Padilla y Reyes Herrera, 1999. p. 30.
- <sup>90</sup> de Urrutia Barroso, s.f., p. 9.
- <sup>91</sup> de Urrutia Barroso, s.f., p. 96.
- <sup>92</sup> La creación de las Escuelas de Trabajo Social se produjo en un momento en que, debido a la crisis económica, la matrícula universitaria habían caído al nivel más bajo de las últimas dos décadas. Cientos de estudiantes que normalmente habrían asistido a alguna de las múltiples instituciones de educación superior de La Habana, no obtuvieron plazas. Su única opción de adquirir una educación universitaria eran los programas especiales de las fuerzas armadas o el estudio independiente. El primer grupo de alumnos estaba compuesto por jóvenes entre 16 y 22 años de edad que se habían graduado en institutos preuniversitarios y no habían conseguido matrícula en la universidad. Al terminar su formación como trabajadores sociales, tienen derecho a ingresar en la universidad.



- <sup>93</sup> Debido al éxito de los programas de formación de trabajadores sociales, actualmente se han creado programas similares para la formación de maestros, instructores de arte e informáticos.
- <sup>94</sup> Pérez Montalvo, 2002.
- <sup>95</sup> Pérez Montalvo, 2002.
- <sup>96</sup> Grupo de Investigaciones Sociológicas (ACC), 1996.
- <sup>97</sup> Dilla Alfonso, 1998, p. 46.
- <sup>98</sup> Dilla, Fernández y Castro, 1998, p. 65.
- <sup>99</sup> Entrevista a Joel Díaz y al Taller de Transformación de Atarés en 1994.
- <sup>100</sup> Roman, 2000, p. 215.
- <sup>101</sup> Comentario del presidente del Grupo Ministerial de Trabajo con las Comunidades, una comisión integrada por varios ministerios para analizar el trabajo en el nivel comunitario, citado en Grupo de Investigaciones Sociológicas (ACC), s.f. (1996).
- <sup>102</sup> Cruz Hernández, 1997, pp. 202-16.
- <sup>103</sup> Ver Brigos, 2000; del Río Hernández, 2000; Roman, 2000.
- <sup>104</sup> Entrevista de marzo del 2001.
- <sup>105</sup> República de Cuba, Gaceta Oficial de la República, 25 de julio del 2000.
- <sup>106</sup> En 1998, por ejemplo, había 170 experimentos de este tipo que recibían fondos de la cooperación internacional, según Caño Secade, 1998, p. 67.
- <sup>107</sup> Grupo de Investigaciones Sociológicas, 1996.
- <sup>108</sup> Ver Oliveras Gómez, 1999.
- <sup>109</sup> Entrevista a David Díaz Carbó, marzo del 2001.
- <sup>110</sup> Estos procesos incorporan las necesidades sentidas de los afectados por el plan y les otorgan poder de decisión para definir el problema, diseñar las soluciones, ejecutar el plan y evaluar los resultados.
- <sup>111</sup> Entrevista con David Díaz Carbo, marzo del 2001.
- <sup>112</sup> Entrevista de marzo del 2001.
- <sup>113</sup> Ver, por ejemplo, Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, 2000, 1999, 1999(a); Oliveras Gómez, 1999; Uriarte Martín y Fernández Pérez, 1998.
- <sup>114</sup> Entrevista a David Díaz Carbó, marzo del 2001.
- <sup>115</sup> Entrevista de marzo del 2001.
- <sup>116</sup> Por ejemplo, el GDIC ha acompañado el desarrollo de los Talleres brindándoles asesoría metodológica desde 1988, y en la década de 1990 desarrolló un proceso de capacitación que incluyó seminarios periódicos, análisis y publicación de las experiencias más relevantes. El Centro Memorial Martin Luther King ha brindado formación directa a activistas y líderes comunitarios desde 1993. Tomando como base la concepción de la Educación Popular de Paulo Freire, el Centro ha desarrollado un conjunto de módulos formativos que se centran en la integración, la comunicación, el trabajo de grupos y la planificación/diseño/evaluación de actividades educativas. El CIERI fue uno de los primeros grupos que apoyó el trabajo de planificación comunitaria de los consejos populares y los municipios. La Universidad de La Habana ha apoyado el desarrollo de varios proyectos comunitarios en la capital.
- <sup>117</sup> Entrevista de marzo del 2001.
- <sup>118</sup> Entrevista publicada en Mensaje de Cuba, 1998, p. 4.
- <sup>119</sup> Grupo de Investigaciones Sociológicas de la Academia de Ciencias, p. 3.
- <sup>120</sup> Entrevista con Fernando Rojas, director Del Centro de Cultura Comunitaria Del Ministerio de Cultura.

# BIBLIOGRAFÍA

- Alcock Peter y Craig Gary. (2001) *International Social Policy*. New York: *Palgrave*.
- Arés Muzio Patricia. (1998) *Familia, ética y valores en la realidad cubana actual*. Temas No. 15, Julio-Septiembre.
- Barbon María Regla y Mora Isabel. (1999) Aplicación del Planeamiento Estratégico Comunitario en la Circunscripción no. 10 del barrio Atarés. Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, *Comunidades que se descubren y se transforman*. La Habana: Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, 1999.
- Barnouin Jacques, Verdura Barrios Tomas, Chassagne Michelle, Pérez Cristiá Rafael, Arnaud Josiane, Felices Mestre Pedro, Montoya Maria Esther, y Favier Alain. (2001) *Nutritional and Food Protection Against Epidemic Emerging Neuropathy. Epidemiological Findings in the Unique Disease-Free Urban Area of Cuba*. *International Journal of Vitamin Nutrition*. 71 (5), 274-285
- Barry Michele (2000) Effect of the U.S. Embargo and Economic Decline on Health in Cuba. *Annals of Internal Medicine*. 132. 151-154
- Benítez Pérez Maria Elena. (1999) *Panorama Sociodemográfico de la Familia Cubana*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales,
- Castro Fidel. (2000) Speech in Riverside Church, New York, September 8. Quoted in <http://www.afrocubaweb.com/eugenegodfried/reflectionsonrace.htm>
- Caño Secade Maria del Carmen. (1998) *Cuba: Desarrollo Local en los 90*. En Roberto Dávalos Domínguez (compilador) *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*. La Habana: Universidad de La Habana.
- Caño Secade Maria del Carmen y Dávalos Domínguez Roberto. (2000) *Políticas Sociales y Desarrollo Local: Una aproximación desde la perspectiva de género*. En Roberto Dávalos Domínguez (compilador). *Ciudad y Cambio Social en los 90*. La Habana: Universidad de La Habana.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. (CIEM) (2000) *Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba, 1999*. La Habana: Caguayo, SA.
- Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. (CIEM) (1996) *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba, 1996*. [http://www.onu.org/cu/uunn/pnud/idh/idh96/idh96\\_capitulo1.pdf](http://www.onu.org/cu/uunn/pnud/idh/idh96/idh96_capitulo1.pdf)
- Céspedes Roig Rebeca, Mato Guerra Mercedes y Rojas Rojas Libia. (1999) El trabajo con las madres solas de Los Pocitos-El Palmar. In Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. *Desde el Barrio*. La Habana: Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, 1999.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001) *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/7924/P7924.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>
- Comité Estatal de Estadísticas. (1999) *Anuario Estadístico de Cuba, 1988*. La Habana, Cuba
- Cruz Hernández Maria Caridad. (1997) *Agricultura Urbana y Medio Ambiente: Ciudad de La Habana*. In Mario Coyula, et al. *¿Quiénes Hacen Ciudad?: Ambiente Urbano y Participación Popular: Cuba, Puerto Rico, Republica Dominicana*. Cuenca, Ecuador: Ediciones SIAP.
- Del Río Marcela. (2001) *Qué significa vivir en Cuba con veinte dólares*. *EL Siglo* (Chile) 21 de Octubre. Listed in Cuba-L@unm.edu 11/10/2001.
- Del Río Hernández Mirtha. (1998) *Consejos Populares: Entorno comunitario de la participación política en Cuba*. En Roberto Dávalos Domínguez (compilador) *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*. La Habana: Universidad de La Habana
- Díaz Carbó David. (1998) *Participación comunitaria en cuatro experiencias del gobierno local en Cuba*.

Tesis de grado, Departamento de Sociología, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, 1998.

Díaz Carbó David, Uriarte Martín Miren y Dávalos Domínguez Roberto. (1998) *Participación comunitaria en cuatro experiencias de los órganos locales de gobierno en Cuba*. En Roberto Dávalos Domínguez (compilador) *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*. La Habana: Universidad de La Habana, 1998.

Dilla Alfonso Haroldo. (1995) *Los Municipios Cubanos y los Retos del Futuro*. *Comunidad* 4/95. La Habana: Instituto de Planificación Física

Dilla Alfonso Haroldo. (1998) *¿Por qué necesitamos municipios más fuertes?* En Roberto Dávalos Domínguez (compilador) *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*. La Habana: Universidad de La Habana.

Dilla Alfonso Haroldo, Fernández Soriano Armando y Castro Flores Margarita. (1998) *Movimientos barriales en Cuba: un análisis comparativo*. En Aurora Vázquez Penelas y Roberto Dávalos Domínguez (compiladores). *Participación social: Desarrollo urbano y comunitario*. La Habana: Universidad de La Habana.

Dilla Alfonso Haroldo and González Nuñez G. (1995) *Successes and Failures of a Decentralizing Experience: Cuba's local governments*. *Canadian Journal of Development Studies* *VXI*(1):131-147.

Dominguez Jorge. (1978) *Cuba: Order and Revolution*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1978.

Espina Prieto Mayra. (1998) *Panorama de los efectos de la reforma sobre la estructura social cubana: grupos tradicionales y emergentes*. XXI Congreso, Latin American Studies Association, Chicago.

FAO (2001) Food Balance Sheets, <http://apps.fao.org/page/collections?subset=nutrition>

Angela Ferriol Murruaga. (2001) *Apertura externa, mercado laboral y política social Cuba: Siglo XXI*. No 3 Marzo 2001. [http://www.cubaxxi.f2s.com/economia/ferriol1\\_280201.htm](http://www.cubaxxi.f2s.com/economia/ferriol1_280201.htm)

Angela Ferriol Murruaga. (1997) *Política social cubana: situación y transformaciones*. *Temas*. No 11, Julio-Septiembre.

García Ramos Armando y González de La Hoz Xiomara. (1999) *La Promoción de la Participación Social en la Circunscripción 40 del Príncipe, Municipio Plaza*. En *Desde el barrio*. La Habana: Grupo para el desarrollo integral de la Capital.

García Brigos Jesús. (2000) *Cinco tesis sobre los consejos populares*. *Revista Cubana de Ciencias Sociales* No 31 in *Cuba: Siglo XXI*. No 3 Marzo [http://www.cubaxxi.f2s.com/politica/brigos4\\_280201.htm](http://www.cubaxxi.f2s.com/politica/brigos4_280201.htm)

González Mario. (1997) *Un transporte alternativo en La Habana: la bicicleta*. In Mario Coyula, et al. *¿Quiénes Hacen Ciudad?: Ambiente Urbano y Participación Popular: Cuba, Puerto Rico, República Dominicana*. Cuenca, Ecuador: Ediciones SIAP.

González de La Hoz Xiomara. (2000) *La Colaboración en el Barrio Príncipe*. En *Los barrios hacen ciudad*. La Habana: Grupo para el desarrollo integral de la Capital, 2000.

Grupo de Investigaciones Sociológicas. (1996) Trabajo Comunitario Integrado. Proyecto de Programa. La Habana, Enero de 1996. (unpublished)

Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (2000) *Los barrios hacen ciudad*. La Habana: Grupo para el desarrollo integral de la Capital

Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (1999) *Desde el barrio*. La Habana: Grupo para el desarrollo integral de la Capital.

Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (1999(a)) *Comunidades que se descubren y se transforman*. La Habana: Grupo para el desarrollo integral de la Capital

Hamberg Jill. (1986) *Under Construction: housing policy in revolutionary Cuba*. New York: Center for Cuban Studies.

La Hoz Padilla Ileana y Reyes Herrera Noemí. (1999) *Vamos a participar en el reciclaje*. En *Comunidades*

- que se descubren y se transforman. La Habana; Grupo para el desarrollo integral de la Capital.
- López Mackbean Maritza y Inerarity Rojas María de la Caridad. (1999) *Te espero en la Ceiba*. En *Comunidades que se descubren y se transforman*. La Habana; Grupo para el desarrollo integral de la Capital
- Lutjens Sheryl L. (2000) *Restructuring Childhood In Cuba: The State as Family*. In Roslyn Arlin Mickelson (ed) *Children on the Streets of the Americas*. New York: Routledge
- Marable Manning. (1996) *Revolution and Race in Cuba*. *Chicago Defender*, Feb 15. <http://www.afrocubaweb.com/marable.htm#revolution%20and%20Race%20in%20Cuba>
- Martín Consuelo y Pérez Guadalupe. (1997) *Familia, Emigración y Vida Cotidiana en Cuba*. La Habana: Editora Política, 1997
- Martínez Canals Elena and García Brigos Jesús. (2001) *Comunidad y Desarrollo: una experiencia cubana en área urbana*. Cuba: Siglo XXI. No IX, Septiembre.
- Mendoza Díaz Juan. (2002) Cuba's Experience in the Attention of Minors with Conduct Disorders. In *Social Work : Development and Practice in Cuba and in the U.S*. Washington DC. Cuban American Alliance Education Fund, Inc.
- Mensaje de Cuba (1998) *Speaking with the Goblin on Popular Education*. No. 49/50, February and March (La Habana: Centro de Estudios Europeos).
- Mesa-Lago Carmelo. (2000) *The Resurrection of Cuban Statistics*. *Cuban Studies* (31) pp. 139-150.
- Mesa-Lago Carmelo. (1998) *Assessing Economic Performance and Social Performance in the Cuban Transition of the 1990's*. *World Development*, 26(5) 857-876.
- Mesa-Lago Carmelo. (1997) *Social Welfare reform in the Context of Economic Political Liberalization: Latin American Cases*. *World Development*, 25(4) 497-517
- Mesa-Lago Carmelo. (1981) *The Economy of Socialist Cuba: A Two Decade Appraisal*. Albuquerque: University of New Mexico Press
- Ministerio de Salud Publica. (MINSAP) (2000) *Sistema Nacional de Salud, Cuba 2000*. Powerpoint Presentation.
- Oliveras Gómez Rosa. (1999) *Planeamiento Estratégico Comunitario: Método, Técnicas y Experiencias*. La Habana: Grupo para el desarrollo integral de la Capital.
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (2001) *Cuba en Cifras, 2000*. La Habana, Cuba
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (1999) *Anuario Estadístico de Cuba 1998*. La Habana
- Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) (1997) *Anuario Estadístico de Cuba 1996*. La Habana
- Pérez Montalvo Lourdes. (2002) *Social Work Experience in Cuba*. In *Cuba American Alliance Education Fund, Inc. Social Work Development and Practice in Cuba and the U.S*. Washington D.C.: CAAEF
- Republica de Cuba, (2000) *Gaceta Oficial de la Republica*, 25 de Julio.
- Rodríguez B. L. (1997) *Descentralización y participación en el ámbito local. Estudio Comparativo de los Consejos Populares de Prado y Belén*. Tesis de Grado, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana
- Roman Peter. (1999) *People's Power: Cuba's Experience with Representative Government*. (Latin American Perspectives Series No. 20). Boulder, Co: Westview Press.
- Segre Roberto, Coyula Mario and Scarpacci Joseph L. (1997) *Havana: Two faces of the Antillean Metropolis*. West Sussex, England: John Wiley and Sons
- Sinclair Minor and Thompson Martha. (2001) *Cuba, Going Against the Grain: Agricultural Crisis and Transformation*. Boston: Oxfam America
- Snow Anita. (2001) *U.S. Dollar Takes on Role in Cuba*. *The Associated Press*. July 20, 1998 AP-NY-07-20-980657EDT

Tucker K. and Hedges T.R. (1993) Food shortages and an epidemic of optic and peripheral neuropathy in Cuba. *Nutrition Reviews* 51, p 341-357.

United Nations, (2001) *Statistics Division. Indicators on literacy*, United Nations Development Programme, United Nations, (2001) *Human Development Report, 2001* <http://www.undp.org/hdr2001/back.pdf>;

U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (2001) *Statistical Abstract of the United States*. Washington D.C.: U.S Government Printing Office (CD Rom version)

U.S. Bureau of the Census (2001) *Statistical Abstract of the United States*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office (CD Rom version)

Uriarte Miren y Fernández Pérez Marilyn. (1998) *Involucrando a la comunidad en la participación: Un manual para técnicos*. Toronto, Canada and La Habana, Cuba: Canadian Urban Institute and El Parque Metropolitano de La Habana.

Uriarte Miren y Fernández Pérez Marilyn. (1998) *La acción ambiental urbana y la participación: El caso del desarrollo del Parque Metropolitano de La Habana*. En Aurora Vázquez Penelas y Roberto Dávalos Domínguez (compiladores). *Participación social: Desarrollo urbano y comunitario*. La Habana: Universidad de La Habana, 1998.

De Urrutia Barroso Lourdes n.d. *El Trabajo Social en Cuba: Desarrollo de una Profesión*. In *Selección de Lecturas Sobre Sociología y Trabajo Social*, Curso de Formación de Trabajadores Sociales. La Habana: Universidad de La Habana.

World Bank, (2001) *World Development Indicators* <https://publications.worldbank.org/WDI>.



*Los huertos comunitarios que comenzaron por toda Cuba eran y siguen siendo una nueva forma de organización barrial. Los vecinos se agruparon para alimentarse a si mismos y a sus familias, trabajando juntos y dividiendo los productos entre ellos mismos. Esta pareja trabaja en un huerto en un barrio de la ciudad de Cienfuegos.*



**Oficina Principal**  
26 West Street  
Boston, MA 02111-1206 USA  
800/77-OXFAM  
[info@oxfamamerica.org](mailto:info@oxfamamerica.org)

1112 16th St., NW  
Suite 600  
Washington, DC 20036  
202/496-1180  
[oxfamdc@oxfamamerica.org](mailto:oxfamdc@oxfamamerica.org)

**Oficinas Regionales**  
Dakar, Senegal  
Harare, Zimbabwe  
Phnom Penh, Cambodia  
Lima, Peru  
San Salvador, El Salvador  
Boston, MA, USA

[www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)

En papel reciclado

