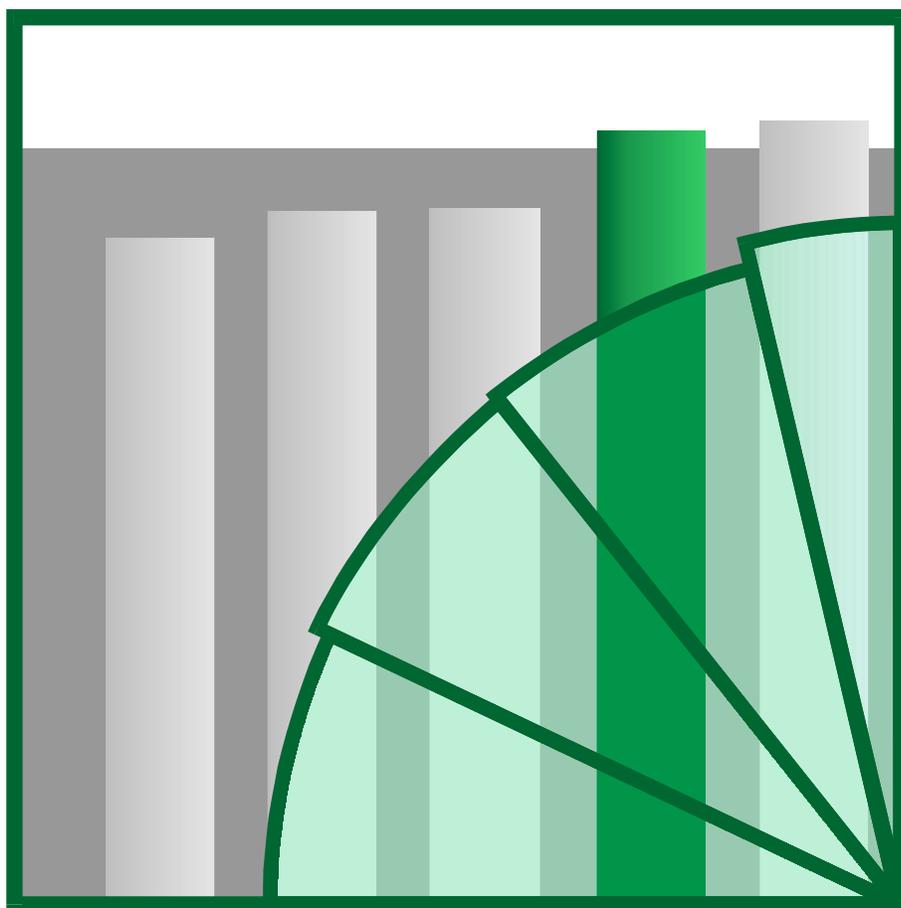


Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999



Dirigida
por el Centro de Investigaciones
de la Economía Mundial (CIEM)



Publicada
con el patrocinio del Programa
de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)

Editada
por Caguayo S. A.
La Habana
2000

DESARROLLO Y EQUIDAD

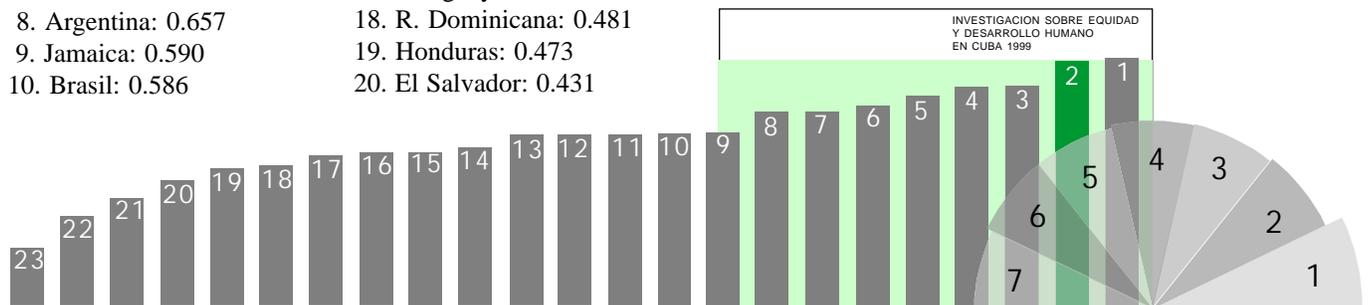
Para que el desarrollo aumente las oportunidades de las personas, éstas deben disfrutar de un acceso equitativo a esas oportunidades. De no ser así, se restringen las opciones de muchos individuos dentro de una sociedad (a menudo, sectores completos). Conviene recalcar que equidad debe entenderse como igual acceso a oportunidades, pero no iguales resultados, pues lo que cada uno haga con sus oportunidades entra en la esfera de la iniciativa individual.

Explicación de la cubierta:

El gráfico de barras muestra los resultados para América Latina y el Caribe del *Índice de Desarrollo Humano y Equidad*.

En orden descendente, los países representados son:

- | | | |
|--------------------------|--------------------------|----------------------|
| 1. Uruguay: 0.833 | 11. Guyana: 0.584 | 21. Nicaragua: 0.375 |
| 2. Cuba: 0.825 | 12. Chile: 0.583 | 22. Guatemala: 0.317 |
| 3. Trin. y Tobago: 0.711 | 13. México: 0.583 | 23. Haití: 0.212 |
| 4. Colombia: 0.740 | 14. Ecuador: 0.541 | |
| 5. Costa Rica: 0.712 | 15. Bolivia: 0.525 | |
| 6. Venezuela: 0.678 | 16. Perú: 0.525 | |
| 7. Panamá: 0.657 | 17. Paraguay: 0.515 | |
| 8. Argentina: 0.657 | 18. R. Dominicana: 0.481 | |
| 9. Jamaica: 0.590 | 19. Honduras: 0.473 | |
| 10. Brasil: 0.586 | 20. El Salvador: 0.431 | |



El gráfico de pastel, superpuesto al anterior, representa los valores del *Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad* para las provincias de Cuba. Los valores obtenidos para las 14 provincias fueron los siguientes:

- | | | |
|--------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| 1. Ciudad de La Habana: 0.9331 | 6. Sancti Spiritus: 0.8179 | 11. Las Tunas: 0.7671 |
| 2. Cienfuegos: 0.8525 | 7. Villa Clara: 0.7915 | 12. Santiago de Cuba: 0.7612 |
| 3. La Habana: 0.8365 | 8. Holguín: 0.7867 | 13. Guantánamo: 0.7304 |
| 4. Matanzas: 0.8352 | 9. Camagüey: 0.7813 | 14. Granma: 0.7122 |
| 5. Ciego de Avila: 0.8213 | 10. Pinar del Río: 0.7763 | |

303:

41723 Investigación sobre desarrollo humano
y equidad en Cuba 1999. CIEM.

La Habana, Caguayo S. A.

XVI+216p.

Desarrollo humano y equidad en el plano internacional.

Política económico-social. Condiciones económico-sociales.

Índice de Desarrollo Humano y Equidad.

Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad.

Incluye referencias, notas técnicas y anexos.

Editada por Caguayo S. A.

Edición y corrección: Rosario Parodi y Hugo Vergara

Diseño: Hugo Vergara

Diagramación: Rosario Parodi

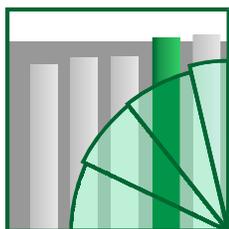
Gestión de la producción: Hugo Vergara

Los contenidos de esta investigación pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.

Las opiniones y resultados presentados en esta investigación no necesariamente reflejan los puntos de vista del PNUD.

Residen en la independencia intelectual y en la integridad profesional del CIEM y del equipo de colaboración del PNUD.

Impreso en Cuba por Pontón Caribe S.A.



Autores y colaboradores

Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999

Centro de Investigaciones
de la Economía Mundial
(CIEM)

Director
Osvaldo Martínez Martínez

Investigadores
Faustino Cobarrubia Gómez
Edith Felipe Duyos
Jourdy James Heredia
Gladys Cecilia Hernández Pedraza
Ramón Pichs Madruga

Consultor
Silvio Baró Herrera

Equipo de colaboración
del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)

Coordinador principal
Miguel Márquez

Consultores
Cándido López Pardo
Francisco Rojas Ochoa

Agradecimiento

El trabajo investigativo realizado para este Informe ha sido facilitado por importantes instituciones de investigación en Cuba, así como por profesionales de distintos campos del pensamiento económico y social, que han compartido sus experiencias con los autores en los diferentes momentos de la preparación de este libro.

Entre las instituciones nacionales e internacionales que aportaron valiosa información están la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Salud Pública (MINSAP), el Centro de Documentación e Información Científica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las Organizaciones Panamericana y Mundial de la Salud (OPS/OMS) y la Organización de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Los autores expresan su agradecimiento, por sus comentarios y contribuciones, a las siguientes personas: doctor Silvio Baró Herrera, doctor Luisa Iñiguez Rojas, sociólogo Patricio Márquez Loyola, profesor Ernesto Molina, doctor Luis Gómez Echeverri, doctor Jorge Chedick, licenciada Sara Almer y licenciada Libia Victoria Cerezo.

Al ingeniero Harley Borges Llop, por el aporte significativo en la preparación computarizada del texto original del Informe, así como de las tablas que conforman el Anexo Estadístico.

A los licenciados Rosario Parodi y Hugo Vergara, a cuyo cuidado estuvieron los trabajos de edición, diseño y maquetación del presente libro.

Autores

Faustino Cobarrubia Gómez
Investigador del CIEM.
Profesor Adjunto del Instituto Superior de Relaciones Internacionales, MINREX.

Edith Felipe Duyos
Investigadora del CIEM.

Gladys Hernández Pedraza
Investigadora del CIEM.

Jourdy James Heredia
Investigador del CIEM.

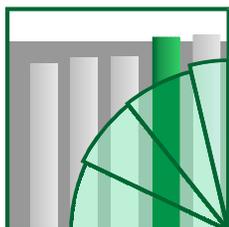
Cándido López Pardo
Profesor Titular
de la Facultad de Economía
de la Universidad de La Habana.

Miguel Márquez
Profesor Invitado
de la Universidad de La Habana.
Asesor Especial PNUD.

Oswaldo Martínez Martínez
Director del CIEM.
Profesor de la Universidad de La Habana. Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Ramón Pichs Madruga
Subdirector del CIEM.
Miembro del Buró del Panel Intergubernamental sobre cambio climático, Naciones Unidas.

Francisco Rojas Ochoa
Profesor Consultante del Instituto Superior de Ciencias Médicas de La Habana.
Asesor del Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas.



Indice

SIGLAS	VII
---------------	------------

PRESENTACION	IX
---------------------	-----------

SINOPSIS	XI
-----------------	-----------

PRIMERA PARTE	
Desarrollo humano y equidad en el plano internacional	1

CAPITULO 1	
Bases conceptuales y principales corrientes	3
Polémica acerca del concepto de equidad	3
Aplicación de los principios de equidad	6
Crecimiento económico, desarrollo humano y equidad	8
Debate sobre equidad y eficiencia económica	11

CAPITULO 2	
Dilemas en el desarrollo humano y la equidad en el proceso de globalización	19
Globalización y desarrollo	19
Los principales vínculos de la globalización con el desarrollo humano y la equidad	21
El nuevo entorno estratégico para el desarrollo humano y la equidad	28
Hacia una reconsideración de las estrategias para el desarrollo humano y la equidad	30

CAPITULO 3	
Desarrollo humano y equidad en el contexto de los organismos internacionales	35
Enfoque desde la perspectiva económica	36
Enfoque desde la perspectiva social	38
Enfoque desde la perspectiva integral	42

SEGUNDA PARTE	
Desarrollo humano y equidad en Cuba	49

CAPITULO 4	
El Estado y el modelo económico-social	51
El Estado y las políticas sociales	51
Principios de la experiencia cubana que han favorecido una mayor equidad	52
El modelo económico y la equidad	54

CAPITULO 5	
Empleo, ingreso, seguridad y asistencia social	63
Política salarial, empleo e ingresos	63
Seguridad y asistencia social	71
<hr/>	
CAPITULO 6	
Educación, cultura, deporte y perspectiva de género	79
Programa educacional	79
Equidad cultural	84
Deporte	87
Equidad desde una perspectiva de género	89
<hr/>	
CAPITULO 7	
Salud, vivienda y medio ambiente	97
Programa de salud	97
Acceso a la vivienda	106
Medio ambiente, desarrollo y equidad	109
<hr/>	
TERCERA PARTE	
Medición de los aspectos relevantes del desarrollo humano y la equidad	121
<hr/>	
CAPITULO 8	
Aproximaciones a la medición del desarrollo humano y la equidad	123
<hr/>	
CAPITULO 9	
Logros de Cuba en áreas relevantes del desarrollo humano y la equidad en el contexto de América Latina y el Caribe	143
<hr/>	
CAPITULO 10	
El desarrollo humano y la equidad a escala territorial	161
<hr/>	
NOTA TÉCNICA 1	
Índice de Desarrollo Humano y Equidad	173
<hr/>	
NOTA TÉCNICA 2	
Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad	183
<hr/>	
CUARTA PARTE	
Anexos	189
<hr/>	
ANEXO 1	
Documentación consultada y estudios de países	191
<hr/>	
ANEXO 2	
Tablas estadísticas	195
<hr/>	
RECUADROS	
1.1 Concepto de equidad en distintas fuentes de pensamiento	3
1.2 Teorías alternativas sobre justicia distributiva y equidad social	5
1.3 Nociones relativas a la equidad de los resultados	7
1.4 Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado	12
2.1 La difusión de la información en un mundo globalizado	22
2.2 El mundo no tiene otra alternativa a la globalización neoliberal que una distribución justa de las riquezas	31
3.1 Antecedentes a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo	35
3.2 Características institucionales del FMI y el BM	36

3.3	Turbulencia y confusión en 1998	38
3.4	Principios de la Estrategia Mundial Salud para Todos en el Año 2000	40
3.5	Declaración sobre el Derecho al Desarrollo	42
3.6	Hacia una nueva orientación del desarrollo	42
3.7	Los estilos de desarrollo	43
3.8	Orientaciones para una política integrada	44
3.9	Síntesis de las propuestas de acción para alcanzar un nivel superior de desarrollo humano en el mundo	45
4.1	Fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado cubano	51
4.2	Características del Estado cubano	53
4.3	Dirección y control de la actividad económica y social. Igualdad de derechos y deberes	55
4.4	Síntesis de las transformaciones institucionales y legislativas para la introducción de nuevos mecanismos económicos	57
5.1	Medidas con efectos positivos sobre el empleo y los ingresos	64
5.2	Factores que caracterizan la actual política en relación con el empleo y los ingresos	67
5.3	Resumen de los aspectos fundamentales regulados por la Ley II OO de 1963	69
6.1	Características de la política educacional de Cuba	79
6.2	Logros más relevantes en la ampliación de los servicios culturales (1959-1990)	85
6.3	Políticas a favor de la mujer	89
6.4	La participación de la mujer en la vida política	90
6.5	Realidad de la mujer en Cuba	91
6.6	Política de empleo para preservar la equidad y la justicia social	92
7.1	Principales reformas en el sector de la salud a partir de 1960	98
7.2	Problemas prioritarios de salud	103
7.3	Artículo 27 de la Constitución de la Republica de Cuba	109
7.4	Acciones institucionales y legislativas más relevantes a favor del medio ambiente	111
7.5	Principios del trabajo ambiental en Cuba	113
8.1	Aspectos metodológicos que no deben ser olvidados al considerar el valor del IDH y la ubicación del país respecto al índice	129
8.2a	Tipología de la contribución al mejoramiento de la ubicación de los países según el IDH en el Informe de 1999 respecto al de 1998 en los países de América Latina y el Caribe	131
8.2b	Características de los signos del cambio total y del explicado por la modificación en la metodología del tratamiento del ingreso y relaciones entre ambos valores para cada tipo de país	133
8.3	Situación de la pobreza de ingreso y la pobreza humana en el mundo	135
8.4	Resultado de los cambios hacia una economía de mercado en los países en transición	135
8.5	Situación de pobreza y privación en los países industrializados	137
9.1	Causas que explican la dinámica del IDH para Cuba	155
9.2	Índice de Desarrollo Humano y Equidad	156
9.3	Resultados del IDHE para los países de América Latina y el Caribe	158
10.1	Dimensiones e indicadores considerados en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad	161
10.2	Valores del Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad para las-provincias de Cuba	167

TABLAS

3.1	Problemas y tendencias mundiales en el sector de la salud y en los sectores socio-económicos afines (datos de 1978)	39
3.2	Situación mundial en el sector de la salud y en los sectores socio-económicos afines (1995).	41

4.1 Indicadores económicos seleccionados 1994-1997	56
6.1 Disponibilidades en la red de centros educacionales	80
6.2 Comportamiento de los gastos corrientes en educación	81
6.3 Indicadores seleccionados en educación	82
6.4 Continuidad de estudios en graduados de 9no grado (en miles y en %)	83
6.5 Comportamiento de la movilidad de los maestros y profesores (%)	84
6.6 Libros y folletos editados (miles)	86
6.7 Grupos artísticos profesionales	86
6.8 Instalaciones culturales en servicio	87
6.9 Producción cinematográfica	88
7.1 Gastos presupuestarios en salud	97
7.2 Evolución de los indicadores de salud	100
7.3 Principales causas de muerte en Cuba (1997)	102
7.4 Evolución de las diez principales causas de muerte	104
7.5 Dinámica del fondo ocupacional en 1998	106
8.1 Características de los índices propuestos en los Informes de Desarrollo Humano	124
8.2 Valores de IDH obtenidos en el Informe de Desarrollo Humano 1999, cambio total de ubicación respecto al informe de 1998 y cambios debido a la modificación de la metodología en el tratamiento del ingreso en los países de América Latina y del Caribe	134
8.3 Ubicación de los países de América Latina y el Caribe según la tipología de la contribución al mejoramiento de los países según IDH en el Informe 1999 respecto al de 1998	136
9.1 Desarrollo relativo de Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe: resultados fundamentales	146
9.2 Desarrollo relativo de Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe: países considerados y fuentes de información	148
9.3 Clasificación para Cuba de los indicadores considerados según aspectos del desarrollo humano y el nivel de desarrollo relativo	153
9.4 Resultados obtenidos para Cuba en los diversos índices para la medición del desarrollo humano	154
9.5 Resultados para América Latina y el Caribe del Índice de Desarrollo Humano y Equidad (IDHE) y sus componentes, y diferencia de posición ocupada por los países de acuerdo con el IDHE y el IDH	157
10.1 Resultados para los indicadores trazados y considerados en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad	162
10.2 Valores de los indicadores trazados considerados en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad para las provincias del país	164
10.3 Clasificación de los niveles de logros relativos para las dimensiones consideradas en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad para las provincias de Cuba	166

TABLAS DE LAS NOTAS TECNICAS

1.1 Indicadores seleccionados para integrar el Índice de Desarrollo Humano y Equidad	175
1.2 Coeficientes de variación para los indicadores considerados para formar parte del Índice de Desarrollo Humano y Equidad	177
1.3 Información relativa a los indicadores considerados en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad	184

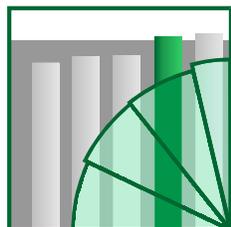
TABLAS DEL ANEXO ESTADISTICO

1 Indicadores demográficos fundamentales	196
2 Otros indicadores sobre población	197
3 Indicadores sobre población para las provincias del país (1997)	197
4 Indicadores económicos y sociales seleccionados	198
5 Deuda externa en moneda libremente convertible	200
6 Estructura del producto interno bruto a precios de 1981	200
7 Generación bruta <i>y per capita</i> de energía eléctrica	200
8 Consumo de recursos energéticos	200
9 Consumo de energía en los hogares	200
10 Indicadores sobre seguridad social	201
11 Gastos del Sistema de Seguridad Social (millones de pesos)	201
12 Gastos del Sistema de Seguridad Social por provincias 1997 (MMP)	201
13 Numero de ocupados por formas de propiedad (miles de trabajadores)	202
14 Ocupados en la economía nacional (miles de trabajadores)	202
15 Salario medio mensual en el sector estatal	202
16 Salario medio mensual en el sector estatal por provincias (pesos)	203
17 Trabajadores por edad, sexo y categoría ocupacional 1997 (miles)	203
18 Fuerza de trabajo por categoría laboral (miles de trabajadores)	203
19 Indicadores fundamentales sobre educación	204
20 Personal docente	204
21 Recursos institucionales para la educación (número de centros)	204
22 Tasa de escolarización por provincias y grupos de edades (%)	205
23 Indicadores sobre actividades culturales 1997	205
24 Red de instalaciones culturales y años seleccionados	205
25 Títulos ganados en Juegos Panamericanos	206
26 Personal deportivo pedagógico	206
27 Títulos ganados en Juegos Olímpicos	207
28 Practicantes sistemáticos del deporte y la cultura física	208
29 Desarrollo de la mujer	208
30 Incorporación laboral de la mujer	208
31 Indicadores de recursos y servicios en salud	209
32 Indicadores de mortalidad	209
33 Incidencia de algunas enfermedades	210
34 Cobertura de vacunación por tipo de vacuna 1997	210
35 Cobertura de vacunación por provincias 1997	210
36 Cumplimiento de las metas de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia	211
37 Cumbre Mundial en Favor de la Infancia Programa Nacional de Acción	211
38 Unidades del Sistema Nacional de Salud 1997	212
39 Recursos y servicios de salud por provincias 1997	212
40 Indicadores sobre salud para las provincias 1997	212
41 Construcción de viviendas	213
42 Acceso a agua potable y saneamiento 1997	213
43 Acceso a agua potable por tipo de servicio según provincias 1997	213
44 Cobertura en saneamiento según provincias	214
45 Cobertura de agua potable y saneamiento en las provincias 1997	214
46 Metas de cobertura de los servicios de agua potable	214
47 Metas de cobertura de los servicios de saneamiento	215
48 Indicadores generales sobre medio ambiente	215
49 Extensión de las áreas protegidas de significación nacional 1997	215
50 Valores del Índice de Desarrollo Humano para las provincias	216

GRAFICOS

7.1 Incidencia de enfermedades de declaración obligatoria (1970-1997)	99
7.2 Incidencia de enfermedades de declaración obligatoria (1970-1997)	101
8.1 Valores mínimos y máximos de IDH en los Informes sobre Desarrollo Humano entre 1990 y 1999	125

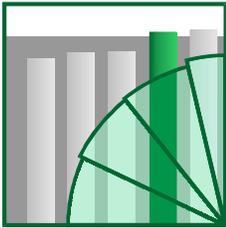
8.2 Índices asociados al ingreso para el cálculo del IDH para países de América Latina y el Caribe	128
8.3 Influencia del cambio en la forma de tratar el ingreso en los valores de IDH para América Latina y el Caribe	128
8.4 Ubicación de los países de acuerdo con el cambio total en la posición según el IDH y explicado por el tratamiento del ingreso	132
9.1 Desarrollo relativo promedio de Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe	149
9.2 Diferencias en posiciones que ocupan los países de América Latina y el Caribe respecto a índices seleccionados	150
9.3 Diferencia entre el valor observado de IDG y esperado de acuerdo con los valores registrados de IDH	151
9.4 Posiciones relativas obtenidas para Cuba en los diversos índices para la medición del desarrollo humano	154
9.5 Posiciones que ocupan los países de América Latina y el Caribe según los resultados del IDH y del IDHE	158
10.1 Logros relativos según dimensiones del desarrollo humano de las provincias de Cuba	163
10.1 Logros relativos según dimensiones del desarrollo humano de las provincias de Cuba (Cont.)	165
10.1 Logros relativos según dimensiones del desarrollo humano de las provincias de Cuba (Cont.)	167
10.1 Logros relativos según dimensiones del desarrollo humano de las provincias de Cuba (Cont.)	169
10.2 Provincias con mayor y menor homogeneidad de los logros relativos de las dimensiones consideradas del desarrollo humano	170
10.3 Correlación entre el ITDHE y la homogeneidad de los logros relativos para las provincias de Cuba	170



Siglas

AMI	Acuerdo Multilateral de Inversiones
BCC	Banco Central de Cuba
BM	Banco Mundial
BNC	Banco Nacional de Cuba
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CEDPA	<i>Center for Development and Population Activities</i>
CEE	Comité Estatal de Estadísticas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDEA	Centro de Información, Divulgación y Educación Ambiental
CIEM	Centro de Investigaciones de la Economía Mundial
CIP	Centro de Información de Prensa
CISS	Conferencia Internacional de Seguridad Social
CITES	Comercio Internacional de Especies (flora y fauna) Amenazadas
CITMA	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
COMARNA	Comision Nacional para la Protección al Medio Ambiente
EUA	Estados Unidos de América
EGREM	Empresa de Ediciones y Grabaciones Musicales
EVN	Esperanza de Vida al Nacer
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FMC	Federación de Mujeres Cubanas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FONCE	Fondo de Desarrollo para la Educación y la Cultura
G-7	Grupo de los 7 países más ricos (Alemania, Canadá, EUA, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón)
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IDE	Inversión Extranjera Directa
IDG	Indice de Desarrollo de Género
IDH	Indice de Desarrollo Humano
IDHE	Indice de Desarrollo Humano y Equidad
ITDHE	Indice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad
IDHM	Indice de Desarrollo Humano Modificado
IEF	Indice de Educación Fundamental
IGADSA	Indicador General de Accesibilidad al Desarrollo Social Acumulado
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
INDER	Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación
INIE	Instituto Nacional de Investigaciones Económicas
INV	Instituto Nacional de la Vivienda
IPC	Indice de Pobreza de Capacidad
IPG	Indice de Potenciación de Género
IPH	Indice de Pobreza Humana
IPH-1	Indice de Pobreza Humana de los Países en Desarrollo
IPH-2	Indice de Pobreza Humana de los Países Industrializados
IPS	Indice de Progreso Social
MES	Ministerio de Educación Superior
MINCULT	Ministerio de Cultura
MINED	Ministerio de Educación

MINSAP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
NOEM	Nuevo Orden Económico Mundial
NOM	Nuevo Orden Mundial
NSMI	Nuevo Sistema Monetario Internacional
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAI	<i>Population Action International</i>
PCC	Partido Comunista de Cuba
PDHL	Proyecto de Desarrollo Humano Local
PIAS	Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PIBM	Producto Interno Bruto Mundial
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SPT2000	Salud Para Todos en el Año 2000
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNEAC	Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	<i>United Nations Development Fund for Women</i>
UNOPS	Oficina de Servicios de Proyectos de Naciones Unidas
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i>
WRI	<i>World Resources Institute</i>



Presentación

Cuando en 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) emitió su primer *Informe sobre Desarrollo Humano*, quedó relegada definitivamente la idea de que el ingreso *per capita*, *per se*, reflejaba adecuadamente el bienestar de las personas que conforman una sociedad.

Ese Informe lanzó así a la palestra mundial el concepto de *desarrollo humano*, caracterizado como un proceso continuo al cual todo ser humano y todos los países de nuestro planeta tienen derecho a acceder plenamente, y participar, en forma solidaria, de los logros económicos, sociales, culturales y políticos que propicien su bienestar y el disfrute de los bienes espirituales y materiales consustanciales a la dignidad humana.

Este concepto surgió de la percepción del PNUD de que la pobreza -la contrapartida del *desarrollo humano*- tiene una gran cantidad de rostros y abarca mucho más que el ingreso de las personas.

Para medir el *desarrollo humano*, el PNUD elaboró una fórmula que tiene también en cuenta, además del ingreso *per capita*, aspectos básicos del bienestar de las personas, como son la esperanza de vida al nacer, el acceso a la salud y el nivel educativo promedio de los integrantes de cada país.

La justeza de esta propuesta del PNUD se refleja muy claramente en el caso de Cuba, que no figura en el grupo de aquellas naciones con *ingresos per capita* altos. Sin embargo, este país ha logrado significativos éxitos en los temas con que el PNUD mide el *desarrollo humano* y ha rebasado, incluso, a países con ingresos mucho mayores.

Uno de los pilares del *desarrollo humano* es la dimensión *equidad*. Se trata de un concepto multidimensional que no sólo comprende la distribución del ingreso, sino que incluye, así mismo, temas de gran importancia para cada ser humano como son: acceso a una buena educación, servicios de salud eficientes, seguridad social que garantice la protección en etapas críticas de la vida, oportu-

nidades para el avance hacia niveles superiores en las condiciones espirituales de la vida individual, familiar y social, la producción de bienes materiales y sus resultados, así como a la cultura y conservación del medio ambiente.

El enfoque sobre la equidad presente en los distintos capítulos de este libro, supera la forma tradicional de pensar en relación con la riqueza o el ingreso, y abre paso a una posición amplia en la cual se vinculan las capacidades básicas de las personas con las oportunidades, lo que no significa, necesariamente, iguales resultados, pues lo que cada quien haga con sus oportunidades entra en la esfera de su responsabilidad individual.

La tesis resultante de esta investigación conduce al planteamiento controversial (que cada vez suscribe un mayor número de escuelas de pensamiento) de que la finalidad del crecimiento económico debe ser el desarrollo integral y responder a preguntas que en el orden mundial son preocupación permanente en distintos foros, conferencias y cumbres presidenciales: ¿a dónde conduce el crecimiento económico? ¿quién se beneficia con él? ¿crea puestos de trabajo socialmente justificados? ¿preserva las oportunidades de las generaciones futuras? ¿propicia la participación de la gente? ¿responde a la diversidad cultural? ¿garantiza el acceso a la educación, la salud y el bienestar social, componentes sensibles para consolidar el espíritu humano?

Precisamente, esta investigación enfoca la equidad en el caso cubano, y sus autores proponen un *Índice de Desarrollo Humano y Equidad*, y un *Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad*, que en su diseño han tenido en cuenta las ventajas relativas de varios índices examinados y experiencias en la evaluación regional del desarrollo humano de otros países conjuntamente con las de estudios territoriales realizados en Cuba.

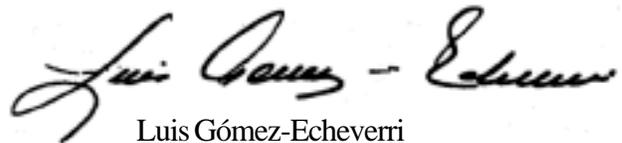
Los análisis, comentarios y resultados de la investigación, recogidos en este libro, no

reflejan, necesariamente, la opinión del PNUD y su representación en Cuba. Los autores han actuado con absoluta independencia intelectual y los resultados se sustentan en la integridad profesional del equipo constituido por el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) y los consultores del PNUD.

Al igual que en la *Investigación sobre desarrollo humano en Cuba 1996*, el presente informe es el fruto de un esfuerzo coordinado de un equipo del CIEM, dirigido por el Profesor Dr. Osvaldo Martínez y el de consultores del PNUD, encabezado por el Profesor Dr. Miguel A. Márquez.

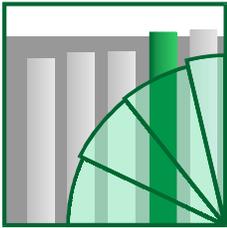
Cuba, con sus propias experiencias, contribuye a enriquecer los debates internacionales sobre los tan importantes temas de la lucha contra la pobreza y por el desarrollo humano.

Confío en que esta nueva investigación aporte elementos, experiencias y conceptos de interés, conduzca a la realización de nuevos estudios colaborativos o comparativos, estimule el pensamiento académico y potencie el gran esfuerzo mundial por garantizar un verdadero y equitativo *desarrollo humano*, sustentado en el derecho humano.



Luis Gómez-Echeverri
Representante Residente

Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)



Sinopsis

La *Investigación sobre Desarrollo Humano y Equidad en Cuba 1999*, elaborada por un equipo conjunto del CIEM y la oficina del PNUD en La Habana pretende ser una contribución al debate nacional e internacional acerca de estos temas y da continuidad a los esfuerzos iniciados por ambas instituciones hace cinco años, cuando comenzaron los trabajos relacionados con la *Investigación sobre Desarrollo Humano en Cuba 1996*. Esta primera investigación, publicada en 1997, obtuvo Premio de la Academia de Ciencias de Cuba en 1998.

La nueva edición tiene como objetivo llamar la atención acerca de una de las dimensiones principales del desarrollo humano: la equidad. Esto llevó a los autores a incursionar en las principales corrientes y tendencias del debate más reciente acerca del tema. Según el enfoque de equidad propuesto por el PNUD, para que el desarrollo aumente las oportunidades de las personas, éstas deben disfrutar de un acceso equitativo a ellas.

El trabajo también dedica especial atención a los retos que deben enfrentar las estrategias orientadas al logro de metas de desarrollo humano y equidad en el actual contexto de globalización neoliberal; y se esbozan los puntos de vista de diversos organismos internacionales sobre estos temas.

Probablemente las contradicciones más explosivas del momento actual están dadas porque el avance de la globalización marcha de la mano con el avance de la pobreza y la polarización social. Es innegable que los años 80 y 90 han sido los de creación de una brecha abismal entre riqueza y pobreza, no sólo entre países desarrollados y subdesarrollados, sino en los pedazos de Tercer Mundo que crecen en las economías desarrolladas.

El crecimiento económico mundial no se filtra hacia abajo. Es la globalización neoliberal la que se asienta sobre ese suelo movedizo y se debate en el dilema de no poder desarrollarse sin alimentar simultáneamente la bomba de alta explosividad social que confor-

ma un orden mundial no sustentable. Hay una línea de correspondencia entre el avance de la globalización, del neoliberalismo, y el avance de la pobreza, de la desigualdad social, de la inequidad social.

Una porción significativa de este trabajo se dedica a las áreas básicas de desarrollo humano y equidad en Cuba, con especial referencia al papel del Estado y a la participación social; los temas relativos a empleo, ingreso y seguridad social; educación, cultura y perspectiva de género; y salud, vivienda y medio ambiente.

A pesar de las restricciones y los cambios ocurridos en los años 90, la estrategia de desarrollo socioeconómico de Cuba conserva sus objetivos esenciales en la esfera social, así como su enfoque propio, y el consenso logrado en torno a la necesidad de asimilar el ajuste externo y enfrentar las transformaciones económicas internas.

El Estado continúa su defensa de la equidad social sobre la base de la universalidad y la gratuidad de los servicios sociales básicos de educación (incluida la universitaria) y salud, con la prestación de servicios cuya complejidad va más allá de los internacionalmente considerados como básicos. También asegura un nivel básico en el consumo de alimentos y bienes de primera necesidad, con un tratamiento diferenciado para niños, embarazadas, ancianos, enfermos y personas vulnerables por la cuantía de sus ingresos u otras causas. La seguridad y asistencia sociales continúan absorbiendo niveles de recursos significativos y mostrando amplias bases de cobertura, aunque sometidas a tensiones y escaseces derivadas de la compleja realidad económica de la década de los 90. No se ha privatizado ninguna actividad relacionada con la prestación de servicios sociales básicos a la población.

La estrategia socioeconómica de Cuba durante los años 90 ha pretendido reanimar la economía interna y reinsertarla en el mercado mundial -a pesar del duro bloqueo impues-

to por el gobierno de los Estados Unidos- y hacerlo con el menor costo social posible y preservando los logros históricos en la esfera social.

En la última parte de la investigación se presentan varios ejercicios de medición estadística, referidos a la ubicación relativa de Cuba en áreas relevantes del desarrollo humano y la equidad en el contexto de América Latina y el Caribe; así como al desarrollo humano y la equidad a escala territorial. Con tales propósitos, se introducen dos nuevos índices, el Índice de Desarrollo Humano y Equidad, y el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad.

El Índice de Desarrollo Humano y Equidad (IDHE) se aplica a escala de los países de América Latina y el Caribe, y esta conformado por 11 indicadores agrupados en tres componentes: la ubicación relativa media de los países según el logro de aspectos relevantes del desarrollo humano; la equidad relativa media de los grupos humanos dentro del país; y la equidad en el impacto del ingreso en el desarrollo humano. El Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad (ITDHE) se aplica a las provincias cubanas, y está integrado por 8 indicadores trazadores, vinculados a igual número de dimensiones.

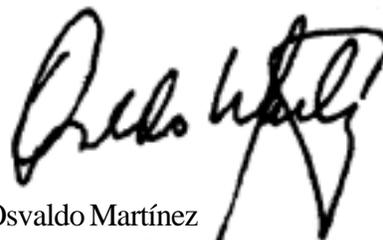
Los cinco países con mayores valores del Índice de Desarrollo Humano y Equidad (IDHE), aplicado a la región latinoamericana y caribeña, son Uruguay (0.833), Cuba (0.825), Trinidad y Tobago (0.744), Colombia (0.740) y Costa Rica (0.712); mientras que los cinco que exhiben los valores más bajos son Haití (0.212), Guatemala (0.317), Nicaragua (0.375), El Salvador (0.431) y Honduras (0.473). Debe tenerse en cuenta que Cuba es el país que registra mayor avance en su posición respecto al IDHE, en relación con la ubicación lograda con el IDH del PNUD (aumenta 8 posiciones); mientras que Chile es el que registra un mayor retroceso en este sentido (disminuye 11 posiciones).

El Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad (ITDHE), a diferencia del Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDHP) utilizado en la investigación de 1996, incorpora un mayor número de dimensiones de desarrollo humano, pero con un número menor de indicadores básicos; es decir, que con menos información primaria se ha construido un índice más eficiente y con mayor validez en cuanto a contenido.

De acuerdo con los resultados del ITDHE, las provincias que ocupan las dos mejores posiciones son Ciudad de La Habana y Cienfuegos; y las de peor ubicación, en orden descendente, son Guantánamo y Granma. Cabe destacar que para todas las dimensiones, excepto el desarrollo económico, los logros dativos tienden a distribuirse sin brechas notables entre las provincias, lo que refleja un progreso, generalizado de todas las provincias, en áreas tan sensibles del desarrollo humano y la equidad como la educación, la salud pública, el acceso a los servicios básicos, el acceso a la energía y la participación política. En estos cinco indicadores las catorce provincias mostraron niveles considerados como muy altos (más de 0,75), lo que supera ampliamente la realidad de la mayoría de los países subdesarrollados.

Al igual que en ejercicios anteriores, no pretendemos con estos resultados, ofrecer ideas definitivas, conclusiones acabadas o mediciones precisas acerca de temas tan complejos y multifacéticos como el desarrollo humano y la equidad. Más bien percibimos este esfuerzo como una nueva aproximación al objeto de estudio, desde posiciones que permitan evaluar con objetividad los logros socioeconómicos de Cuba en el contexto internacional.

El Centro de Investigaciones de la Economía Mundial reitera su gratitud a la Oficina del PNUD en La Habana, y en especial a los señores Ariel Francais y Luis Gómez-Echeverri, por todo el apoyo brindado para la realización de este trabajo.

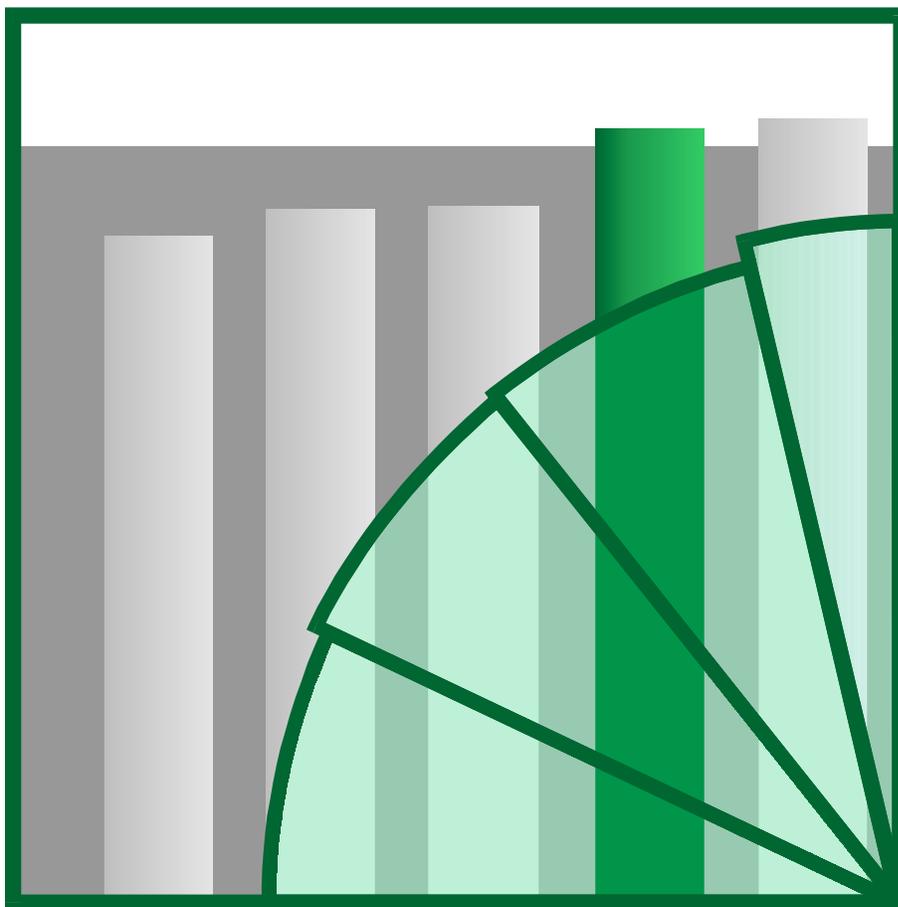


Osvaldo Martínez
Director del CIEM

La Habana, 2000

PRIMERA PARTE:

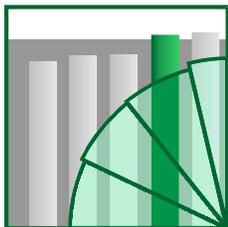
Desarrollo humano y equidad en el plano internacional



CAPITULO 1:
Bases conceptuales y principales corrientes

CAPITULO 2:
Dilemas en el desarrollo humano y la equidad
en el proceso de globalización

CAPITULO 3:
Desarrollo humano y equidad en el contexto
de los organismos internacionales



Bases conceptuales y principales corrientes

Polémica acerca del concepto de equidad

La equidad, en el contexto de una decisión social, significa que el resultado es imparcial y justo, y ésta ha sido una preocupación central del pensamiento social y político a través de los tiempos. Los principios de la justicia y la imparcialidad son importantes por sí mismos en toda interacción humana.

Las decisiones equitativas generalmente tienen mayor legitimidad y estimulan a las partes con intereses divergentes a cooperar para emprender acciones mutuamente acordadas. En otras palabras, cuando todas las partes involucradas consideran que la decisión es equitativa, es más probable obtener resultados conjuntos que sean efectivos.

La mayoría de los acuerdos internacionales tiene presente preocupaciones éticas y morales relacionadas con la igualdad básica de todos los seres humanos y la existencia de derechos humanos fundamentales e inalienables. La equidad está también incorporada, explícita o implícitamente, en muchos de los criterios que intervienen en la adopción de decisiones políticas.

La equidad y la justicia son de extrema importancia para aquilatar las dimensiones del desarrollo: social, económica, política, ambiental, entre otras. En la actualidad, los diferentes enfoques filosóficos y políticos han proporcionado una variedad de acepciones del concepto de equidad.

Ya desde la Antigüedad, Confucio, Platón, Aristóteles, la Biblia y los Vedas habían explorado el concepto de equidad y habían aportado diversas acepciones e interpretaciones. Algunos aspectos generales del debate actual emergen de la extensa literatura acumulada sobre el tema.

El término equidad procede del latín *aequitas*, derivado a su vez de *aequus*, que significa igual; consiste en dar a cada uno lo que le corresponde por sus méritos o condi-

ciones. La equidad supone no favorecer en el trato a uno, perjudicando a otro.

El término equidad está estrechamente vinculado al derecho y a su práctica jurídica. En el derecho procesal, la equidad no se encamina a suavizar las leyes, sino a entenderlas correctamente. Existen leyes justas en sus términos generales que, si se aplicaran por inercia a un caso concreto, redundarían en resultados completamente injustos (Lalande 1967 y Salvat Universal 1985).

En general, la equidad está relacionada con la forma en la cual las personas son tratadas en términos políticos, sociales y económicos; con las reglas de distribución de los resultados (costos y beneficios); con la posición de los grupos e individuos (Social Watch 1998). Debe aceptarse, por consi-

RECUADRO 1.1

Concepto de equidad en distintas fuentes de pensamiento

(...) si resulta que la vida plantea nuevos casos respecto a los cuales la aplicación de la norma general produciría efectos contradictorios a los previstos, entonces procede no aplicarla. La obligación general cesa en el caso particular cuando la ley, a pesar de dictar una conducta justa en condiciones normales, no obliga por razones de humanidad en un caso concreto.

Salvat Universal 1985

Dice Aristóteles: "La naturaleza misma de la equidad es la rectificación de la ley cuando se muestra insuficiente por su carácter universal" (...). La ley tiene necesariamente carácter general y, por lo tanto, a veces demuestra ser imperfecta o de difícil aplicación en casos particulares. En tales casos, la equidad interviene para juzgar, no a partir de la ley, sino a partir de la justicia que la misma ley está dirigida a realizar. Por lo tanto, anota Aristóteles, la justicia y la equidad son la misma cosa; la equidad es superior, no a lo justo en sí, sino a lo justo formulado en una ley que, por razón de su universalidad, está sujeta al error.

Abbagnano 1963

La equidad representa, frente a la razón legal (*dura lex, sed lex*), el sentimiento de la justicia que, a veces, se aparta de la ley para atender a circunstancias que, de no ser consideradas, determinarían una "legal injusticia", si se admite la frase paradójica. (...).

La estricta y rigurosa aplicación de la norma jurídica puede conducir, no raramente, a injusticias o inequidades. Desde antiguo se conoce el aforismo *summum jus, summa injuria*: el exceso de rigor legal causa injusticia o agravio, libremente traducido.

La equidad sirvió, en todo tiempo, para salvar las lagunas del derecho, para mejorarlo y ennoblecerlo, tal como lo demostraron los pretores de Roma antigua.

Orgaz 1952

Equidad (Del lat. *aequitas*, -atis, de *aequus*, igual) // 2. propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley.

Diccionario de la Lengua Española 1970

La mayoría de los acuerdos internacionales tiene presente preocupaciones éticas y morales relacionadas con la igualdad básica de todos los seres humanos y la existencia de derechos humanos fundamentales e inalienables

guiente, que hay diferentes formas de analizar el tema, y que esas formas dependen, en gran medida, del sentido atribuido al término en cada caso.

La equidad (imparcialidad) en el tratamiento a las personas está basada en ciertas características que aquéllas comparten y por las cuales merecen ser tratadas de una manera equitativa.

En relación con las reglas equitativas para la distribución de los resultados, se establece que los beneficios y los costos deben ser distribuidos entre las personas de acuerdo con ciertos criterios. Así, por ejemplo, un beneficio, como el derecho a votar, le corresponde a los individuos en virtud de características tales como la edad.

En lo referido a los criterios que deben utilizarse para distribuir costos y beneficios, la discusión sobre equidad se mezcla con problemas de justicia social. La forma en que la sociedad distribuye los bienes, servicios y otros recursos constituye la fuente básica de la inequidad. Rawls, en su ensayo *Teoría de la Justicia*, señala que los principios de justicia sirven para juzgar cómo las instituciones distribuyen los bienes y otros resultados (Rawls 1971).

Tradicionalmente, los debates acerca de la equidad giraban en torno a una variable focal (ingreso, riqueza, oportunidades, libertad, satisfacción, utilidad, u otra), a partir de la cual se establecían las comparaciones y los juicios. En muchas ocasiones, estos debates se caracterizaban por la demanda de un trato uniforme a los sujetos. La noción prevaleciente era el principio de que “todas las personas son iguales”, de tal forma que las diversidades sólo eran incorporadas en segunda instancia.

Existe una amplia literatura contentiva de diversos esfuerzos para medir la distribución del ingreso como variable focal. Entre los autores se incluye aquellos que, comenzando con la Curva de Lorenz y el Coeficiente Gini,¹ han propuesto mejoras en ese sentido (Mehrotra y Jolly 1997). Luego, la atención cambió hacia otros indicadores, tales como pobreza absoluta —medida en términos del número de personas ubicadas por debajo de la línea de la pobreza—, y las necesidades humanas básicas como educación, alimentación, salud, oferta de agua, saneamiento y vivienda.

1. El coeficiente Gini es un índice de desigualdad de los ingresos relativos, en el cual el cero representa completa igualdad y uno, desigualdad total. El coeficiente Gini se deriva de la curva de Lorenz, que muestra la fracción del ingreso total que recibe cada percentil de la población, ordenado desde la categoría más baja a la más alta.

Los refinamientos teóricos más recientes han explorado la posibilidad de adoptar diferentes variables focales, y reconocen la existencia de una amplia variedad de dimensiones relacionadas con el tema de la equidad (libertades, derechos, ingresos, bienes primarios y necesidades, entre otras). Esta multidimensionalidad se traduce en una diversidad de perspectivas en los análisis.

La equidad como objetivo político aparece en la medida en que ciertos grupos abogan por ella (clases, grupos étnicos, mujeres). La idea de equidad política supone trascender el punto de vista individualista y considerar las demandas de los grupos y organizaciones sociales. Los menos privilegiados en la esfera económica tienden a carecer de poder en la esfera política y, por tanto, sus demandas no son canalizadas al sistema político. Como, en última instancia, la inequidad económica condiciona la inequidad social, política y legal, suele ser presentada como la más objetable de todas las inequidades.

La reflexión teórica sobre la equidad económica ha sido desarrollada por varias escuelas de pensamiento, entre las que se destacan el enfoque marxista, las concepciones liberales y la doctrina libertaria.

El punto de vista socialista enfatiza la contradicción fundamental entre las potencialidades del capitalismo para crecer económicamente y movilizar recursos, y el carácter desigual de la distribución, que amenaza la estabilidad e, incluso, la supervivencia del sistema. El enfoque tiende a demostrar que la inequidad es inherente al capitalismo, cuyos patrones distributivos están en función de la estructura de clases y de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción.²

En la corriente liberal se distinguen, al menos, dos vertientes básicas: el utilitaris-

2. Teniendo en cuenta la posición frente a los medios de producción de las clases fundamentales del capitalismo, Marx y Engels señalaron:

Por burguesía se comprende a la clase de los capitalistas modernos, propietarios de los medios de producción social, que emplean el trabajo asalariado. Por proletarios se comprende a la clase de los trabajadores asalariados modernos que, privados de medios de producción propios, se ven obligados a vender su fuerza de trabajo para poder existir.

En la misma medida en que sea abolida la explotación de un individuo por otro, será abolida la explotación de una nación por otra (Marx y Engels 1970).

Como parte de su contribución al pensamiento marxista, V. I. Lenin dedicó especial atención al estudio del reforzamiento del desarrollo desigual en las condiciones del imperialismo, como fase superior y última del modo de producción capitalista.

mo y la economía del bienestar, de un lado; y la Teoría de la Justicia rawlsiana, del otro.

El utilitarismo y la economía del bienestar consideran que un patrón justo o socialmente óptimo de asignación de recursos es el que maximiza la suma de la utilidad total de los individuos en la sociedad, sin reparar en la forma en que tales utilidades son distribuidas entre los miembros de la sociedad.

La Teoría de la Justicia de Rawls reemplaza el concepto de utilidad por el de “bienes primarios”, y lo que se persigue no es maximizar la utilidad total, sino crear las condiciones para un contrato social negociado bajo condiciones de incertidumbre. En este contrato, la sociedad actúa como aseguradora a

través de un conjunto dado de instituciones incorporadas.

Por su parte, la doctrina libertaria (o liberal a ultranza) considera que la desigualdad de ingresos y de riqueza es una consecuencia natural de una sociedad de mercado y que, por tanto, las políticas orientadas a reducir las disparidades también reducirían la libertad individual e interferirían el proceso de creación de riquezas. Estos autores, entre los que se ubican Nozick y Hayek, critican los conceptos de justicia redistributiva y equidad social, y abogan por la libertad individual y un Estado mínimo, pilares de su visión acerca de la sociedad.

RECUADRO 1.2

Teorías alternativas sobre justicia distributiva y equidad social

Perspectiva liberal

1. *Concepción utilitarista y economía neoclásica:* Metodológicamente, tienen un carácter individualista y asumen que los individuos maximizan utilidad al seleccionar racionalmente bienes y servicios para consumir. Se plantea que el interés particular es el fundamento de la conducta humana. Preconizan la unión razonable de los intereses individuales y sociales, ya que el bienestar social está basado solamente en las utilidades individuales. Sus principales proponentes son Adam Smith, Jeremy Bentham, John Stuart Mill, Francis Edgeworth y Wilfredo Pareto. Se asume que la principal limitación del utilitarismo económico es la falta de preocupación por la justicia social y la equidad, pues ignora los problemas asociados a la deficiente distribución de los ingresos en una sociedad y no reconoce el concepto de los derechos básicos humanos. La economía neoclásica asocia la equidad a la noción de eficiencia de Pareto, según la cual lo óptimo se alcanza cuando dos sujetos están en una situación tal en que al menos uno mejora, sin que el otro pierda. El utilitarismo y la economía neoclásica consideran que un patrón justo o socialmente óptimo de asignación de recursos es el que maximiza la suma de la utilidad total de los individuos en la sociedad, sin reparar en la forma en que estas utilidades son distribuidas entre los miembros de la sociedad.

2. *Teoría de la Justicia de acuerdo con John Rawls:* Influenciada por filósofos políticos como John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant. Plantea que el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más precisamente, el modo en que las instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Al abordar la justicia como equidad, como alternativa al utilitarismo, Rawls se fundamenta en el concepto de “bienes primarios”, los cuales son definidos como “los derechos, libertades, poderes, oportunidades, ingresos y riquezas” que deben ser distribuidos igualmente entre todos, para el beneficio de todos. En una sociedad dirigida por la justicia como equidad, los esfuerzos principales deberían ser canalizados hacia el incremento del nivel de bienes primarios de los miembros menos favorecidos. La Teoría de la Justicia de Rawls reemplaza el concepto de utilidad por el de “bienes primarios”, y lo que se persigue no es maximizar la utilidad total, sino crear las premisas para un contrato social negociado bajo condiciones de incertidumbre. En este contrato, la sociedad actúa como aseguradora a través de un conjunto dado de instituciones incorporadas. Críticos como Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, indican que Rawls, al asumir que las personas racionales elegirían una distribución completamente equitativa de los “bienes primarios”, no tiene en cuenta que muchas encuestas demuestran que se favorece más la maximización del ingreso promedio con un piso mínimo de

ingreso. También es difícil definir objetivamente a los “menos favorecidos”. En estos términos, Sen ha concluido que los “bienes primarios” no serían la variable a ser maximizada en una sociedad, sino la búsqueda de la igualdad de capacidades que permitan a las personas lograr libremente sus aspiraciones alternativas. Las capacidades se refieren no sólo a recursos en sí, sino también a lo que éstos puedan hacer para las personas.

Perspectiva socialista

El principal sostén del análisis socialista es el conjunto de las doctrinas filosóficas, políticas y económicas de Karl Marx, que propugna una teoría económica basada en que la lucha entre clases sociales ha sido la mayor fuerza de los cambios históricos. Estudia las relaciones sociales de producción, es decir, las relaciones económicas entre los hombres. La piedra angular es la teoría del valor, según la cual la explotación capitalista es la fuente de enriquecimiento de las clases dominantes. El punto de vista marxista enfatiza la contradicción fundamental entre las potencialidades del capitalismo para crecer económicamente y movilizar recursos, y el carácter desigual de la distribución, que amenaza la estabilidad e, incluso, la supervivencia del sistema. El enfoque marxista plantea que la inequidad es inherente al capitalismo, cuyos patrones distributivos están en función de la estructura de clases y de la propiedad privada de los medios fundamentales de producción. A problemas conceptuales, como el no considerar otros factores de producción como fuentes de valor en la producción, se unen los de experiencias socialistas en varios países, todo lo cual ha motivado un replanteamiento teórico que, en algunos casos, abandona el concepto de la explotación de clases como el elemento central de las inequidades en el capitalismo.

Perspectiva libertaria

Los principales exponentes, F. A. Hayek y R. Nozick argumentan que los principios fundamentales para juzgar las acciones humanas son la propiedad individual y los derechos naturales individuales, y no los conceptos del bien social. Proponen que, para un individuo, es moralmente válido usar los recursos externos en su beneficio, siempre que no se perjudique a los demás. Señalan que no es justa la apropiación de los frutos del trabajo individual por parte del Estado (por ejemplo, a través de los impuestos) con el propósito de redistribuirlos. La doctrina libertaria considera que la desigualdad de ingresos y de riqueza es una consecuencia natural de una sociedad de mercado, y que, por tanto, las políticas orientadas a reducir las disparidades, limitarían la libertad individual e interferirían el proceso de creación de riqueza. Estos autores critican los conceptos de justicia redistributiva y equidad social, y abogan por la libertad individual y un Estado mínimo, pilares de su visión acerca de la sociedad.

Solimano 1998

La equidad y la justicia son de extrema importancia para aquilatar las dimensiones del desarrollo: social, económica, política, ambiental, entre otras

La equidad social se distingue conceptualmente de la equidad económica y la equidad política. Para algunos autores, las nociones de equidad social suponen que puede lograrse una mejoría en la calidad de la vida sin cambiar el sistema básico de estratificación social derivado de la lógica del mercado, en la medida en que se asegure un “piso mínimo”, es decir, un conjunto de bienes y servicios esenciales para todas las personas. El concepto de ciudadanía social (*social citizenship*) se refiere al derecho de cada persona a disfrutar de un nivel mínimo de bienestar y seguridad, lo que implica el derecho a la seguridad social, salario, beneficios sociales, salud, educación, y otros servicios (Social Watch 1998).

La justificación para este orden de prioridad es que los méritos de las personas no son la base de los atributos naturales y sociales que influyen en el bienestar de esas personas (talento, entorno de la infancia, condición de clase); y consecuentemente, las diferencias de beneficios derivadas de esos atributos son moralmente arbitrarias. Este enfoque propone el establecimiento de un límite inferior y uno superior en la distribución de los resultados; es decir, un piso bajo el cual los individuos no puedan caer, y un techo más allá del cual los individuos no puedan subir. El establecimiento de pisos y techos viola los logros individuales asociados con la equidad de oportunidades y, por tanto, es rechazado por las versiones extremas del liberalismo (Social Watch 1998).

La idea acerca del “piso mínimo” ha variado, y en el presente se entiende que la responsabilidad pública no termina con la provisión de los servicios sociales. El concepto de ciudadanía social también implica la creación de sujetos activos (participadores) que se emancipen ellos mismos de las limitaciones básicas impuestas por la pobreza y la dependencia de la asistencia que les da el Estado. Desde esta perspectiva, la equidad social se entiende como el acceso a los servicios básicos para todas las personas de la sociedad, no sobre bases de compasión, sino en términos de derechos.

La definición de equidad social está muy vinculada a los conceptos de vulnerabilidad, exclusión e integración social. El objetivo supremo de la integración social es la creación de una sociedad para todos, basada en el respeto a todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la diversidad cultural y religiosa, la justicia social y las necesidades especiales de las personas que se encuentran en desventaja, la participación democrática y el respeto a la ley.

En relación con el grado de inclusión social, las personas suelen ser clasificadas en tres grandes grupos: totalmente incluidos, vulnerables y excluidos. Los vulnerables son los que se hallan en una situación inestable y en peligro de caer en el área de exclusión (Social Watch 1998).

Es en este debate acerca de la integración social, en que la equidad se erige frente a la igualdad. La universalización de la igualdad, si bien ha sido importante en una etapa, ha ocultado, en muchas ocasiones, los intereses específicos de las mujeres y otros grupos minoritarios, así como la seriedad de su exclusión. El concepto de equidad implica tener en cuenta las diferencias, respetarlas y evitar que se transformen en manifestaciones de exclusión social.

La necesidad de garantizar la equidad entre hombres y mujeres, minorías étnicas y religiosas, poblaciones rurales y urbanas, y diferentes generaciones, es un tema clave de este debate. Entre los principales actores involucrados en el logro de avances en esas áreas se encuentran los gobiernos nacionales, la sociedad civil y la comunidad internacional. Los temas cruciales incluyen la garantía de empleo para todas las personas económicamente activas, el acceso universal y equitativo a la educación y los servicios; el respeto a las diferencias culturales entre los pueblos y grupos sociales, entre otros.

La equidad es una de las seis dimensiones básicas del concepto de desarrollo humano, propuesto por el PNUD (CIEM 1997). Según este enfoque, para que el desarrollo aumente las oportunidades de las personas, éstas deben disfrutar de un acceso equitativo a esas oportunidades. De no ser así, se restringirían las opciones de muchos individuos dentro de la sociedad. En este sentido, se insiste en que la equidad debe entenderse como igual acceso a oportunidades,³ pero no iguales resultados, pues lo que cada uno haga con sus oportunidades entra en la esfera de la iniciativa individual.

Aplicación de los principios de equidad

Teniendo en cuenta las consideraciones generales antes expresadas, y a manera de

3. En ocasiones, la equidad de oportunidades requiere una reestructuración importante del poder en las sociedades, pues se traduce, entre otras medidas, en: distribución de bienes productivos, incluida la tierra; implantación de políticas fiscales redistributivas; mayor disponibilidad del crédito bancario; extensión de oportunidades de participación y eliminación de barreras para mujeres y minorías (CIEM 1997).

síntesis, los principios de equidad deben aplicarse en dos niveles:

-en el procedimiento de adopción de decisiones

-al evaluar los posibles resultados de las decisiones (IPCC 1996 y Munasinghe 1999)

Ambos aspectos son muy importantes, pero requieren un análisis integral, ya que los procedimientos equitativos no garantizan necesariamente resultados equitativos y, viceversa, procesos de adopción de decisiones inequitativos pueden generar resultados equitativos.

La equidad en el procedimiento tiene, a su vez, dos componentes:

-participación: la equidad supone que aquellos que son afectados por las decisiones deberían participar en el diseño de éstas, bien sea de forma directa o a través de representantes

-en lo relativo al proceso en sí, la equidad debe asegurar igual tratamiento ante la ley. Es decir, los casos similares deben ser tratados de manera similar,⁴ y las excepciones deben hacerse sobre la base de principios de justicia.

En el proceso de adopción de decisiones, la versión liberal del trato igualitario está muy relacionada con la concepción acerca de la igualdad de oportunidades, en la cual todos los individuos podrían acceder a los beneficios sobre bases competitivas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la garantía de iguales derechos no es una condición suficiente para asegurar que las oportunidades sean asequibles a los que se encuentran en una posición social desventajosa. Se requeriría una distribución desigual para llevar a los más necesitados a un punto de partida común.

La aplicación de estas teorías a la justicia internacional (entre Estados) presenta problemas. No obstante, por extrapolación o analogía, estas teorías ofrecen ideas acerca de la aplicación de la equidad de procedimiento entre los Estados. Por ejemplo, la noción de que la equidad de procedimiento supone que los derechos básicos (de los individuos o los Estados) deben ser respetados en el proceso de adopción de decisiones, es aceptada comúnmente en el derecho nacional e internacional.

La equidad de resultados también tiene dos elementos, en lo relacionado con la distribución de los costos y beneficios:

-distribución intrageneracional o espacial. Aquí se destaca la equidad entre regio-

4. El principio del trato equitativo ante la ley suele ser entendido como un estrecho aliado de las nociones de derechos básicos mínimos para los individuos.

nes y países, y la equidad dentro de los países

-distribución intergeneracional o temporal⁵

La equidad en la distribución de los costos y beneficios puede ser evaluada en términos de ciertos enfoques genéricos: paridad, proporcionalidad, prioridad, utilitarismo clásico y justicia distributiva rawlsiana.

Ninguna sociedad ha logrado un consenso completo acerca de alguno de estos enfoques por separado, como el criterio único para definir la equidad de resultados. Algunos enfoques son incompletos; es decir, excluyen ciertos resultados sin ayudar a la elección entre otras opciones.

Estos enfoques, individualmente, pueden no ser apropiados o prácticos como norma única ya que, entre otras razones, los casos e individuos son raramente idénticos, y los costos y beneficios pueden no ser divisibles; o, en caso de serlos, pueden no ser divisibles en partes que se puedan medir con precisión, lo que hace imposible aplicar directamente algunos de estos principios.

RECUADRO 1.3

Nociones relativas a la equidad de los resultados

Paridad: fórmula para la distribución equitativa de los costos y beneficios, según la cual todos los demandantes deben recibir partes iguales, por lo que está estrechamente asociada con el igualitarismo.

Proporcionalidad: principio que data, al menos, de los tiempos de Aristóteles, y plantea que los costos y beneficios deben ser distribuidos en proporción con la contribución de los demandantes.

Prioridad: categoría según la cual los de mayores necesidades deben tener ventajas. Constituye la base del enfoque de las "necesidades básicas", que enfatiza el derecho absoluto de los individuos a los bienes y servicios necesarios para sostener sus vidas en un nivel mínimo promedio de bienestar, lo que incluye el acceso al agua potable, nutrición mínima, atención médica y recursos ambientales en general. Mientras mayores son las necesidades básicas no cubiertas por algunos, mayores deben ser los beneficios que reciban.

Utilitarismo clásico: propone que los costos y beneficios deben ser distribuidos de tal forma que permitan lograr los mejores resultados para el mayor número de personas. Esta fórmula puede ser expresada matemáticamente en términos de utilidad máxima total, lo que supone una medida y comparación de las utilidades.

Justicia distributiva rawlsiana: escalón superior con respecto al concepto de utilitarismo, pues supone una distribución igual, a menos que la distribución desigual opere en beneficio de los menos aventajados.

IPCC 1996

En la práctica, cuando las sociedades tratan de lograr equidad en los resultados, lo hacen aplicando diferentes criterios y buscando lograr cierto balance y combinación

5. En la esfera del medio ambiente, la equidad intergeneracional es un aspecto del desarrollo sostenible, que se refiere a la equidad en la distribución intertemporal del patrimonio natural o de los derechos a su explotación (Naciones Unidas 1997).

La reflexión teórica sobre la equidad económica ha sido desarrollada por varias escuelas de pensamiento, entre las que se destacan el enfoque marxista, las concepciones liberales y la doctrina libertaria

entre ellos. En muchos casos, este balance es también afectado por el interés propio de aquellos grupos sociales con mayor poder en el proceso de adopción de decisiones, que tienden a aplicar y a enfatizar aquellos principios que pueden proporcionarles mayores ventajas. No obstante, estos principios constituyen una guía útil para lo que pudieran ser decisiones equitativas.

Estos principios fueron desarrollados en el contexto de sociedades específicas; la literatura sobre las teorías de la equidad de resultados a nivel internacional es más reciente y es, en gran medida, una extensión de los principios antes analizados.

Los asuntos relacionados con la equidad (de procedimiento y resultado) se complican al considerar la gran variedad de supuestos culturales y sociales acerca de la ética, el medio ambiente y el desarrollo.

En relación con el debate acerca de las consideraciones ambientales globales, existe consenso en lo que constituiría una distribución equitativa del bienestar con una perspectiva de largo plazo, como revela la aceptación del concepto de desarrollo sostenible, popularizado en el informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland) en 1987 (WCED 1987).

La idea central del desarrollo sostenible es que la presente generación no debe hacer cambios que reduzcan las posibilidades para que las futuras generaciones logren un bienestar comparable. Este concepto ha recibido un apoyo generalizado a nivel internacional, como lo evidencia su inclusión en la Declaración de Río y en la Agenda 21 (Pichs 1994);⁶ aunque no existe un acuerdo universal acerca del significado de este concepto.

Este nuevo paradigma de desarrollo aspira, por tanto, al crecimiento económico y al acceso, por todas las personas, al ejercicio efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales, la participación en la vida política y el ejercicio pleno de la libertad. Consecuentemente, el desarrollo debe ser de las personas, por las personas y para las personas; y los derechos humanos son un componente esencial del desarrollo sostenible.

A los efectos de esta investigación, referida preferentemente al desarrollo humano y equidad y en Cuba, han sido considerados tanto los criterios relativos a la equidad de procedimiento (participación social en la

adopción de decisiones y tratamiento equitativo de las personas), como los relativos a la equidad de resultados (equidad intra e intergeneracional).

En el caso cubano, la igualdad de oportunidades para todos se complementa con los esfuerzos del Estado dirigidos a asegurar un acceso universal y efectivo a esas oportunidades, y a garantizar las condiciones para que cada miembro de la sociedad pueda ser un sujeto activo y participador en el proyecto de desarrollo económico y social.

Crecimiento económico, desarrollo humano y equidad

Tradicionalmente, el concepto de desarrollo ha tenido una connotación eminentemente económica y, en consecuencia, los planes de acción y políticas nacionales han sido centrados casi exclusivamente en el crecimiento económico, negando la dimensión humana. Desde los años setenta, esta concepción basada en la dimensión económica está siendo revisada en la medida en que se ha reconocido que el crecimiento económico no asegura bienestar para toda la población.

Asimismo, se ha pasado gradualmente de la medición del crecimiento en términos cuantitativos a las evaluaciones cualitativas; y la idea de que el desarrollo humano debe considerar no sólo la expansión económica, sino también la distribución equitativa del producto, se afianza progresivamente.

Si bien diversas teorías económicas se han preocupado históricamente por la cuestión del desarrollo y sus efectos sobre los niveles de vida y la distribución del ingreso, la economía del desarrollo, como se le conoce en la actualidad, data de finales de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta. Este nombre se inspiró, en gran medida, en la obra de Schumpeter, que definió el desarrollo como una transición de desequilibrio de una configuración de balance económico a otra. El pensamiento económico posterior fue muy influido por el papel positivo atribuido a la intervención estatal por Keynes (Mehrotra y Jolly 1997).

Durante los años cuarenta y cincuenta, los argumentos contra el libre accionar de las fuerzas del mercado en el proceso de industrialización, constituyeron principios guías para los diseñadores de política en la mayoría de los países de África, Asia y América Latina, que siguieron como estrategia la industrialización por sustitución de importaciones. A partir de las ideas de Prebisch, el

6. La Declaración de Río y la Agenda 21 son dos de los resultados más importantes de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992.

modelo de las “dos brechas” hizo énfasis en los recursos externos adicionales como complemento a los ahorros domésticos y a la capacidad para importar bienes de capital e intermedios.

En los años sesenta y setenta, la línea de pensamiento que abogaba por una función activa del Estado y de la planificación comenzó a ser retada por otra escuela de pensamiento, la neoclásica, que pone mayor énfasis en el papel del mercado.

Desde comienzos de los ochenta, muchos países han adoptado políticas orientadas al mercado, sobre todo a raíz de la crisis de la deuda externa. Durante esa década, las políticas económicas fueron dominadas por las preocupaciones en torno a la estabilidad macroeconómica. En el mejor de los casos, se aplicaron medidas compensatorias para mejorar la situación de los nuevos pobres, pues durante esos años creció la incidencia de la pobreza a escala global, sobre todo, en África y América Latina.

Así, durante esa década, se difundieron ampliamente los postulados del “Consenso de Washington”, que abogaba por un Estado mínimo, mercados de productos y de factores productivos y financieros no distorsionados, y la provisión pública de infraestructura (Burki y Perry 1998). Tales políticas han sido ampliamente recomendadas por las instituciones financieras internacionales, a pesar de que su aplicación ha registrado experiencias de lento crecimiento, inestabilidad financiera, creciente desigualdad y, en general, poca efectividad.

Como práctica, el ajuste estructural o la “estabilización” se ha “sugerido” en aquellos casos en que el gasto agregado de un país excede sistemáticamente su ingreso agregado, con la consecuente acumulación de deudas públicas, déficits en los presupuestos del gobierno y en los pagos internacionales, y una inflación rampante. En un primer momento, esas dificultades fueron asociadas a fluctuaciones cíclicas, y fueron enfrentadas en los países subdesarrollados con medidas de corto plazo.⁷

Estos síntomas han sido enfrentados con un mecanismo de ajuste clásico, en el cual la reducción de la demanda se ha traducido en recorte de los gastos y en contracción económica. Desde la publicación, en 1936, de *General Theory of Employment, Interest and*

Money, de Keynes, tal patrón ha sido reconocido como subóptimo debido a su alto costo económico y social.

Los efectos de estas políticas han sido sometidos a un amplio escrutinio. Las primeras críticas apuntaban que los programas ortodoxos de ajuste eran inefectivos e innecesariamente dolorosos. Fueron propuestos enfoques heterodoxos del lado de la oferta, orientados a incrementar la producción a través de la promoción de la inversión y de la exportación directa, el entrenamiento laboral y las políticas de ingreso.

Muchas de las críticas destacan que el enfoque convencional conduce a la marginación y al incremento de la miseria de los grupos vulnerables (mujeres, niños, pobres, población rural, trabajadores, ancianos), que son forzados a soportar una parte desproporcionada de la carga del ajuste. Al calor de este debate, se han abierto paso ciertas propuestas políticas cuyo propósito es revalorizar el sector social y los grupos sociales vulnerables.

Ajuste con rostro humano, el informe de UNICEF, publicado en 1987, señala que no es posible, en corto plazo, resolver todos los problemas de la pobreza, pero que es posible concentrarse en algunas de las necesidades más importantes para todos los pobres y hacer progresos incluso en tiempos de severa contracción económica (Cornia, Jolly y Stewart 1987).

Ese Informe es el ejemplo clásico de una literatura orientada al diseño de políticas que combinen las variables económicas con criterios de equidad. Su objetivo es la protección de los vulnerables y la promoción del crecimiento. Forma parte de la crítica que emergió en los años ochenta contra los enfoques convencionales y que continuó desarrollándose hasta representar la nueva tendencia (CIEM 1997).

Publicaciones recientes del Banco Mundial han reconocido que las reformas macroeconómicas emprendidas bajo el patrón del “Consenso de Washington”, no han conducido, en muchos países, a un mejoramiento de la distribución del ingreso, mientras en otros, este indicador social se ha agravado. En las presentes condiciones, los índices de pobreza se mantienen en niveles inaceptablemente altos. La inseguridad económica para los pobres y la clase media, vinculada a la inseguridad laboral y a la volatilidad de los ingresos, ha tendido a crecer. Por tales razones, estos círculos abogan por reformas institucionales orientadas a satisfacer las demandas de la sociedad (Burki y Perry 1998).

La equidad es una de las seis dimensiones básicas del concepto de desarrollo humano, propuesto por el PNUD. Según este enfoque, para que el desarrollo aumente las oportunidades de las personas, éstas deben disfrutar de un acceso equitativo a esas oportunidades

7. Posteriormente, se reconoció que el problema era de larga duración y estructural más que cíclico; es decir, se trataba de problemas que no se derivaban del funcionamiento normal del ciclo de negocios, sino de la estructura económica y política de los países.

En el caso cubano, la igualdad de oportunidades para todos se complementa con los esfuerzos del Estado, dirigidos a asegurar un acceso universal y efectivo a esas oportunidades, y a garantizar que cada miembro de la sociedad pueda ser un sujeto activo y participador en el proyecto de desarrollo

La propuesta de promover programas sociales que incorporen elementos de equidad también ha sido blanco de críticas por quienes consideran que los programas dirigidos y orientados por los gobiernos no son exitosos en materia de alivio de la pobreza y provisión de servicios sociales. Estas críticas han sido lanzadas, sobre todo, por la escuela de la Teoría de la Elección Pública, que aboga por la privatización y la desregulación a ultranza.

La experiencia del ajuste estructural en los países subdesarrollados aporta muchas lecciones para el futuro, tanto a nivel global como en países industrializados. Ha quedado demostrado que: las políticas “ciegas” o neutrales no han tenido resultados positivos y la necesidad de proteger el sector social y algunos grupos de riesgo ha pasado a ser ampliamente aceptada. Además, la experiencia de los ajustes estructurales muestra que las políticas de respuesta deben ser sensibles a los contextos económicos, políticos e institucionales de los diferentes países y que la recurrencia al enfoque de fórmulas homogéneas ha sido inefectivo o contraproducente. En muchos casos, incluso el enfoque modificado, que trata de incorporar elementos sociales y de equidad, pudiera ser ineficiente si no se combina con programas de fortalecimiento institucional.

Durante la segunda mitad de los años ochenta, el impacto positivo de los servicios sociales (especialmente, la educación) sobre el crecimiento ha sido enfatizado por numerosos autores neoclásicos, sobre todo por aquellos que se adhieren a las nuevas teorías del crecimiento (García 1995 y Londoño 1996). En este contexto, el capital humano pasa a ser considerado como otro medio de producción, al igual que el capital físico o los activos externos; pero, a pesar de la importancia que se asigna a la educación en este modelo, no se aboga, explícitamente, por una educación básica que sea gratuita y pública.

Las nuevas teorías del crecimiento, basadas en modelos de equilibrio general (*steady-state equilibria*) y en los mecanismos competitivos que permiten alcanzarlos, no logran destacar que la educación y el conocimiento, aunque resultan cruciales para el crecimiento, no son suficientes. No tienen en cuenta que se concentran en sólo uno de los elementos, lo cual explica que sean consideradas como teorías incompletas.

Al concentrarse en un tipo de vínculo muy específico, estas teorías pierden de vista el panorama más amplio del diseño de políticas

en lo referido a la forma en que los gobiernos debieran asignar sus recursos entre y dentro de los sectores para eliminar las distintas restricciones. Ninguna de las variantes de las nuevas teorías del crecimiento tratan acerca de la pobreza de ingresos; bien sea, en su definición más amplia, o sólo en términos monetarios.

En síntesis, el nuevo concepto de crecimiento en estas teorías es tan limitado como el de los viejos autores neoclásicos. Los resultados, además, parten del supuesto de que el crecimiento es distribucionalmente neutro. Pero el crecimiento -por desgracia para estos modelos- casi nunca lo es, y lo es menos cuando se acompaña de transformaciones estructurales fundamentales.

La corriente económica neoclásica siempre ha argumentado que el crecimiento económico es esencial para la reducción de la pobreza de ingreso. Pero el crecimiento no estimula automáticamente el desarrollo social y, de hecho, no todos los países que tienen altos niveles de ingreso *per capita* han mejorado la situación social de sus poblaciones.

Bajo los patrones de operación de las economías capitalistas, la eficiencia económica implica la maximización de los beneficios sujeta a restricciones de recursos, y este enfoque está acompañado de una distribución no siempre equitativa del ingreso. De ahí que, con el propósito de aumentar el bienestar general, sin abandonar los marcos del sistema, se abogue por instituciones apropiadas que puedan asegurar las transferencias requeridas de recursos, de los más ricos a los más pobres.

La economía del bienestar, basada en el utilitarismo, parte de una medida del bienestar individual (utilidad), en función de varios factores, tales como la cantidad de bienes y servicios a los que puede acceder el individuo, los aspectos relacionados con el medio ambiente físico y espiritual, los derechos y las libertades. A partir de las funciones individuales de utilidad, que incorporan una larga lista de factores en una medida única del bienestar, se pretende construir una medida agregada de estas utilidades para muchos individuos diferentes, lo que además de entrañar un complejo problema ético, resulta teórica y prácticamente inconsistente.

Para estos autores, un patrón justo o socialmente óptimo de asignación de recursos es el que maximiza la suma de la utilidad total de los individuos, sin reparar en la forma en que estas utilidades son distribuidas entre los miembros de la sociedad.

Bajo el prisma de análisis de esta escuela, si bien no existe un conflicto insoluble entre la economía y la mayoría de las concepciones de equidad, puede originarse un conflicto debido a las diferentes ideas o supuestos acerca de cómo las utilidades individuales podrían ser definidas, medidas, comparadas y agregadas. Arrow, Premio Nobel de Economía en 1972, concluye que, en general, es imposible agregar de forma razonable las preferencias individuales para producir una función de bienestar social que cumpla ciertas condiciones (Arrow 1978).

La agregación y la comparación del bienestar entre diferentes países es también objeto de grandes polémicas. El producto nacional bruto (PNB) es simplemente una medida de la producción económica total de un país y, directamente, no es indicador del grado de bienestar (CIEM 1997). Por tanto, la agregación del PNB de las naciones no es, necesariamente, una medida válida del bienestar global. Sin embargo, las políticas económicas nacionales con frecuencia se concentran más en el crecimiento del PNB que en su distribución, como si la riqueza adicional fuese valorada de igual forma por los ricos y por los pobres, o existiesen mecanismos automáticos para redistribuir la riqueza de una forma que satisfaga los objetivos de equidad.

En muchos países se ha pretendido resolver la tensión entre eficiencia económica y equidad mediante la búsqueda de un balance entre la maximización del PNB y el establecimiento de instituciones y procesos encargados de la redistribución, la protección social, y la provisión de diferentes servicios sociales para satisfacer las necesidades básicas. Este enfoque considera, erróneamente, que la política económica es distributivamente neutra, y que de ser regresiva, lo es en un grado manejable, de tal forma que la política social podría compensar o corregir las faltas de equidad que se produzcan (CEPAL 1992).

La falta de instituciones para realizar propiamente esa función redistributiva a escala internacional genera preocupación acerca de la forma en que los niveles de bienestar nacional pueden ser comparados internacionalmente. Una de las posiciones extremas en este debate asume que los niveles de bienestar deben ser comparados como si todos los países valoraran igualmente el bienestar de los otros; es decir, que existen funciones de bienestar que son equivalentes para los países. El otro enfoque extremo supone que cada país se preocupa fundamentalmente de su propio bienestar y no tiene responsabilidad por el bienestar de otros; es de-

cir, que el bienestar no puede agregarse ni compararse entre países (IPCC 1996).

Debate sobre equidad y eficiencia económica

En el debate sobre equidad y eficiencia económica, y acerca de la posibilidad y la fórmula para agregar funciones de utilidad individuales, resulta de particular relevancia la forma en que se defina la eficiencia. La “eficiencia de Pareto”, por ejemplo, según los preceptos de la economía neoclásica, describe situaciones en que alguien mejora sin empeorar la situación de otros, por lo que se asume que resulta generalmente neutro con respecto a la equidad; es decir, permite una gran variedad de posibles distribuciones. En la opinión de Arrow, la eficiencia en este sentido no garantiza justicia en la distribución, de tal forma que la asignación final dependerá de la distribución de las asignaciones iniciales y de la propiedad de las empresas (Arrow 1978).

La maximización del PNB o del producto mundial podría incluir resultados muy inequitativos, que pudieran traducirse en un bienestar global más bajo, en dependencia de cómo se realice la distribución de la riqueza. Con apropiadas transferencias internacionales podría contarse con un mundo éticamente más justo y una ganancia real en el bienestar global; sin embargo, los esfuerzos principales deben orientarse a evitar que se generen y se multipliquen las desigualdades.

El punto de vista convencional en la relación entre equidad y crecimiento fue derivado de las observaciones de Kuznets en forma de ζ (Curva de Kuznets) entre el PNB *per capita* y el coeficiente Gini. A mediados de los años cincuenta y a partir de la experiencia de los países desarrollados, Kuznets lanzó la conjetura de que en las fases iniciales del crecimiento la distribución del ingreso sería menos equitativa y sólo más tarde se haría más equitativa. Su curva en forma de ζ se explicaba, en gran medida, por la reducción tendencial de la desigualdad en la distribución del ingreso entre el sector industrial y el agrícola, y por el paso de la población del sector rural al industrial.

De este análisis podría inferirse que no existe incompatibilidad entre crecimiento y equidad, pero que primero es necesario crecer, para luego progresar, de manera automática, en términos de equidad, con lo que las políticas sociales quedarían relegadas a un segundo plano. Esta tesis también ha sido definida como del “derrame” o “goteo” (CEPAL 1992).

La experiencia internacional ha demostrado que las políticas estatales son una condición sine qua non del desarrollo humano

El crecimiento no es, en todos los casos, una condición necesaria para el logro de un nivel determinado de resultados sociales. Si bien el mejoramiento de los indicadores puede requerir crecimiento económico, el bienestar puede mejorar mediante la reasignación de recursos (públicos y privados) a los sectores sociales, incluso en ausencia de crecimiento económico

Diversos autores, empleando datos para países menos desarrollados, han comprobado que la declinación de la desigualdad en la medida en que el ingreso aumentaba (patrón de Kuznets para países desarrollados entre los años treinta y sesenta), no se producía automáticamente y requería ser apoyado por políticas apropiadas. Desde los años setenta, en los países subdesarrollados no se han verificado las hipótesis de Kuznets. En los países desarrollados, el crecimiento de la desigualdad ha afectado los patrones anteriores, sustituyendo la curva en forma de ζ por una curva con “estilo de serpiente”. En términos de política, no puede asumirse que un incremento en el ingreso *per capita* promedio alivie la desigualdad y la pobreza de ingreso de forma automática, por lo que se requieren políticas distributivas adecuadas (WRI 1997).

En otras palabras, las evidencias más recientes sugieren que las condiciones de equidad son sensibles a la elección de políticas y a las condiciones institucionales en países individuales. Los países que han seguido una política proactiva y han favorecido las inversiones en sectores sociales (educación, salud, bienestar social) han sido capaces de combinar el crecimiento económico con el desarrollo social, de modo que las soluciones “ganar-ganar” han sido posibles.

En este debate, la CEPAL atribuye igual importancia a la equidad y a la transformación productiva, y sostiene que ambos conceptos se refuerzan entre sí. Se postula entonces que el crecimiento sostenido apoyado en la competitividad es incompatible con la prolongación de rezagos en relación con la equidad y, asimismo, que estos últimos no podrán corregirse sin crecimiento sostenido.

La experiencia internacional ha demostrado que las políticas estatales son una condición *sine qua non* del desarrollo humano.

El desarrollo social no ocurre en ausencia de una participación estatal directa en la provisión de los servicios sociales debido, en parte, a las características de los bienes considerados. Se trata de bienes públicos con externalidades y existen economías de escala en su provisión por parte del Estado.

Fuera de la corriente económica neoclásica, se ha discutido ampliamente sobre las conexiones entre los servicios sociales y el crecimiento económico, como lo refleja el enfoque de las necesidades básicas expuesto en los Informes sobre Desarrollo Humano (PNUD 1992 y 1996). La idea esencial detrás de este enfoque es que los objetivos sociales son demasiado importantes para esperar el desarrollo de los países antes de emprender políticas para satisfacerlos. Además, las políticas orientadas a satisfacer objetivos sociales pueden contribuir directamente al crecimiento.

Según algunos autores, las políticas que no se centran en, al menos, dos de las siguientes variables: crecimiento económico, reducción de la pobreza de ingreso y desarrollo social, tendrían serias dificultades para lograr los resultados esperados en materia de fomento de las capacidades humanas. En ocasiones, las intervenciones en dos de estas variables pueden ser suficientes, dadas las sinergias existentes.

La noción de capital humano desde la perspectiva del PNUD incluye la salud (noción más amplia que la de la literatura neoclásica) y enfatiza la interacción existente entre las inversiones en educación y en salud. Sin una inversión en educación, los beneficios derivados de las inversiones en salud no se materializarían tan rápidamente. Los diseñadores de política deben tener en cuenta las sinergias potenciales entre educación, salud, agua potable/saneamiento y nutrición para maximizar el nivel de desarrollo social que pueda alcanzarse con sus recursos y limitaciones. Cuando se prioriza el valor intrínseco del desarrollo social, se genera un amplio apoyo para las políticas requeridas.

Una distribución equitativa del ingreso y la formación de capital humano conducen al crecimiento económico. Una distribución del ingreso más equitativa no sólo ayuda directamente a la reducción de la pobreza de ingreso, nacional, sino que lo hace también indirectamente, a través de su impacto positivo sobre el ingreso.

El hecho de que muchos de los principales indicadores de desarrollo humano continuaran avanzando en algunos países, incluso con las marcadas contracciones económicas de los años ochenta, es un fuerte in-

RECUADRO 1.4

Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado*

Así como la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido, el crecimiento exige un grado razonable de estabilidad sociopolítica, y ésta implica, a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad. De este condicionamiento recíproco entre crecimiento y equidad se desprende la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos en forma simultánea antes que secuencial, lo que constituye un desafío histórico.

CEPAL 1992

*El antecedente directo del informe Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado (1992) fue el informe Transformación Productiva con Equidad (1990), en el cual el papel de la política social fue insuficientemente tratado (CEPAL 1990 y 1992).

De ahí que no pueda generarse crecimiento con equidad sin que ambos constituyan objetivos tanto de política económica como de la política social. (...) Implica, por una parte, preferenciar aquellas políticas económicas que favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad y, por otra, destacar en la política social el efecto productivo y de eficiencia, y no sólo de equidad.

dicador de que los vínculos entre desarrollo humano y crecimiento del PNB no son tan estrechos como frecuentemente se piensa. Aunque hay gran correlación entre ambos indicadores, existen diferencias en el nivel de desarrollo humano de los distintos países que no pueden explicarse por diferencias en cuanto al ingreso o al crecimiento económico. Esto demuestra que con un esfuerzo claro y una acción concertada, el avance del desarrollo humano es posible incluso en ausencia de crecimiento económico, al menos por cierto tiempo.

Las experiencias de varios países han demostrado que no es necesario esperar por mejoras en la economía para emprender acciones dirigidas a aumentar el desarrollo humano y la equidad. Un nivel dado de gasto social, y la provisión de servicios correspondientes, puede mantenerse durante cierto tiempo con un ingreso *per capita* constante. Por tanto, se requiere una conducción estatal del proceso que priorice esfuerzos y recursos en el plano social y desarrolle una política de crecimiento económico a largo plazo (Mehrotra y Jolly 1997).

El crecimiento no es, en todos los casos, una condición necesaria para el logro de un nivel determinado de resultados sociales. Si bien el mejoramiento de los indicadores puede requerir crecimiento económico, el bienestar puede mejorar mediante la reasignación de recursos (públicos y privados) a los sectores sociales, incluso en ausencia de crecimiento económico. Por tanto, éste sólo se requiere para una provisión siempre creciente de servicios sociales, con una mejoría en su calidad.

Según estudios especializados, pueden distinguirse dos tipos de lecciones en materia de desarrollo humano y equidad:

-la necesidad de un desarrollo integrador, que vincule el desarrollo humano y la equidad con el crecimiento económico y la reducción de la pobreza

-la puesta en marcha de programas de acción orientados a sectores o subsectores específicos.

En las etapas tempranas del desarrollo, el énfasis en la educación y la salud pueden sentar las bases para un crecimiento acelerado y balanceado a más largo plazo. Esta es una de las principales lecciones derivadas de la experiencia asiática durante la segunda postguerra y de experiencias anteriores en países como Japón y Suecia.

El objetivo último de la acción del Estado en todos los países debe ser el mejoramiento de las capacidades humanas. Esto adquiere

particular significación en los países subdesarrollados, en los cuales se requiere fomentar las capacidades básicas para reducir la ignorancia, la desnutrición, las enfermedades y la mortalidad temprana, así como para asegurar una vida más larga y plena y una activa participación en la adopción de decisiones de la comunidad. Las intervenciones en materia de salud, nutrición, fertilidad, educación e ingreso se complementan entre sí, y estas sinergias también acelerarían la transición demográfica en los países subdesarrollados.

La evidencia de muchos países ha demostrado que el desarrollo social es el principal contribuyente al crecimiento económico. Pero debido a que las limitaciones en materia de capital humano son sólo parte de las restricciones para el crecimiento económico,⁸ la acumulación de capital humano pudiera no conducir necesariamente al crecimiento económico esperado.

El PNUD ha identificado el desarrollo social con el concepto de “desarrollo humano sostenible”, que afirma el mejoramiento de las capacidades del hombre para ampliar sus opciones. Sin embargo, otras instituciones internacionales, como los bancos multilaterales, emplean un enfoque sectorial que considera el desarrollo social como inversiones en ciertos programas sociales.

En 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, priorizó tres problemas clave a resolver en torno al eje crecimiento económico-equidad-desarrollo humano. Se trata de la pobreza, el desempleo y la falta de integración social, lo cual guarda una estrecha relación con la concepción del desarrollo social como un proceso tridimensional, que incluye:

-servicios sociales (salud y educación) y transferencias sociales (seguridad social)

-activos económicos y retornos productivos (empleo remunerado)

-integración social (paz y ausencia de violencia).

De acuerdo con estas concepciones, los distintos niveles de la sociedad (el individuo, la familia, la comunidad y el Estado-Nación) están muy interrelacionados. El carácter holístico del desarrollo social supone, además de la disponibilidad de bienes materiales, el bienestar físico y psicológico, una política coherente y relaciones sociales armoniosas. Las políticas económicas deben integrarse con políticas orientadas socialmente, pues existe una gran interdependencia entre ellas que las

8. Las otras restricciones están asociadas al capital físico y, en el caso de los países subdesarrollados, a los recursos financieros (Mehrotra y Jolly 1997).

En materia de gobernabilidad, debe apuntarse que las políticas sociales efectivas requieren un entorno político estable, un gobierno responsable y valores sociales orientados a la equidad.

La equidad, como expresión de justicia, tiene una importante influencia sobre esas instituciones y sus decisiones, y es una medida de su legitimidad

Los problemas globales (económicos, sociales, ambientales y otros) tienden a traducirse en mayores daños y riesgos para las regiones más pobres, lo cual podría exacerbar las inequidades, en ausencia de medidas compensatorias

hace complementarias. El grado de orientación social de las políticas económicas depende fundamentalmente de la prioridad asignada al desarrollo social como una parte integral de las estrategias económicas nacionales.

En materia de gobernabilidad, debe apuntarse que las políticas sociales efectivas requieren un entorno político estable, un gobierno responsable y valores sociales orientados a la equidad. Además, un gobierno que represente las aspiraciones y prioridades de la mayoría de la población, tiene en la equidad uno de los objetivos clave de su agenda, pues el progreso social y la participación social efectiva en la adopción de decisiones requieren como precondition básica logros significativos en materia de equidad social, económica, política y de género, tanto en lo relacionado con el acceso a oportunidades, como en lo referente a la distribución de los resultados.

El progreso social depende de la provisión universal de servicios sociales básicos financiados de manera responsable e instrumentados de forma eficiente y equitativa por los gobiernos. No sólo es importante la cuantía de los fondos públicos, sino la eficiencia con la cual estos fondos son empleados. La experiencia de numerosos países ha mostrado que, si bien el sector privado podría aportar recursos adicionales para financiar ciertos servicios sociales, pueden registrarse impactos negativos en términos de derroche e ineficiencia, cuando hay ausencia de un control estatal efectivo. Además, el sector privado está orientado hacia aquellos segmentos más lucrativos, lo que atenta contra la universalidad del servicio.

En resumen, los ingredientes claves para un desarrollo social exitoso parecen ser un gobierno diligente y responsable, que represente los intereses de la mayoría de la población; políticas económicas con orientación social y la provisión universal de los servicios sociales, y el control del Estado en esta esfera.

En la literatura más reciente se destaca que el desarrollo social no es un proceso singular ni lineal, que las estrategias para lograrlo pueden ser diversas y los patrones del éxito pueden ser variados, y que el desarrollo humano o las capacidades pueden fomentarse como resultado de la promoción estatal de dos tipos de sinergias:

-una entre intervenciones en nutrición, salud, educación y fertilidad; y

-la otra, a nivel macroeconómico entre crecimiento del ingreso, reducción de la pobreza y desarrollo social (Mehrotra y Jolly 1997).

En opinión de estos autores, la política de desarrollo podría contribuir significativamente al desarrollo humano en la medida en que estas sinergias sean mejor reconocidas y promovidas por la acción estatal.

Además de los estudios referidos al papel del Estado en materia de crecimiento económico, equidad y desarrollo humano, existe una amplia literatura orientada a las instituciones y considerada como alternativa, que incluye la creación de capacidades y la asistencia técnica, la participación comunitaria y la potenciación, el desarrollo centrado en las personas y el desarrollo sostenible. El tema unificador es el énfasis en la acción colectiva y el desarrollo de capacidades institucionales y para la adopción de decisiones (IPCC 1996).

En las unidades de agregación más pequeñas, el énfasis se sitúa en el análisis de la participación, la potenciación y el desarrollo comunitario. En el mesonivel, ese enfoque se traduce en el fortalecimiento de diferentes órganos de la sociedad civil, que incluye las instituciones de educación, investigación y monitoreo. A nivel gubernamental, el énfasis estaría en la reforma administrativa y la capacidad de desarrollo.

La equidad, como expresión de justicia, tiene una importante influencia sobre esas instituciones y sus decisiones, y es una medida de su legitimidad. La fortaleza real y la legitimidad percibida de estas instituciones varían considerablemente. No obstante, esas instituciones conforman el marco dentro del cual las diferentes políticas son aplicadas.

La idea principal de este enfoque, orientado a las instituciones, es que los resultados inequitativos son producidos por instituciones que fracasan en la protección de los derechos de grupos vulnerables o marginados socialmente. Similarmente, los países no pueden aprovechar las ventajas de las oportunidades globales o pueden sufrir desproporcionadamente a causa de los procesos globales adversos, si carecen de la capacidad institucional para proteger sus intereses.

La práctica internacional ha mostrado que muchos de los países que exhiben una actuación superior en un indicador de bienestar social también muestran una actuación superior en, virtualmente, todos los demás indicadores de esa naturaleza, lo que resulta explicable, en gran medida, a partir de la existencia de factores institucionales favorables. Pero el papel de las instituciones y su grado de autonomía en relación con el eje crecimiento-equidad-desarrollo humano no se debe sobredimensionar. La voluntad

política de los Estados para promover estos objetivos socioeconómicos debe acompañarse de una estructura institucional en concordancia con los requerimientos y prioridades de cada sociedad. Sin embargo, muy frecuentemente estas instituciones representan los intereses de los grupos de poder, más que los intereses sociales.

En numerosos países, pudiera resultar infructuoso esperar que los Estados nacionales, como están constituidos en la actualidad, respondan de manera equitativa frente a desastres o problemas de gran escala, y lo mismo se aplica a nivel internacional. Ante esta situación, ha surgido la necesidad de organizar programas para el desarrollo comunitario, el desarrollo rural y la creación de capacidades locales. A nivel nacional, se aboga por amplios programas que incluyan a los gobiernos, organizaciones no gubernamentales e instituciones del sector privado.

Los problemas de la equidad entre regiones y países están relacionados con las sustanciales diferencias regionales existentes. Los países difieren en tamaño, disponibilidad de recursos, población, riqueza, niveles de contaminación ambiental, grado de desarrollo humano, capacidades institucionales, estructura socioeconómica, entre otros aspectos. Entre países desarrollados y subdesarrollados es posible apreciar grandes diferencias en términos de equidad.

Una de las diferencias más evidentes entre países se relaciona con su riqueza, y gran parte de la literatura sobre equidad internacional parte del análisis de esta dimensión. Los países subdesarrollados, donde vive más del 77% de la población mundial, sólo aportan alrededor del 40% del PIB global, mientras que los países desarrollados, con el 16% de la población mundial, aportan más del 55% (IMF 1998).

La pobreza también tiene una relación importante con las prioridades nacionales y con las escala de tiempo consideradas en el diseño de políticas. Las tasas personales de descuento tienden a declinar con la elevación del ingreso; es decir, las personas más ricas pueden darse el lujo de pensar en planes a largo plazo, en contraste con los más pobres, quienes deben concentrarse en sus problemas de corto plazo y en los esfuerzos por asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas. Esto tiene grandes implicaciones para el diseño de políticas que incorporen objetivos de equidad.

Los problemas globales (económicos, sociales, ambientales y otros) tienden a traducirse en mayores daños y riesgos para las re-

giones más pobres, lo cual podría exacerbar las inequidades, en ausencia de medidas compensatorias. Sin ellas, se violarían varios principios éticos, como los relacionados en las necesidades básicas y los enfoques rawlsianos y, en particular, los referidos a los efectos transfronterizos de las acciones de algunos actores sobre otros. En general, los sistemas éticos contemplan el reconocimiento de que los responsables del daño o perjuicio deben ayudar o compensar a las víctimas.

Las estrategias internacionales de desarrollo también tienen implicaciones para la equidad dentro de los países. La aceptación social de los compromisos asumidos a nivel internacional dependería en gran medida de la legitimidad con la cual sean percibidos esos compromisos a nivel nacional. Para los gobiernos resulta más fácil cumplir con las obligaciones internacionales si sus ciudadanos sienten que los costos y beneficios derivados de este cumplimiento son distribuidos de manera equitativa. Debe tenerse en cuenta los riesgos de largo plazo que entrañan los patrones inequitativos para la estabilidad y la cooperación en el sistema de relaciones internacionales.

La búsqueda de un interés común sería menos difícil si todos los problemas del desarrollo tuvieran soluciones que dejaran a todos en mejor situación. Este es raramente el caso y, usualmente, hay ganadores, perdedores y muchos problemas derivados de las inequidades en el acceso a los recursos. Los perdedores en los conflictos asociados con los problemas del desarrollo incluyen a los que sufren de forma desproporcionada en términos de deterioro de la salud, pérdida de propiedades y daños ecológicos por la contaminación.

Como se expresa en el Informe Brundtland, en la medida en que un sistema se aproxima a sus límites ecológicos, las inequidades se agudizan. La incapacidad para promover el interés común en el desarrollo sostenible es con frecuencia un resultado de la negación de la justicia económica y social dentro y entre las naciones. Las relaciones que no son equitativas y que se basan en la dominación de un tipo u otro, no son una base sólida y duradera para la interdependencia (WCED 1987).

La debilidad institucional, asociada a la vulnerabilidad socioeconómica del Sur, reduce la capacidad de los países subdesarrollados para participar de manera efectiva en las negociaciones internacionales. La asistencia a estos países en el fomento de las

Las obligaciones y los derechos básicos de los Estados, establecidos bajo leyes internacionales a través de tratados, principios legales generales, reconocimiento de tribunales y cortes internacionales, aportan un marco para la consideración de los asuntos relativos a la equidad de procedimientos y distributiva

capacidades para asimilar la información y las propuestas de acción, y para fortalecer su poder negociador en las discusiones internacionales, incrementaría las posibilidades de lograr acuerdos equitativos, duraderos y efectivos a nivel internacional.

Las obligaciones y los derechos básicos de los Estados, establecidos bajo leyes internacionales a través de tratados, principios legales generales, reconocimiento de tribunales y cortes internacionales, aportan un marco para la consideración de los asuntos relativos a la equidad de procedimiento y distributiva. Aunque todos los Estados son iguales ante la ley y deben recibir igual tratamiento, la equidad no implica necesariamente igualdad, pues, en muchos casos, un tratamiento igualitario a países con diferente grado de desarrollo sería inequitativo.

En general, se perfilan ciertas áreas de preocupación para avanzar en el logro de una compatibilidad entre crecimiento económico, equidad y desarrollo humano. Una de ellas es la voluntad política de los responsables en la adopción de decisiones, quienes muchas veces se apartan de las prioridades de la mayoría de la población, y la prevalencia en muchos casos de un enfoque economicista, según el cual la equidad sólo puede ser un medio para el logro de ciertos resultados en términos de crecimiento y estabilidad política, y no un valor en sí mismo. Otros obstáculos se refieren a las limitaciones de recursos humanos, dificultades institucionales, déficit de recursos financieros,⁹ insuficiencia de información y problemas de comunicación, entre otras.

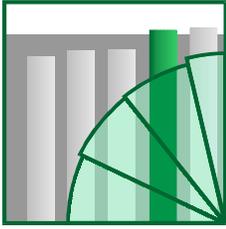
Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en un marco intertemporal, las generaciones futuras no podrán influir directamente en las políticas que se adopten en el presente, las cuales tendrán implicaciones sobre su bienestar en el futuro. En la práctica, no será posible compensar a las futuras generaciones por la reducción de su bienestar, provocada por las políticas actuales.

Los objetivos básicos del crecimiento, el desarrollo humano y la equidad, con una perspectiva de largo plazo, han sido objeto de consenso internacional en diversas conferencias, celebradas durante los años noventa, tales como la Cumbre Mundial sobre la Infancia (New York, 1990), la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y la Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Estambul, 1996).

Las declaraciones y planes de acción de estas reuniones internacionales destacan que la acción debe orientarse al país y ser conducida nacionalmente; que cada país debe identificar sus propios objetivos y diseñar sus planes de acción; y que la comunidad internacional y los donantes de ayuda, en particular, tienen un importante papel como apoyo, especialmente para los países de menor desarrollo.

Referencias

- Abbagnano, N. 1963. *Diccionario de Filosofía*. La Habana, Edición Revolucionaria, Instituto Cubano del Libro.
- Arrow, K.J. 1978. "El equilibrio económico general: propósito, técnicas analíticas, elección colectiva". *Lecturas*, Núm. 25 (Los Premios Nobel de Economía 1969-1977). México D.F., Banco de México, S.A.-Fondo de Cultura Económica.
- Burki, J. S. y G. E. Perry 1998. *Mas allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington D.C., Banco Mundial.
- CEPAL 1990. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL 1992. *Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CIEM 1997. *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba 1996*. La Habana, Caguayo S.A.
- Cornia, G., R. Jolly y F. Stewart 1987. *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. New York, Ed. Siglo XXI de Colombia Ltda.
- Diccionario de Ciencias Sociales 1975. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, FMI.
- Diccionario de la Lengua Española 1970. Madrid, Editorial Espasa-Calpe S. A.
- García, B. (compilador) 1995. *Ensayos sobre la Teoría del crecimiento endógeno*. México D.F., Facultad de Economía, UNAM.
- IMF (International Monetary Fund) 1998. *World Economic Outlook*, Washington, FMI.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) 1996. *Climate Change 1995. Economics and Social Dimensions of Climate Change* (Contribution of WG III to the Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change). New York, Cambridge University Press.
- Lalande, A. 1967. *Vocabulario Técnico y Crítico de la Filosofía*. Buenos Aires, Librería El Ateneo.
- Lenin, V. I. 1984. *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. La Habana, Obras Completas, Tomo 22, Editora Política.
- Londoño, J. L. 1996. *Pobreza, desigualdad y formación de capital humano en América Latina, 1950-2015*. Washington D.C., BIRF/ Banco Mundial.
- Marx, C. y F. Engels 1970. *Manifiesto del Partido Comunista y otros escritos políticos*. México D.F, Colección 70, Editorial Grijalbo, S.A.
- Mehrotra S. y R. Jolly (Eds.) 1997. *Development with Human Face. Experiences in Social Achievement and Economic Growth*. Oxford, Clarendon Press Oxford.
- Munasinghe, M. 1999. "Development, Sustainability and Equity". Ponencia presentada en reunión de expertos del IPCC sobre desarrollo, equidad y sostenibilidad. Colombo, 27-29 abril 1999.
- Naciones Unidas 1997. *Glosario de estadísticas del medio ambiente*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Orgaz, A. 1952. *Diccionario de Derecho y Ciencias Sociales*. Córdoba, Argentina, Editorial Assandri.
- Pichs, R. 1994. *El desarrollo sostenible: un reto global*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- PNUD 1992. *Desarrollo humano 1992*. Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- PNUD 1996. *Desarrollo humano 1996*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- Rawls, J. 1971. *Teoría de la Justicia*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Salvat Universal 1985. (Diccionario enciclopédico). Barcelona, Salvat Editores, S.A.
- Social Watch 1998. *To Betinho 1935-1997*. Montevideo, Instituto del Tercer Mundo.
- Solimano, A (Editor) 1998. "Alternative Theories of Distributive Justice and Social Inequality: Liberal, Socialist, and Libertarian Perspectives". *Social Inequality: Values, Growth and the State*. Michigan, The University of Michigan Press.
- WCED (The World Commission on Environment and Development) 1987. *Our Common Future*. New York, Oxford University Press.
- WRI (World Resources Institute) 1997. *World Resources 1996-97*. Washington D.C., Oxford University Press.



Dilemas en el desarrollo humano y la equidad en el proceso de globalización

Globalización y desarrollo

A partir de los cambios más recientes en el entorno internacional, especialmente el avance del proceso de globalización, ha adquirido impulso renovado el examen de las consideraciones sobre el desarrollo en sus diferentes acepciones, así como el de las estrategias y políticas nacionales e internacionales para alcanzarlo.

Los vínculos de la globalización con el desarrollo han sido abordados desde los más diversos marcos teóricos y metodológicos. El resultado es la aparición de diferentes opiniones, muchas veces encontradas, en correspondencia con la complejidad del fenómeno de la globalización y la variedad de rasgos y significados que se le atribuye.

En virtud de ello, conviene tener en consideración un marco conceptual que permita un acercamiento adecuado a la comprensión de la esencia de este fenómeno multifacético, convertido en un lugar común incluso en el lenguaje cotidiano.

El término *globalización*, como proceso hegemónico que se aspira a imponer al concierto de las naciones a fines del siglo XX, comenzó a utilizarse a principios de los años ochenta en las escuelas norteamericanas de gestión de empresas: Universidad de Harvard, Universidad de Columbia, Universidad de Stanford, entre otras. Se empleaba para dar cuenta de que “los obstáculos al desarrollo de sus actividades, en todas partes donde se pueden alcanzar beneficios, han sido eliminados por la liberalización y la desregulación; la telemática y los satélites de la comunicación ponen formidables instrumentos de comunicación y control en sus manos; en consecuencia, se reorganizan y reformulan nuevas estrategias internacionales” (Etxezarreta 1998).

Al mismo tiempo, un mensaje similar transmitían los grandes conglomerados japoneses: “Se pretende que las empresas sean absolutamente libres en sus movimientos y

que todos los dominios de la vida social sin excepción, sean sometidos a la valorización del capital privado. De hecho, se tiende a presentar el mundo ‘sin fronteras’ y a las empresas transnacionales como ‘sin nacionalidad’: la aldea global.” (Etxezarreta 1998).

Desde entonces, la naturaleza, el alcance y la definición de la globalización han suscitado un intenso debate en el cual se puede distinguir tres posiciones importantes:¹

-la corriente economicista o convencional: la globalización es un fenómeno exclusivamente económico y, en consecuencia, incluye tanto elementos microeconómicos (o nacionales), como factores de las relaciones económicas internacionales

-la corriente que ve la globalización como un fenómeno multifacético, que abarca diferentes dimensiones (económica, social, política, cultural, tecnológica, entre otras), pero cuya principal determinante es la económica. Esta funge como la tutora de las otras esferas, a las cuales organiza, regula e imprime su propia lógica

-la corriente que defiende la primacía de la política sobre la economía: los contenidos del proceso de globalización son predominantemente políticos o culturales.

El examen de los aciertos y limitaciones de estas tres perspectivas permite comprender la nueva dinámica mundial en sus aspectos económicos, socioculturales, políticos e, incluso, éticos, ecológicos y militares.

Junto al debate, se ha elaborado la necesaria base metodológica para el diseño de políticas de desarrollo coherentes con las profundas transformaciones que, efectivamente, vienen verificándose en el entorno internacional.

La corriente economicista comprende la globalización como un fenómeno básicamente

1. Como cualquier división convencional, la presente se arriesga a no expresar toda la riqueza y los matices de la polémica que actualmente se suscita en torno al concepto de globalización. No obstante, constituye una útil referencia para la posible sistematización de este objeto de estudio.

La mayor crítica que se le puede hacer a la corriente economicista es que separa artificialmente la esfera económica de los otros aspectos de la sociedad y acepta el marco sociopolítico como algo dado y marginal

de mercado (corporización de la economía), el cual encuentra su gran impulso en el espectacular progreso científico-técnico y, en particular, en su capacidad para reducir el costo en el movimiento de bienes, servicios, dinero, personas e información. Como afirma Rodrik, uno de sus principales exponentes, "... la mundialización forma parte de una tendencia más amplia que podemos denominar mercadización" (Rodrik 1997).

La hegemonía del mercado es considerada el fundamento de la reestructuración de la base industrial de la economía mundial, de la división internacional del trabajo y la socialización de la producción (Watson 1995). Si se respetan las libres fuerzas del mercado, el crecimiento de la economía mundial será más rápido y estable, y los frutos del desarrollo se distribuirán entre todos los habitantes del planeta (Ferrer 1999).

En otras palabras, el mercado domina (influye en todo y lo resuelve todo) y la aceptación o adaptación, expresada en la búsqueda de la competitividad y de los consensos sociales necesarios para procesar las reformas políticas requeridas, es el curso razonable de acción en un marco de selección darwiniana. De este modo, los ámbitos nacionales estarían disueltos en el orden global y los estados carecerían de capacidad de decisión significativa sobre la asignación de recursos y la estrategia de desarrollo de sus países.

Un acierto evidente de esta aproximación economicista es haber llamado la atención sobre el hecho de que la conformación del fenómeno de la globalización es, en buena medida, resultado de la interacción dialéctica de factores tecno-económicos que actúan tanto en los niveles macro y microeconómicos nacionales como en escala mundial. La marcada insistencia en el aspecto técnico-material tiende a subrayar el componente objetivo de las tendencias globalizadoras. Krugman, por ejemplo, dice al respecto:

La globalización es, por supuesto, un fenómeno real: el comercio y las inversiones internacionales han crecido más rápido que la economía mundial como un todo, de forma que las economías nacionales se han firmemente convertido en más interdependientes. (Krugman 1998).

La mayor crítica que se le puede hacer a la corriente economicista es que separa artificialmente la esfera económica de los otros aspectos de la sociedad y acepta el marco sociopolítico como algo dado y marginal, en el cual incluye tanto el ámbito de las instituciones sociales, políticas y culturales, como

la distribución del poder y los derechos de propiedad, los recursos y otros dones de los individuos, los grupos y las sociedades nacionales. A lo que Soros (1998), añade:

...el fundamentalismo del mercado pretende abolir la toma de decisiones colectivas e imponer la supremacía de los valores del mercado sobre todo los valores políticos y sociales".

En el extremo opuesto se sitúa el enfoque que le atribuye a la política un papel predominante en el proceso de globalización, sobre todo, a partir del derrumbe del campo socialista. Son las decisiones políticas las que promueven y aceleran la integración de los mercados y, por consiguiente, el movimiento hacia la globalización, acompañado de presiones para lograr la convergencia de prácticas e instituciones nacionales diversas (Bouzas y Ffrench-Davis 1998).

La globalización es considerada como un proceso político dentro de la esfera de decisión de los estados nacionales más poderosos y de las organizaciones económicas y financieras multilaterales —Organización Mundial de Comercio (OMC), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)—, en cuyo seno el Grupo de los Siete tiene una influencia decisiva (Ferrer 1999).

Sin embargo, la diversidad de prácticas e instituciones resultantes de la organización política basada en Estados nacionales, es crecientemente cuestionada por los principales círculos de poder mundial, cuyos intereses y necesidades presionan para imponer un único modelo de internacionalización de la economía.

En este sentido, la propia internacionalización o apertura de las economías nacionales —con la escala y características hoy conocidas—es, en gran medida, obra y gracia de políticas públicas compatibles con el funcionamiento de una economía global (Lerda 1996).

Esta perspectiva, contrariamente a la anterior, presupone la supervivencia del Estado como el agente predominante en las relaciones internacionales y, en consecuencia, el instrumento *par excellence* del proceso de globalización.

Por lo tanto, el desarrollo se concibe como un proceso de transformación de cada espacio nacional, de modernización del Estado. Nunca han sido más importantes que en la actualidad las especificidades nacionales. Sólo tienen éxito los países capaces de emprender una concepción propia y endógena del desarrollo y, sobre estas bases, integrarse al sistema mundial (Ferrer 1999).

Para algunos autores, se está modificando tan rápidamente la forma en que las políticas del Estado y los arreglos institucionales son condicionados y cambiados por el poder y la movilidad de los capitales transnacionales, que supone la disolución y transnacionalización del estado nacional (Gill 1990). Otros consideran, en cambio, que los Estados no solamente no pierden su papel, sino que adecuan su actuación a los intereses del capital internacionalizado (Etxezarreta 1998).

El énfasis en la importancia de los intereses políticos y los relativos a la seguridad en la organización y evolución de la economía mundial constituye, quizás, el principal aporte de este enfoque politizado de la globalización. No obstante, se debe recordar que si bien lo político es importante, no es suficiente para explicar por sí solo todos los cambios asociados a la globalización a escala mundial.

El marcado sesgo económico o político, según sea el caso, de los dos enfoques, los convierte en demasiado estrechos y limitados para ofrecer una definición adecuada de la globalización. En cambio, la tercera aproximación, más amplia, multifacética y, rigurosa, adquiere mayor relevancia.

Los que defienden este punto de vista reconocen que la globalización es, ante todo, un fenómeno multifacético, porque tiene diferentes dimensiones: económica, financiera, tecnológica, política, cultural, institucional, entre otras. Para muchos autores, la principal es la dimensión económica (Martínez 1996). También afirman que, en esencia, la globalización es un proceso objetivo, resultado de la acción de las leyes económicas del funcionamiento del sistema capitalista mundial. Constituye, además, una nueva etapa en el proceso de expansión internacional de las relaciones capitalistas de producción (Baró 1997).

Esto supone, entre otras cosas, que la “mundialización” expresa un nivel superior de desarrollo de las fuerzas productivas, lo cual se manifiesta en el papel determinante desempeñado por el más reciente progreso científico-técnico en el seno de las tendencias globalizadoras. Más aún, tal enfoque permite comprender el carácter concentrador, jerarquizante y excluyente inherente a la globalización, la cual no produce interdependencia, sino dominio; no es fuente de equidad y desarrollo humano, sino de desigualdad, atraso y subdesarrollo.

De hecho, se considera que la globalización, debido a la concentración del poder que promueve y la mayor internacionalización de la vida económica que propicia, conduce a una agudización extrema de lo que los marxistas

llaman la contradicción fundamental del sistema capitalista: la que se opera entre el carácter privado de la apropiación y el carácter cada vez más social de la producción.

Finalmente, sobre todo en virtud de los cambios en Europa oriental y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la mayoría de los principales exponentes de este enfoque sugieren que la globalización debe ser entendida y analizada como el proyecto impulsado por los principales círculos del poder mundial, en función de sus necesidades e intereses (Baró 1997).

El fundamento ideopolítico de este proyecto globalizador serían las concepciones neoliberales, tanto en lo concerniente a la economía como en su visión de la sociedad, la política, las instituciones y otras.

La globalización supone un profundo y vasto movimiento cualitativo que está transformando la forma de organizar la economía y, sobre todo, su articulación con los aspectos políticos y sociales de las sociedades.

Si se aceptan los aspectos medulares de esta definición más amplia e integrada, puede entenderse que se está lejos de haber llegado a un sistema acabado, plenamente desarrollado y estructurado. Lo único que se puede afirmar es que se está en el curso de una larga, difícil y, hasta cierto punto, impredecible marcha hacia la globalización que, como tantos otros fenómenos, probablemente no será de carácter lineal y acumulativo.

Los principales vínculos de la globalización con el desarrollo humano y la equidad

Más allá de sus lógicas limitaciones o deficiencias como teorías para ofrecer una explicación totalmente acabada del proceso de globalización, de los tres enfoques revisados —en especial del último— se puede extraer tres elementos que difícilmente deben ser desestimados y que resultan cruciales para aproximarnos a la comprensión de la dinámica y la naturaleza de los vínculos entre la globalización y el desarrollo humano y la equidad.

El primero es la esencia capitalista y técnico-económica de la mundialización, que explicaría las implicaciones actuales y previsibles de este fenómeno. El segundo es la identificación del agente dominante de este proceso, cuyo comportamiento y estrategias estarían moldeando la nueva economía y sociedad mundiales. El tercero lo constituyen las tendencias políticas e ideológicas que

Se puede afirmar que se está en el curso de una larga, difícil y, hasta cierto punto, impredecible marcha hacia la globalización que, como tantos otros fenómenos, probablemente no será de carácter lineal y acumulativo

le sirven de sustento, lo cual tiende a reforzar las tendencias globalizadoras.

La esencia capitalista y técnico-económica

Como se ha demostrado durante la larga historia del capitalismo, este modo de producción y su destino están gobernados por un conjunto de leyes que lejos de contribuir a la plena integración de todas las naciones dentro del sistema, reproducen la estructura jerárquica compuesta por un centro (o centros) dominante y una periferia dependiente.

Una de estas leyes, la que establece el proceso de crecimiento desigual entre las economías nacionales, determina una creciente diferenciación económica y política entre los Estados y crea una jerarquía internacional de la riqueza, el poder y las relaciones de dependencia entre economías centrales emergentes y economías periféricas que dependen de los intereses de las primeras. En resumen: una economía capitalista internacional puede impulsar el crecimiento mundial, pero no de forma equitativa:

El sistema está profundamente viciado. Mientras el capitalismo continúe triunfante, la búsqueda de dinero anula todas las demás consideraciones sociales. Los mecanismos económicos y políticos quedan desbaratados.” (Soros 1998).

En el contexto actual —en el que se han estado produciendo cambios importantes a

una velocidad insospechada en esferas claves para el desarrollo como la tecnológica, la comercial y la financiera—, se han reducido sustancialmente las posibilidades de las naciones subdesarrolladas para insertarse adecuadamente en la economía mundial.

En efecto, el actual proceso de globalización tiene como base técnico-material la revolución en las nuevas tecnologías de la información, el transporte y las comunicaciones. La posibilidad real de aprovechar muchas de las supuestas oportunidades abiertas por la mundialización, depende justamente de la incorporación de los recientes adelantos científico-técnicos.

La creciente y masiva innovación en los sectores mencionados constituye el fundamento básico de la progresiva profundización e integración tecnológicas, a través de redes unificadas e interconectadas, que han producido un impacto sustancial en las condiciones y medios de producción, las formas de distribución y los estilos de funcionamiento y consumo de las sociedades.

El conocimiento es considerado, generalmente, más que impulsor de importancia crítica para el cambio social, la piedra angular de toda estrategia de desarrollo. Las redes de conocimientos son cruciales para acelerar el desarrollo en áreas claves como la educación, la salud y los sectores de actividad económica.

La elección tecnológica, considerada uno de los pocos factores que pueden alterarse como función de política nacional, abre a los

RECUADRO 2.1

La difusión de la información en un mundo globalizado

En materia de disponibilidad de medios informativos, sólo tres agencias de países desarrollados (*Associated Press/EE.UU.*, *Reuters/Reino Unido*, y *Agence France Presse/Francia*) son las fuentes de alrededor del 80% de la información pública del mundo (UNESCO 1997a).

En cuanto a la dotación de medios para la difusión cultural, los países subdesarrollados contaban, en 1995, con una media de 115 receptores de TV por cada 1 000 habitantes (51 por 1 000 en la India y 38 por 1 000 en Senegal), mientras que los países industrializados disponían de 527 por 1 000 (805 por 1 000 en los Estados Unidos). Los mil millones de receptores de televisión existentes en el mundo en 1992 se distribuían como sigue: 35% en Europa (incluyendo a los países de la antigua URSS), 32% en Asia, 20% en América del Norte y el Caribe, 8% en América Latina, 4% en el Medio Oriente y 1% en África. El gasto mundial en programas de televisión era de unos 80 mil millones de dólares (CIEM 1998).

En 1994, los países desarrollados, con una tasa promedio de analfabetismo del 1.3%, disponían de 286 copias diarias de periódicos por cada 1 000 habitantes, mientras los países

subdesarrollados, cuya tasa promedio de analfabetismo era del 29.6%, sólo contaban con 44 copias por cada mil habitantes. En los países llamados eufemísticamente menos adelantados, la tasa de analfabetismo ascendía a 51.2% y la circulación diaria de periódicos era de sólo 7 por 1 000 habitantes (UNESCO 1997b).

Datos relativos al número de libros publicados entre 1991 y 1994 también reflejan desigualdad: Finlandia, un país desarrollado, publicaba 246 títulos por cada 1 000 habitantes; la India y Madagascar, promedio, los países industrializados publicaron 54 títulos por cada 100 000 habitantes, mientras los subdesarrollados sólo publicaron 7 (CIEM 1998).

En cuanto al número de teléfonos celulares —27 por cada 10 000 habitantes en países subdesarrollados; 635 por 10 000 en países desarrollados, en 1995— y máquinas de fax —5 por 10 000 en países subdesarrollados; 251 por 10 000 en países desarrollados, en 1992-95— también la brecha sigue creciendo (UNESCO 1997c).

Debido a que en 1995, el número de computadoras personales en uso era de alrededor de 180 millones, y la población global era cercana

a los 6 mil millones de habitantes, la posibilidad de acceso a Internet estaba limitada a un 3% de la población mundial. En ese año, sólo un pequeño grupo de países altamente desarrollados, donde radica alrededor del 15% de la población mundial, poseía las tres cuartas partes de las líneas telefónicas, sin las cuales no es posible acceder a Internet; mientras, el 50% de la población humana jamás había usado el teléfono. A comienzos de 1996, cerca del 60% de las computadoras conectadas a Internet pertenecían a norteamericanos, lo que explica que la lengua dominante en dicha red sea el inglés (Ramonet 1997).

Cuando en el mundo desarrollado los temas relacionados con la “autopista de la información” revelan desafíos y oportunidades para el presente y el futuro próximo, muchos países subdesarrollados todavía necesitan construir modestos, pero necesarios, “senderos de información”. Se estima que los países subdesarrollados, en su conjunto, gastarían unos 200 000 millones de dólares durante los próximos cinco años para construir más de 300 millones de líneas telefónicas principales y modernizar las actuales (UNESCO 1997c).

países la posibilidad de “dar un salto cualitativo” directamente a las tecnologías más avanzadas, sin necesidad de reproducir las condiciones físicas y tecnológicas desfasadas de los países industrializados. Adicionalmente, los factores tecnológicos permiten a los países evitar el dilema de tener que elegir entre el medio ambiente y el desarrollo. “Los países subdesarrollados tienen la opción de disponer de tecnologías más limpias y menos costosas de las que carecieron los países industrializados”(Choucri 1998).

El problema consiste en que los países atrasados poseen graves lagunas tecnológicas que es preciso colmar o, al menos, reducir; no tienen una adecuada capacidad nacional para la investigación-desarrollo; disponen de una reducida cantidad de personas convenientemente calificadas y, sobre todo, no poseen suficientes recursos financieros para emprender las necesarias inversiones.

Más importante aún, existe una extrema monopolización del progreso científico-técnico por un reducido número de países y corporaciones transnacionales. Las barreras que obstaculizan la elección y el acceso respecto de las intervenciones, estrategias o productos tecnológicos pertinentes, lejos de disminuir, han aumentado, lo cual cierra las oportunidades abiertas por la globalización para los países subdesarrollados.

Comercio

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, en gran número de países, y a nivel internacional, se registra una fuerte tendencia al crecimiento más rápido del comercio que al de la producción. Desde la posguerra hasta el presente decenio, el comercio exterior aumentó entre 1.5 y 2 veces más que la tasa anual de crecimiento del PIB mundial (Bouzas y Ffrench Davis 1998).

Las teorías tradicionales que postulaban el libre comercio como la fuente *par excellence* de la prosperidad general, han constituido un importante punto de apoyo a las propuestas teóricas acerca de una tendencia hacia la “convergencia”. Sin embargo, el auge secular del comercio no ha beneficiado por igual a todas las regiones y países.²

Por ello, han sido objeto de agudas críticas las propuestas de “convergencia”, tanto en relación con los efectos del comercio ex-

terior, como con respecto a las modalidades inter e intranacionales asumidas por el desarrollo económico.

A las críticas de corte marxista, formuladas en los países industrializados —Marx, y los autores que en la década de 1960-69 encabezaron la polémica sobre “intercambio desigual”—, habría que añadir las que durante la posguerra se presentaron en América Latina, durante los años cincuenta y sesenta por parte de la CEPAL, análisis en los que se argumentaba que la “heterogeneidad estructural” se reproducía en esos países junto con la industrialización, y se sumaba a los frenos al desarrollo, derivados de las relaciones centro-periferia; y en los años sesenta e inicios de los setenta, la corriente de la dependencia, la cual destacó no sólo distintos componentes de las relaciones externas y del orden mundial al que estaban sometidos los países de América Latina, sino también fenómenos internos como la marginalidad y la creciente disparidad de ingresos (Estay 1998).

Los cambios estructurales del comercio internacional durante los últimos dos decenios —especialmente asociados a la aparición y el desarrollo de nuevos productos y servicios de elevado contenido tecnológico— han condicionado un reforzamiento de la subordinación, la dependencia y la vulnerabilidad de los países subdesarrollados en el sistema de relaciones internacionales.

Sólo las naciones que posean una posición de avanzada en el sector de la investigación-desarrollo, podrán reestructurar sus economías, desarrollar nuevos productos y abrirse mayores espacios en el mercado mundial.

Aunque las tradicionales barreras no arancelarias continúan representando un obstáculo para los intercambios mundiales, en la actualidad la barrera más importante es la exclusión de un país o de una industria de las nuevas formas de producción y distribución, integradas regionalmente o a nivel mundial. El comercio se efectúa, en parte, a través de redes de empresas o grandes transnacionales y mediante la utilización creciente de servicios de avanzada de *marketing*, finanzas, telecomunicaciones y transporte (*Commissione delle Comunità Europee* 1993).

Algunos autores han reconocido que el mercado mundial no está distribuyendo los beneficios de una manera lo suficientemente equitativa como para mantener la paz social y prevenir la elevación del proteccionismo. Han sido identificadas tres fuentes potenciales de “tensión” entre el comercio global y la equidad social (Rodrik 1997). Una de ellas es el impacto del comercio sobre el incremento de la

El problema consiste en que los países atrasados poseen graves lagunas tecnológicas, no tienen una adecuada capacidad para la investigación-desarrollo; disponen de una reducida cantidad de personas convenientemente calificadas y, sobre todo, no poseen suficientes recursos financieros

2. Como ha sido demostrado, sólo unos pocos países pertenecientes al Tercer Mundo —los llamados cuatro tigres asiáticos— han logrado una inserción relativamente beneficiosa en el comercio internacional, a partir de estrategias controvertidas y de dudosa repetición. La región de América Latina no ha podido adaptarse a la dinámica comercial del mundo y África permanece en el más profundo estancamiento.

Algunos autores han reconocido que el mercado mundial no está distribuyendo los beneficios de una manera equitativa como para mantener la paz social y prevenir la elevación del proteccionismo

desigualdad, a partir no sólo de las importaciones de bienes producidos con bajos salarios y pérdidas de las conquistas laborales de los trabajadores nacionales, sino también del aumento de la competencia internacional.

Otra área de tensión entre la expansión del comercio y la equidad social es la forma en la cual el libre comercio socava la capacidad de las instituciones nacionales diseñadas para la protección social de los ciudadanos contra la dureza del mercado.

Por último, existe una fuente de tensión en el debilitamiento de los gobiernos a causa de las presiones derivadas del comercio internacional. Las fuerzas neoliberales tienden a reducir el tamaño del sector público y trasladan, al mismo tiempo, la carga fiscal de las corporaciones hacia los trabajadores.

En consecuencia, continúa siendo tan decisivo como difícil promover una inserción más dinámica y diversificada en el comercio mundial para revertir los aspectos negativos heredados de comportamientos pasados y eliminar, o al menos moderar, la transmisión de nuevos rasgos disfuncionales para el desarrollo humano y la equidad.

Finanzas

El proceso de globalización alcanza su forma más acabada en el dominio financiero de la economía. Se ha suscitado una rápida integración de los mercados financieros, asociada particularmente a las innovaciones en las comunicaciones y la informática, lo cual ha hecho posible la aparición de un vasto espectro de nuevos instrumentos financieros y de tecnologías de gestión de los riesgos.

Los mercados de capitales de corto plazo de muchos países se han integrado con el resto del mundo más intensamente que los mercados productivos. Las transacciones transfronterizas en bonos y acciones, que en 1980 representaban menos del 10% del PIB en las economías más avanzadas, en 1996 constituían más del 100%. Las transacciones cambiarias, ascendentes a poco más de 20 mil millones de dólares diarios a comienzos de los setenta, se habían multiplicado por 65 en un cuarto de siglo, en 1995 alcanzaban 1.3 billones de dólares y en 1998 eran de 2 billones de dólares —cifra próxima a toda la deuda externa de los países subdesarrollados (Beinstein 1999).

Simultáneamente, han surgido grandes conglomerados financieros e importantes agentes privados en los mercados nacionales y mundiales. A los bancos al por mayor, internacionales y centrales, y a las casas de inversión, se ha sumado un conjunto de actores en el escenario internacional: los inversores institu-

cionales (fondos de pensión, fondos comunes de inversión, compañías de seguros y de seguros de vida), los fondos de cobertura y las comercializadoras integradas.

En el transcurso de los ochenta, los fondos provenientes de estas fuentes crecieron vertiginosamente, pero en los noventa la expansión ha sido aún más fuerte. En 1988, los fondos de pensión de las naciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) administraban inversiones del orden de los 3.9 billones de dólares; una década después, la cifra se había multiplicado por 2.6 y había llegado a los 10.2 billones —aproximadamente un tercio del PIB mundial (Beinstein 1999).

Una manifestación importante de estas tendencias ha consistido en la elevada independencia e, incluso, verdadero divorcio, entre la economía real y la esfera de la circulación monetario-financiera, (lo que ha aumentado el carácter parasitario de la economía mundial). La creación de la nueva riqueza se ha basado cada vez más en el crecimiento sin medida del capital especulativo, que ha llegado a dominar sobre la economía que produce bienes, servicios y tecnologías reales.

Si en 1970 el 90% del capital empleado en transacciones internacionales era real, en 1995 no pasaba del 30%. Se calcula que por cada dólar surgido de la economía real, hay entre 30 y 50 dólares surgidos del mercado financiero, girando en la ruleta de la economía “casino” (Martínez 1998). Esto ha colocado a la economía mundial al borde de un proceso de destrucción de fuerzas productivas: la crisis económica, tradicional y peculiar forma capitalista de recuperar el equilibrio económico perdido.

Por otra parte, ha cambiado el carácter de las corrientes netas de recursos de largo plazo hacia los países subdesarrollados. En primer lugar, el flujo de capital privado es, en la actualidad, predominante. En 1996, constituía el 85% del total, mientras en 1990, sólo representaba el 45%. En segundo lugar, las corrientes de valores en cartera constituyen casi el 30% del total de las corrientes de capital privado distintas a la deuda, una manifestación de la creciente importancia de las instituciones financieras extrabancarias como fuentes de financiación al desarrollo (Ohiorhenuan 1998).

Ciertamente, también ha existido una notable expansión de los flujos de inversión extranjera directa (IED), llamados a desempeñar un importante papel en el proceso de desarrollo económico. Este capital reporta muchos beneficios: no sólo el aumento de la

capacidad productiva, sino también mejoras en los métodos de producción y otras innovaciones. Así, pues, los países compiten por atraer y retener las inversiones extranjeras directas. Preparar condiciones atractivas para este tipo de capital tiene prioridad sobre otros objetivos sociales (Soros 1998).

La notable reducción de los costos de transporte y comunicaciones ha facilitado la división del proceso productivo y permitido la participación de un mayor número de emplazamientos geográficos, según las ventajas de cada cual en la cadena de valor agregado. Han sido ampliadas las posibilidades de una más activa participación en las redes internacionales de producción administradas por las grandes compañías transnacionales.

Sin embargo, al ímpetu adquirido por la IED, han estado asociados cambios cualitativos en sus pautas de comportamiento, los cuales han condicionado la concentración del mayor volumen de estos flujos financieros dentro de los propios países industrializados.

La posibilidad de participar en las redes de producción mencionadas depende de características nacionales, no necesariamente vinculadas con las políticas específicas de inversión extranjera o con el costo de la mano obra. Mayor importancia parecen tener la eficiencia con la cual la economía receptora responde a las demandas de estabilidad macroeconómica, su disponibilidad de infraestructura, y la calificación y adaptabilidad de la mano de obra. Todas estas cualidades son requisitos necesarios en el contexto del nuevo patrón organizativo de la producción. Del 75% al 80% de la IED se realiza en sectores que precisan niveles de conocimientos humanos, capital o tecnología intensiva superiores a los normales (Choucri 1998).

En 1997, el monto de la IED anual a nivel mundial ascendió a 400 mil millones de dólares. Los países desarrollados absorbieron el 58.2% de esta suma. Los países subdesarrollados, en cambio, sólo captaron el 37.2%, distribuido de la siguiente forma: 21.7% en Asia, 14% en América Latina, 1.2% en África y el resto en los países de esta categoría pertenecientes a Europa (*World Bank* 1998a).

Los nuevos cambios e interconexiones operados en el área monetario-financiera internacional pueden aportar beneficios tales como eficiencia, creatividad y menores costos en el manejo de los fondos. Sin embargo, no siempre coinciden con los objetivos más importantes de la economía internacional, en general, ni de los países subdesarrollados, en particular. Más bien, tienden a ampliar la

brecha del atraso, potencian los desequilibrios entre los países industrializados, dificultan el ajuste estructural y la estabilización de los países subdesarrollados, y no favorecen el crecimiento conjunto de la producción y el empleo a nivel mundial. En síntesis, contribuyen a perpetuar las condiciones de dependencia, pobreza e inequidad.

Los principales agentes globalizantes

Sin duda, las grandes empresas transnacionales son protagonistas principales de los cambios a favor de la globalización, no sólo por su impacto en el ámbito de la esfera productiva, sino por su incidencia determinante en la esfera política de los Estados.

Desde la época en que Lenin, en su obra clásica *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, analizó la formación de agrupaciones monopolistas internacionales como uno de los cinco rasgos económicos que diferenciaban al capitalismo monopolista del premonopolista, se ha suscitado una rápida expansión de estos agentes. En cada etapa del proceso de internacionalización, ellos han desplegado novedosos rasgos para adecuarse a las nuevas condiciones de la expansión de las relaciones de producción capitalistas (Baró 1997).

La magnitud de los recursos con los cuales influyen en la economía y la política, ha originado una corriente de pensamiento que considera que el poder sobre las decisiones económicas fundamentales se está desplazando de los estados nacionales a las corporaciones internacionales.

En 1994, las cinco empresas privadas mayores del mundo (*General Motors, Ford, Toyota, Exxon* y *Royal Dutch/Shell*) realizaban negocios que casi duplicaban el Producto Nacional Bruto (PNB) de todos los países de Asia meridional, triplicaban el de todas las naciones de África subsahariana y eran superiores en casi 800 mil millones de dólares al PNB de las aproximadamente 50 naciones denominadas por Naciones Unidas como países de menor desarrollo relativo (PNUD 1997).

Otro estudio, realizado en la primera mitad de los años noventa, revelaba que las principales corporaciones multinacionales empleaban directamente o subcontrataban a cerca de 150 millones de personas, las cuales representaban el 6% de la población económicamente activa (2 500 millones) de todo el mundo. Estas transnacionales controlaban el 70% del comercio mundial, así como el 75% del universo de las Inversiones Extranjeras Directas (Suárez 1999).

No obstante, son las nuevas estrategias y los cambios en el comportamiento de las empresas transnacionales los que hay que entender para captar la dinámica y la complejidad del mundo actual. En esencia, lo novedoso y más interesante es el esquema de alianzas estratégicas que vienen implementando entre sí, centrado, en lo fundamental, en el área de la información y el conocimiento, y concentrado, casi exclusivamente, en la tríada conformada por la Unión Europea, Estados Unidos de Norteamérica (E.U. A.) y Japón.

Las cien megacorporaciones más importantes (fuera del sector bancario) poseen 3.4 billones de dólares en activos, lo cual equivale a la sexta parte del valor estimado del conjunto de todos los activos del mundo. Las dos terceras partes de esos activos se localizan en sus países de origen: Estados Unidos, Japón y las naciones de la Unión Europea (Suárez 1999).

A inicios de la presente década, 68 “corporaciones triádicas” habían conformado “el consorcio en robótica”, otras 12 formaban el “consorcio de aviación” y 21 integraban “el consorcio en biotecnología”. Adicionalmente, cuatro grupos monopólicos controlaban, de hecho, el sector de las telecomunicaciones (70% de las ventas mundiales). En síntesis, los sectores estratégicos en la nueva división internacional del trabajo que se está configurando, están siendo crecientemente monopolizados por el gran capital (Suárez 1999).

Es esa capacidad estratégica-creativa la que ha permitido a las corporaciones transnacionales un papel casi evangélico, ejerciendo una influencia universalizante que posiblemente no ha existido desde el apogeo de los misioneros cristianos (Chomsky y Dieterich 1996).

Aun entre aquellos que consideran que esas empresas están fuertemente enraizadas en sus contextos institucionales y que más de la mitad de su valor agregado es generado en sus mercados internos, en sus relaciones con las economías subdesarrolladas, su poder es creciente y, en ocasiones, llegan a subordinar la política económica, monetaria y fiscal del país en el cual operan.

El sustento político-ideológico de la globalización

Las actuales tendencias globalizadoras funcionan sobre el trasfondo de los preceptos neoliberales que, basados en la fe ciega del poder del mercado, les han servido tanto de catalizador como de sustento político e ideológico.

El eslabón fundamental de propagación del modelo neoliberal lo han sido los pro-

gramas económicos de ajuste estructural diseñados y aplicados, desde comienzos de la década del ochenta, por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

La privatización total, la desregulación a ultranza y la apertura indiscriminada —y, en general, la confianza plena en los automatismos del mercado— se han erigido en requisitos imprescindibles e, incluso, ideales para alcanzar la prosperidad por medio de elevadas tasas de incremento de la actividad económica global.

En definitiva, el pleno despliegue de las tendencias asociadas a la globalización se constituye en condición necesaria y suficiente para acceder finalmente al desarrollo, en una reedición bastante simplista del “etapismo” que predominó en la postguerra (Estay 1998).

Así, en los países se ha producido una tendencia al desmantelamiento del aparato estatal, incluido el colapso o, al menos, drásticas reducciones de las administraciones públicas. Se ha suscitado, además, una generalizada y acelerada apertura comercial y financiera.

La adquisición a bajos precios de las empresas nacionales de muchos países, realizada en los marcos de procesos privatizadores, ha conducido a una progresiva desnacionalización, con la consiguiente limitación de los aparatos productivos e industriales, lo cual ha roto no sólo los vínculos internos de cada sociedad, sino que también ha impedido la formación de coaliciones redistributivas capaces de alcanzar consensos sociales.

Entre 1988 y 1995, un total de 88 países del mundo subdesarrollado o en “transición” vendieron (en su mayoría al capital extranjero) 3 801 propiedades, cuyos activos (muchas veces subvaluados) se estimaron en 135 mil millones de dólares (Suárez 1999).

Al mismo tiempo, los gobiernos han debido enfrentar significativos recortes en los gastos públicos. Las políticas económicas y sociales han quedado reducidas a procesos de ajuste y de gestión de muy corto plazo en busca de equilibrios financieros y contables. Una expresión particular y dramática de lo anterior, es el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar y su sistema de regulación basado en un contrato social, pues aquél ya no se corresponde con una economía sometida a los imperativos de la competitividad internacional y regida por centros de decisión cuya lógica se expresa a nivel mundial.

Obviamente, el vasto movimiento hacia la globalización neoliberal, especialmente en los sectores comercial y financiero, ha sido faci-

litado por la existencia de un conjunto de normas internacionales que propugnan la irrestricta libertad de mercado. En este sentido, es posible apreciar tres niveles de operatividad (Etchezarreta 1998).

El primero, que impulsa más directamente la globalización, propugna acuerdos multilaterales conducentes a la libertad total en la movilidad del capital y el comercio. Las negociaciones del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) —hoy Organización Mundial de Comercio, OMC— serían el foro en el cual más claramente se ha manifestado esta voluntad.

Este régimen de comercio ha impuesto una carga adicional a los países del Sur, limitados, en consecuencia, para crear capacidades marginales destinadas a proyectar y proteger los intereses nacionales y convertirse en negociadores más eficaces, desarrollar la capacidad de observar las obligaciones comerciales y ejercer sus derechos, y poner en marcha la necesaria gama de nuevos arreglos institucionales a fin de ser más competitivos.

Al incorporar en su agenda liberalizadora cuestiones críticas de la política económica —como son la inversión extranjera, la propiedad intelectual, la técnica, las normas de salud y seguridad de una amplia gama de servicios—, la Ronda Uruguay del GATT las elevó a la plataforma de las relaciones internacionales.

Su implicación ha sido la intensificación y la diversificación de la competencia, tanto en el mercado mundial como en los mercados internos, pues “hay que participar al costo que sea” (Cardero 1998). Este nuevo escenario perpetúa las relaciones históricas de poder y explotación en favor de las grandes empresas transnacionales de los países desarrollados, las cuales concentran los principales flujos de comercio internacional. Las políticas económicas nacionales deberán responder y adaptarse a conmociones externas cada vez más frecuentes.

Con respecto a la liberalización financiera, las políticas promovidas por las naciones industrializadas en el decenio de los ochenta barrieron buena parte de la vieja segmentación de los mercados, pues suprimieron las restricciones a los movimientos de capitales y facilitaron las inversiones cruzadas de las empresas transnacionales.

Un segundo nivel de operatividad de las normas internacionales en función de promover la política neoliberal, está asociado a la potenciación de la desregulación en los espacios internos nacionales, bajo la argumentación de la superior eficiencia del mercado sin

trabas. Las presiones competitivas han generado una verdadera imposición sobre los gobiernos en aras de la desregulación.

La desregulación de los sistemas financieros nacionales por parte de los gobiernos, fundamentalmente durante los años noventa, ha contribuido de forma decisiva a la internacionalización del sector. Las empresas que operan en los mercados internacionales de capitales han preferido establecerse allí donde la regulación es mínima, o prácticamente inexistente, y donde la fiscalidad es menos severa, siempre con la intención de funcionar en las condiciones más favorables.

De esta forma, la apertura financiera ha colocado a los Estados en una situación de incompetencia fiscal frente a la inversión extranjera. Prolifera una marcada tendencia hacia las exoneraciones y ventajas fiscales, y un retroceso de las capacidades recaudatorias. Para evitar la fuga de capitales, los Estados tratan de satisfacer los requerimientos de ganancias de las transnacionales, lo cual ha socavado sensiblemente el marco regulatorio destinado a garantizar la subordinación de estos flujos a las estrategias y proyectos nacionales de desarrollo. La consecuencia última es el abandono de los intereses nacionales.

Los recientes intentos de establecer un acuerdo —primero, entre miembros de la OCDE, para extenderlo después a los demás países— que defienda las inversiones de las transnacionales frente a los gobiernos —Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)—, muestran claramente las tendencias de futuro. Se trata de marchar hacia una profunda y generalizada desregulación de los flujos de inversión, la cual contribuiría a eliminar el poder de los gobiernos, reducir el de los trabajadores y deteriorar el Estado de bienestar.

En tercer lugar, existe una presión para que los Estados vendan las empresas públicas que al capital privado le interesa absorber. El control de sectores industriales en muchos países permite, a su vez, intensificar las presiones sobre los gobiernos para eliminar cuanta regulación incida en la vida económica.

En el terreno de las relaciones internacionales, la tendencia hacia la desaparición de las normas sobre el capital y la aplicación de un principio de trato igual que no tiene en cuenta las desigualdades, fomenta aún más la divergencia y, por consiguiente, marcha en sentido contrario al desarrollo humano y la equidad entre los diferentes países.

Las políticas promovidas por las naciones industrializadas en el decenio de los ochenta barrieron buena parte de la vieja segmentación de los mercados, pues suprimieron las restricciones a los movimientos de capitales y facilitaron las inversiones cruzadas de las empresas transnacionales

El nuevo entorno estratégico para el desarrollo humano y la equidad

La compleja combinación e interacción de los tres factores anteriores tiende a colocar a la humanidad en la transición hacia un Nuevo Orden Mundial (NOM). Esta transición ha sido caracterizada por no pocos autores como “caótica” y “desordenada” (Amin 1993 y Arroyo 1991), y ha generado dilemas y contradicciones para las estrategias nacionales interesadas en el logro del desarrollo humano y la equidad.

Una primera contradicción es evidente: continúan siendo atributos esencialmente nacionales la adopción de las principales decisiones (sobre producción, empleo, entre otras) y la capacidad para aprovechar las oportunidades de la globalización, en contraste con la objetivamente observada pérdida de autonomía y de capacidad de maniobra de los Estados nacionales.³

En efecto, la autonomía y la efectividad de las políticas locales han decaído como resultado de un amplio número de cambios importantes, tales como la integración global de los mercados financieros, la concentración del poder en un reducido grupo de agentes internacionales capaces de imponer sus preferencias o valores como superiores o universales, el predominio de la política neoliberal que ha potenciado el papel del mercado en todos los ámbitos, y el desarrollo de un número creciente de problemas globales, entre otros.

En aquellas áreas donde la jurisdicción nacional no puede ejercer más control, la coordinación de acciones entre los gobiernos se ha vuelto, como nunca antes, necesaria. La solución de los problemas técnicos de la coordinación de políticas, tanto horizontalmente —a través de mecanismos internacionales de concertación—, como verticalmente —en la articulación de los niveles nacional, regional e internacional de las acciones—, será un desafío primordial que deberán enfrentar las estrategias para el desarrollo humano y la equidad en el contexto de la globalización.

El desarrollo humano, se afirma, no puede ser logrado aisladamente por ningún país, ni siquiera por grupos de países (Gordimer

1998) con la creciente interdependencia entre las economías nacionales y el paso a un entorno más estratégico; las acciones de un gobierno necesariamente inciden en el bienestar de otras sociedades y, en consecuencia, incrementan la necesidad de una cooperación internacional (Gilpin 1990).

El problema fundamental de la coordinación, en este sentido, es que la libertad de la cual disponen las autoridades locales es de diverso grado, lo que se expresa en la correspondiente diversidad de opciones políticas. Identificar los factores que explican esa variabilidad resultaría más útil que la mera constatación de las tendencias globales de validez general.

Otro problema es el debilitamiento y la reestructuración de las intervenciones públicas, ocurridas como consecuencia directa de la actuación del capital privado. Este fenómeno, de suma importancia, precisa de un ajuste si se pretende diseñar estrategias en favor del desarrollo humano y la equidad.

La privatización de las empresas públicas y la crisis del Estado del bienestar, son ejemplos importantes del interés del capital privado por ocupar los emplazamientos que, dentro del ámbito de la actuación pública, pudieran resultar rentables. Así, el capital transnacionalizado tiende a absorber las prestaciones sociales —educación, sanidad, pensiones, asistencia social, entre otras— y, con ello, convertir aspectos importantes de la vida —como la salud y la educación— en mercancía.

Esta reversión tiene un efecto perverso: el Estado, que supuestamente representaba el interés general, dispone ahora de una base más estrecha que la empresa mundializada para defenderlo frente a ella; viceversa, los intereses de la empresa mundializada son más libres de orientar la acción del Estado según su conveniencia.⁴

El dilema proviene del hecho de que, en un mundo en transición como el actual, el nivel de gasto social y su eficiencia —salud, capacitación laboral y educación, por ejemplo— son componentes esenciales para construir una sociedad con una distribución equitativa

4. “Si bien nos encontramos ante una relativa pérdida de la potestad del Estado frente a las empresas transnacionales, las consecuencias respectivas para la soberanía nacional son menguadas por tres tendencias opuestas. En primer lugar, la relación entre el Estado primermundista y las transnacionales del país no es, primordialmente, conflictiva, sino simbiótica... En segundo lugar, hay funciones jurídicas y políticas dentro del sistema global que están reservadas a los estados nacionales... En tercer lugar, los estados dominantes del Primer Mundo desempeñan un papel dinámico en el desarrollo de estructuras regionales y mundiales de poder estatal.” (Chomsky y Dieterich 1996).

3. A pesar del fuerte crecimiento del comercio internacional y la IED en comparación con la expansión del PIB, el grueso de las economías nacionales continúa orientado al mercado interno. Entre 80% y 85% del PIB que se genera en la actualidad en el mundo no se comercia internacionalmente, y alrededor del 90% de la inversión mundial corresponde a fuentes nacionales (Bouzas y French-Davis 1998, Feldestein y Bacchetta 1991).

La solución de los problemas técnicos de la coordinación de políticas, tanto horizontalmente — a través de mecanismos internacionales de concertación —, como verticalmente — en la articulación de los niveles nacional, regional e internacional de las acciones —, será un desafío primordial que deberán enfrentar las estrategias para el desarrollo humano y la equidad en el contexto de la globalización

de las oportunidades y con capacidad productiva creciente.

Un aspecto crucial de la globalización, incompatible con la aplicación de políticas coherentes con la equidad, la justicia y el desarrollo humano, es que supone una enorme concentración del poder en un pequeño grupo de naciones y de entidades internacionales o supranacionales. Estas últimas, por demás, de muy limitado y dudoso (si alguno) carácter democrático. Este poder se expresa en la institucionalización de formas de autoridad internacional que establecen un patrón de relaciones, comportamientos, políticas y obligaciones para los países o agentes que quedan al margen del proceso de adopción de decisiones. En otras palabras, el régimen internacional, articulado en torno al alto grado de control y de influencia de los principales agentes mundiales sobre las relaciones internacionales, institucionaliza y reproduce inequidades.

Este proceso de concentración del poder, al impedir la entrada de nuevos jugadores, o excluir a los más débiles, tiene el potencial suficiente para poner fin a la libertad de información y a la diversidad cultural e ideopolítica. El carácter internacional y hegemónico de los grandes oligopolios constituye una amenaza para el producto cultural de los pequeños mercados nacionales e incrementa el riesgo de estandarización o empobrecimiento de las culturas locales.

La subordinación de las dimensiones social, ética, cultural y política de las naciones tercermundistas a los reclamos económicos de los principales centros de poder, particularmente de sus empresas transnacionales, ha colocado en el orden del día la maximización de las ganancias a ultranza, y relegado o ignorado las prioridades del desarrollo, la cooperación y la solidaridad.

El conjunto, explícito o implícito, de normas y reglas, se percibe más como una recomendación normativa respecto al mundo deseable, que una descripción, siquiera estilizada, de la realidad. Esto conduce a una colisión entre las normas internacionales y la autonomía interna, cuyo desenlace es casi siempre una cesión de soberanía nacional por parte de los países subdesarrollados.

Como resultado de todo lo anterior, se ha producido un agudo declive del multilateralismo, el marco tradicional dentro del cual se intentaba, al menos, introducir principios reguladores y normas más justas y equitativas en las relaciones internacionales. Los países subdesarrollados han ido perdiendo muchas de las consideraciones y el trato especial

que otrora disfrutaron en virtud de la idea de que “el final de la guerra fría ha hecho que la distinción Norte-Sur básicamente haya perdido su razón de ser” (Ohiorhenuan 1998).

La reducción del volumen de ayuda oficial al desarrollo en el último decenio —en concordancia con la imperante lógica darwiniana acerca de la cooperación para el desarrollo— es, al menos en parte, el resultado de la creciente percepción de que la asistencia al desarrollo está adquiriendo un carácter anacrónico.

La falta de uniformidad u homogeneidad de los procesos de globalización plantea otro dilema no menos importante a las estrategias para el desarrollo humano y la equidad. En virtud de esta peculiaridad, se producen tendencias hacia la exclusión o la marginación de muchos países y habitantes del planeta, quienes resultan “sobrantes”: sin sentido, espacio o futuro en la economía globalizada. Como bien afirma Bendesky:

la globalización es, en todo caso, un fenómeno que se presenta de forma desigual para diversos países, regiones, intereses, sectores de actividad, industria y empresas. Este es, precisamente, uno de los límites o la paradoja de la propia globalización y es que su alcance no es generalizado (Bendesky 1994).

La globalización desbalanceada, heterogénea y parcial es excesiva en algunos aspectos e insuficiente en otros, lo cual impone tensiones a las condiciones de gobernabilidad de los países subdesarrollados. La gobernabilidad exige, precisamente, un reordenamiento de las tendencias que exhiben los diversos ingredientes de la globalización.

Las economías nacionales parecen ingobernables a causa de la creciente penetración en ella del capital financiero internacional, que impide a los gobiernos el control de los flujos de capital y mina la capacidad de las políticas gubernamentales para la gestión de la macroeconomía.

A ello hay que añadir que la globalización ha colocado a los gobiernos bajo un mayor escrutinio, lo cual los obliga a una conducción interesada de los asuntos estatales y a la implementación de políticas económicas que no responden a la equidad y el desarrollo humano.

Con la intensificación de la economía global se están generando nuevas demandas sobre los Estados nacionales para construir nuevas estructuras de gobierno a nivel internacional, capaces de enfrentar problemas co-

*La globalización
no es un proceso
lineal
ni exento de
problemas.
Lejos de ello,
presenta
contradicciones
que se manifiestan
en grados variables
de conflictividad
y que han cambiado
las condiciones
de funcionamiento
de la economía
y la sociedad*

munes relacionados con el medio ambiente, el crimen, el narcotráfico, la conducta de las empresas transnacionales y la migración laboral. En síntesis, los desafíos para un “mejor gobierno” no se limitan al estrecho ámbito nacional, sino que, además, trascienden al plano global.

Las crecientes inseguridad, inestabilidad e incertidumbre que acompañan al proceso globalizador —caracterizado por la competencia entre los agentes económicos y los países más poderosos del mundo— ha urgido la conformación de bloques regionales en torno a los grandes centros de la economía mundial. Se ha levantado, así, otro dilema sobre cómo acceder al desarrollo humano equitativo, tanto en el interior de los países como entre ellos.

Para muchos autores, este reciente fenómeno es más relevante para el futuro de la economía mundial que la propia globalización. Sin embargo, la llamada regionalización de la economía mundial, lejos de constituir un fenómeno opuesto a la globalización, la complementa, pues resulta sólo un mejor canal de acceso al mecanismo que conduce a ella.

Los países subdesarrollados, quizás seducidos por el terror de quedar marginados de las actuales tendencias tecnológicas, comerciales y financieras, han optado por priorizar sus esfuerzos integracionistas con el bloque comercial correspondiente. Las acciones de cooperación e integración en el ámbito propiamente tercermundista han quedado, virtualmente, en el olvido.

La regionalización, sin embargo, también ha implicado desigualdades y desproporciones, tanto dentro de las naciones como entre los países que conforman los bloques regionales, ámbito este último en el que se establece un trato desfavorable y excluyente hacia los no participantes.

Resulta, pues, evidente que la globalización no es un proceso lineal ni exento de problemas. Lejos de ello, presenta contradicciones que se manifiestan en grados variables de conflictividad y que han cambiado las condiciones de funcionamiento de la economía y la sociedad.

Hacia una reconsideración de las estrategias para el desarrollo humano y la equidad

El avance de la globalización es incuestionable, pero los desequilibrios que se cobijan bajo su sombra, actúan como contrapesos al desarrollo humano y la equidad, y alimentan tendencias y procesos desestabilizadores en el plano económico, político, social y cultural, tanto a nivel nacional, como global.

La globalización no ha sido un proceso neutro, pues no ha afectado a todos por igual, ni ha provocado que todos, o por lo menos la gran mayoría de los países involucrados, hayan mejorado las condiciones de vida de su población. Por el contrario, la distribución de los frutos del crecimiento entre países ricos y pobres, considerada globalmente, está hoy más polarizada que nunca. Los países calificados como de “alto ingreso” (aproximadamente el 16% de la población del planeta), que en 1980 generaban el 73% del Producto Bruto Global, en 1996 alcanzaban el 80%. En ese lapso de tiempo, los países más ricos, integrantes del grupo G-7 (Estados Unidos, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, Canadá y Japón), con el 11.7% de la población mundial, pasaron del 61% al 66% (*World Bank* 1998b).

No se trata de crecimientos productivos a diferentes ritmos, sino del progreso de los más ricos frente al retroceso de los más pobres. Los países del G-7 aumentaron su PIB *per capita* en un 22% entre 1985 (22 500 dólares) y 1995 (27 500 dólares).

En cambio, 105 países, con el 43% de la población mundial, mostraban caídas de su PIB *per capita*. El ejemplo más elocuente es el de los 47 países menos desarrollados (con 1 050 millones de habitantes en 1996), cuyo PIB *per capita* descendió de 333 a 290 dólares, lo que representa una caída del 15%. Si agregamos los numerosos países en que, a pesar del crecimiento de su PIB *per capita*, cientos de millones de personas experimentaron el descenso, en términos absolutos, de sus ingresos personales, se podrá verificar que durante el decenio, más del 60% de la población global, incluida buena parte de los países desarrollados, sufrió un deterioro de sus ingresos reales.

En muchos sentidos, la globalización ha sido inarmónica, asimétrica e inequitativa, tanto dentro de los países, como entre ellos y, obviamente, con niveles de intensidad y efectos diferentes. Uno de los aspectos más evidentes es el agravamiento de la desigualdad, el empobrecimiento y la exclusión en los países subdesarrollados, pero también en los países industrializados. Las víctimas principales han sido las clases con más bajos ingresos y un amplio abanico de sectores intermedios, de rápido empobrecimiento.

Una primera línea de pobreza periférica delimitaba en 1996 a unas 1 300 millones de personas que sobrevivían con ingresos inferiores a un dólar diario; una segunda línea abarcaba a 3 000 millones de personas con ingresos inferiores a dos dólares diarios (60% de la población del Tercer Mundo). Una

corrección posterior, muy conservadora, incrementaría esa masa en 200 millones, aunque con ingresos superiores a los dos dólares diarios, lo que elevaría la cifra total a 3 200 millones de pobres, el 70% de la población periférica y 55% de la población mundial (Beinstein 1999).

A este megagrupo de pobres del subdesarrollo, debemos sumar una segunda categoría de pobres del primer mundo, la cual también ha estado creciendo vertiginosamente. Se trata de un conjunto cualitativamente diferente del anterior e integrado por desocupados, subocupados, familias cuyos ingresos las colocan por debajo de las fronteras nacionales de pobreza. El incesante aumento de la desocupación en los países de la OCDE es un primer indicador de un fenómeno (8 millones de desocupados en 1980, 12 millones en 1990, cerca de 19 millones en 1996) que ha afectado, incluso, a Japón, cuyas modestas tasas de desempleo empezaron a ascender en igual medida en que se enfriaba la economía (Beinstein 1999).

En los Estados Unidos, por el contrario, se habría conseguido el aparente milagro de reducir el nivel de desocupación coincidente con un buen ritmo de crecimiento del PIB, pero a costas de la intensificación de los procesos de precarización laboral, concentración de ingresos, exclusión social y empobrecimiento absoluto de amplios sectores sociales. El 40% de la población activa ocupada tenía, hacia 1993, ingresos menores que 20 años antes, según los datos oficiales. Entre 1973 y 1996, el salario horario real promedio descendió en un 10.9% en el sector industrial, y en un 4.6% en el sector de servicios (BLS 1998). En 1977, había 24.7 millones de pobres, los que constituían el 11.6% de la población; 20 años más tarde, el país tenía 35.5 millones de pobres, el 13.3% de la población. En términos absolutos, la pobreza había crecido en un 43% (Beinstein 1999).

En los países de alto desarrollo, a la brecha creciente entre ricos y pobres, se añade la superconcentración de los medios de comunicación y del potencial de procesamiento informático, la degradación de los sistemas educativos y científicos periféricos, la generalización del caos urbano y el deterioro estatal, todo lo cual los coloca en una suerte de monopolio tecnológico que nos retrotrae al panorama de comienzos del siglo XX.

Por otra parte, la distancia entre países desarrollados y subdesarrollados en cuanto a tecnologías de la información y las comunicaciones ha tendido a aumentar, mientras los flujos de ayuda para el desarrollo en la

esfera de las comunicaciones se han erosionado considerablemente. Esto entraña serias amenazas para la identidad cultural y la soberanía nacional de los países de menor desarrollo.

Por medio del control de las telecomunicaciones mundiales, los países desarrollados han globalizado sus objetos y productos, sus tradiciones y las formas y estilos de su cultura, previamente transformada en mercancía. En todo el mundo, una silenciosa multitud de receptores pasivos asiste, impávida, a la avalancha sin precedentes de mensajes culturales ajenos, que amenaza con aniquilar las identidades culturales nacionales.

Es bien conocido que la ideología predominante del proceso globalizador, basada en los preceptos neoliberales y en el culto al mercado, acentúa la individualización del consumo y la concentración de la propiedad de los medios. Tiende a reforzar la tendencia a la uniformidad y la estandarización, en la búsqueda de menores costos. Relega a un segundo plano los temas culturales y educativos (fundamentales para la vitalidad de identidades y culturas nacionales), los relacionados con la diversidad cultural e ideopolítica y la participación social (definidos, históricamente, como los componentes de la democratización y del acceso a los medios), y los relativos a la soberanía o la autonomía nacional.

En otras palabras, el predominio del libre juego del mercado, al desregular y privatizar el producto cultural y convertirlo en parte de un sistema de bienes y servicios para la compra-venta, amplía la brecha entre ricos y pobres en términos de información, por encima, incluso, de la que ya existe en otros servicios básicos. Consecuentemente, las nuevas realidades tecnológicas y el incremento relativo en el consumo de los productos mediáticos, no parecen llevar aparejada una mayor democratización comu-

RECUADRO 2.2

El mundo no tiene otra alternativa a la globalización neoliberal que una distribución justa de las riquezas

El mundo,... no tiene otra alternativa a la globalización neoliberal, deshumanizada, moral y socialmente indefendible, ecológica y económicamente insostenible, que una distribución justa de las riquezas... Cese la tiranía de un orden que impone principios ciegos, anárquicos y caóticos, que conduce a la especie humana hacia el abismo. Sálvese la naturaleza. Presérvanse las identidades nacionales. Protéjense las culturas de cada

país. Que prevalezcan la igualdad, la fraternidad y con ella la verdadera libertad. No pueden continuar creciendo las insondables diferencias entre ricos y pobres dentro de cada país y entre los países. Que sea el mérito, la capacidad, el espíritu creador y lo que el hombre realmente aporte al bienestar de la humanidad; no el robo, la especulación o la explotación de los más débiles lo que determine el límite de las diferencias.

Castro 1999

nicativa y cultural, ni un aumento en la calidad de estos productos.

Así, pues, al subestimar el interés público o general —sustentado en expectativas de participación de las sociedades nacionales y comunidades locales, y en el derecho de los ciudadanos al libre acceso a los servicios públicos—, el desarrollo de una infraestructura planetaria para la información y las comunicaciones en el contexto de la globalización, se contradice, paradójicamente, con los criterios de desarrollo humano y equidad.

Sin dudas, en el actual horizonte de la globalización, las políticas culturales adquieren un alcance nuevo, a la vez que encaran inéditos desafíos. La preservación de las identidades y culturas nacionales comporta hoy aspectos como el de la seguridad cultural frente a influencias y formas de agresión, que sin ser propiamente culturales, sino de índole económica y política, tienen efectos sobre la cultura. No ajena a este hecho aparece también la urgencia de fomentar los intercambios culturales entre los pueblos y regiones (Sánchez-Parga 1997).

En la médula de los problemas que encaran el desarrollo humano y la equidad en el nuevo escenario internacional globalizado, están los grandes desafíos que se plantean al Estado, sobre todo, en relación con las presiones externas. La naturaleza global de ciertos mercados y transacciones económicas demanda cambios e impone restricciones a las políticas públicas nacionales y a su eficacia.

En el contexto de los países de altos ingresos se defiende elocuentemente el papel de seguro social de los gobiernos. Allí, el desa-

llo más amplio para el siglo XXI es establecer “... un nuevo equilibrio entre el mercado y la sociedad, que continúe liberando las energías creativas de la empresa privada sin erosionar la base social de la cooperación” (Rodrik 1997).

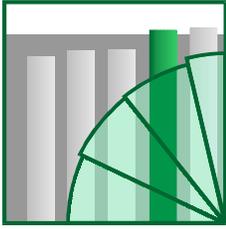
Para los países subdesarrollados, el problema se ha agravado porque la noción de un Estado lo suficientemente fuerte e intervencionista como para establecer una red de seguridad y llevar la iniciativa en el proceso de desarrollo, está desfasada intelectualmente y parece inviable en la práctica. Una mayor participación del Estado ha dependido, históricamente, de los recursos internos y externos, pero es incompatible con la óptica neoliberal. También requiere un contexto normativo internacional que permita una considerable valoración de las estrategias de desarrollo, y regímenes normativos internos en los países.

En consecuencia, el principal desafío para las naciones subdesarrolladas consiste en encontrar los recursos que aseguren un Estado competente, y establecer y mantener mercados razonablemente efectivos, en momentos en que los proveedores tradicionales de estos recursos se ven amenazados por las fuerzas de la globalización.

Hacer frente a los imperativos de ésta, aprovechar creativamente las oportunidades que brinda y tratar de mitigar sus efectos negativos, en medio de un agudo deterioro de la capacidad y el poder discrecional del Estado es, quizás, el dilema más importante para las perspectivas del desarrollo humano y la equidad en el mundo interrelacionado a las puertas del tercer milenio.

Referencias

- Amin, S. 1993. *Capitalisme et système-mode*. Louvain le Neuve, CETRI.
- Arroyo, G. 1991. "La globalización como caos." *Relaciones Internacionales* Núm. 2.
- Baró, S. 1997. *Globalización y Desarrollo Mundial*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Beinstein, J. 1999. "La declinación de la economía global. De la postergación de la crisis a la crisis general de la globalización." Ponencia presentada al Encuentro Internacional sobre globalización y problemas del desarrollo. La Habana.
- Bouzas, R. y R. Ffrench-Davis 1998. "La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo." *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, Santiago de Chile.
- Bendesky, L. 1994. "Economía regional en la era de la globalización." *Comercio Exterior*, Vol. 44, Núm. 11, México.
- BLS (Bureau of Labour Statistics) (U.S.) 1998. <http://www.bls.gov>
- Cardero, M. 1998. "Pautas de convergencia y divergencia en América Latina." *Cooperación Sur*, Núm. 2, New York, PNUD.
- Castro, F. 1999. *Globalización neoliberal y crisis económica global*. La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.
- CIEM 1998. *Globalización y Cultura* (inédito). La Habana, CIEM.
- Commissione delle Comunità Europee 1993. *Crescita, Competitività, Occupazione. Le sfide e, le vie da pre correre per entrare nel XXI secolo*. Lussemburgo, Libro Bianco, Bolletino delle Comunità Europee, Supplamento 6.
- Chomsky, N. y H. Dieterich 1996. *La aldea global*. Buenos Aires, Editorial Taxlaparta.
- Choucri, N. 1998. "Red de conocimientos para un 'salto' tecnológico." *Cooperación Sur*, Núm. 2, New York, PNUD.
- Etchezarreta, M. 1998. *La dinámica de la economía mundial a finales del siglo XX: ¿Hacia una irrelevancia de las periferias?* Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Estay, J. 1998. *Globalización económica y convergencia: ¿Hacia un nuevo contexto del desarrollo regional? (en proceso de publicación)*.
- Feldestein, M. y P. Bacchetta 1991. "National saving and international investment." *National saving and Economic Performance*, B. Bernheim y J. Shoven (comps.), Chicago, University of Chicago Press.
- Ferrer, A. 1999. "La globalización, la crisis financiera y América Latina." *Revista Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 6, México, junio de 1999.
- Gill, S. 1990. *American hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gilpin, R. 1990. *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L.
- Gordimer, N. 1998. "Mundialización cultural: vivir en una tierra sin fronteras." *Cooperación Sur*, Núm. 2, New York, PNUD.
- Krugman, P. 1998. "The accidental theorist and dispatches from the dismal science." *Globalization and Globaloney*, New York, W. W. Norton & Company.
- Lerda, J. C. 1996. "Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias." *Revista de la Cepal* Núm. 58, Santiago de Chile.
- Martínez, O. 1996. "Globalización de la economía mundial." *Cuba Socialista*, Tercera Epoca, Núm. 2., La Habana.
- Martínez, O. 1998. *El efecto dragón*. La Habana, CIEM.
- Ohiorhenuan, J. 1998. "El Sur en una era de mundialización." *Cooperación Sur*, Número 2, New York, PNUD.
- PNUD 1997. *Informe sobre Desarrollo Humano*. New York, Mundi-Prensa Libro S.A.
- Ramonet, I. 1997. *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*. París, UNESCO.
- Rodrik, D. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Soros, G. 1998. *La crisis del capitalismo global*. México, Grupo Gráfico Editorial S.A. de C.V.
- Suárez, L. 1999. "La globalización: ¿Fase superior y última del imperialismo?" *Análisis de Coyuntura*, Núm. 1, La Habana, AUNA.
- UNESCO 1997a. *World Communication Report. The media and the challenge of new technologies*. París, UNESCO.
- UNESCO 1997 b. *Anuario Estadístico*. París, UNESCO.
- UNESCO 1997c. *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*. París, UNESCO.
- Watson, H. A. 1995. *Liberalismo, mercado y globalización: aspectos que afectan los derechos económicos y sociales en el Caribe. Globalización, integración y derechos humanos en el Caribe*. Bogotá, ILSA.
- World Bank 1998a. "Trends and determinants." *World Investment Report 1998*. New York and Geneva, United Nations.
- World Bank 1998b. *World Development Indicators, 1998*. Washington D.C., World Bank.



Desarrollo humano y equidad en el contexto de los organismos internacionales

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), firmada en San Francisco, Estados Unidos de América, el 26 de junio de 1945, constituye el primer tratado internacional cuyo objetivo es, expresamente, el respeto universal de los derechos humanos, y cuya esencia es la dignidad intrínseca de toda persona. Esta dignidad y el derecho a la libertad y la igualdad que de ella se derivan, son inalienables e imprescindibles para comprender el significado del desarrollo humano. La dignidad es patrimonio común, de una naturaleza tal, que promueve gradualmente un comportamiento fraternal en la relación entre los seres humanos y, en consecuencia, es la razón de ser de la equidad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 (ONU 1948), reconoce en los artículos del 23 al 27 los derechos económicos, sociales y culturales. También, los relacionados con la seguridad social, el trabajo, el descanso, el disfrute del tiempo libre, un nivel de vida más adecuado para la salud y el bienestar de la persona y su familia, la educación, la participación en la vida cultural de la comunidad y en el progreso científico y tecnológico.

En 1986, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Derecho al Desarrollo (ONU 1986), el cual se gestó en 1977 y adquirió forma en 1983, cuando fue reafirmado, por consenso, el derecho al desarrollo como parte integrante de los derechos humanos. Esta declaración sitúa al ser humano, de modo individual y colectivo, en el centro de toda actividad económica, y lo considera, por tanto, sujeto y beneficiario principal del desarrollo.

En 1989, la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU 1989) concretó esta concepción sobre el derecho al desarrollo de una forma particular, pues reconoció que la humanidad debe dar al niño lo mejor que pueda, como parte consustancial del desarrollo. Igualmente, desde 1976, se reconoció la situación de la mujer en el ámbito mundial y en las estrategias orientadas hacia el futuro,

basadas en el principio de la eliminación de todas las formas de desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres, y el reconocimiento de que la integración de la mujer en el proceso de desarrollo es fundamental para el fortalecimiento del bienestar de la humanidad y la paz (ONU 1985).

Los planteamientos de la ONU, las investigaciones para el PNUD sobre desarrollo humano y equidad entre 1990 y 1998, y los diferentes enfoques surgidos tras la Segunda Guerra Mundial, promovidos por diversos organismos internacionales —como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Mundial de la Salud (OMS), La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el

La dignidad es patrimonio común, de una naturaleza tal, que promueve gradualmente un comportamiento fraternal en la relación entre los seres humanos, y, en consecuencia, es la razón de ser de la equidad

RECUADRO 3.1

Antecedentes a la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo

1. Declaración Universal de Derechos Humanos.

Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad. Tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

ONU 1948

2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Preámbulo

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración de los Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal de ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Artículo 3

Los Estados Partes del presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título, a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

ONU 1966.

Según la perspectiva económica, el desarrollo humano y la equidad serían consecuencias de la acumulación del capital y la consolidación del modelo económico

Fondo Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)—, permiten analizar el desarrollo humano con equidad desde tres perspectivas: la primera, sustentada en el enfoque economicista; la segunda, con mayor énfasis en lo social; y la tercera, que aspira a una comprensión integral de este hecho.

Enfoque desde la perspectiva económica

La perspectiva económica adquiere una dimensión mundial a mediados del siglo XX, a raíz del acuerdo emanado de la conferencia monetaria y financiera celebrada en Bretton Woods, Estados Unidos, en marzo de 1944, y el consiguiente establecimiento de un Nuevo Sistema Monetario Internacional (NSMI), caracterizado por la conformación de tres sistemas: el primero, un sistema monetario internacional sustentado en el patrón dólar y su libre convertibilidad en oro —sobre la base de una paridad fija (una onza de oro fino igual a 35 dólares)—; el segundo, un sistema de control monetario y financiero a escala mundial; el tercero, un sistema bancario destinado a fomentar el desarrollo de países afectados por la Segunda Guerra Mundial.

La nueva situación en la economía internacional significó la hegemonía del dólar, conducente a un reordenamiento financiero y económico. Como anota Lichtensztein, también gestó un nuevo código de conducta para

los países con problemas de balanza de pagos, e institucionalizó diversas modalidades de préstamos e intervenciones en materia financiera entre los organismos emergentes de Bretton Woods, los gobiernos nacionales y el sistema de bancos privados internacionales. La reorganización del sistema monetario internacional fue realizada sobre la base del poder económico, financiero y político de Estados Unidos. Se estableció una diferencia clara con la etapa anterior, en que la posición inglesa logró legitimarse a través de instituciones y mecanismos multilaterales, en una proyección de cooperación mundial (Lichtensztein y Baer 1986).

Con la consagración del NSMI y la conformación de las tesis neoliberales, la expresión dominante sería lo económico, y como indica Hobsbawn, esta visión económica expansiva significaría, en el campo político, el inicio de la expresión planetaria de la globalización (Hobsbawn 1995), la cual intenta consolidar su posición al comienzo de la década de los noventa, facilitada por la extinción del modelo socialista en la URSS y Europa del Este.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), reconocidos como las instituciones de Bretton Woods, al constituirse en “dos pilares” multinacionales para el sostenimiento del sistema económico y financiero internacional, mantienen las diferencias en sus fines, estructura, fuentes de financiamiento, categorías de países miembros y métodos que aplican. Su principal diferencia es que el FMI es una institución corporativa que trata de mantener un sistema internacional de pagos e ingresos, mientras que el BM es una institución básicamente para el desarrollo.

La política del FMI, a pesar de las crisis emergentes en el mundo —particularmente, la crisis en los países en desarrollo, la crisis petrolera de 1973 y, en la década de los años ochenta, la crisis de la deuda externa—, ha tenido una constante: orientar sus intervenciones para lograr el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), y mantener la estabilidad monetaria y el control de la balanza de pagos, para alcanzar así un crecimiento económico sostenido como base del desarrollo, cuyo correlario sería el bienestar del ser humano. Según esta perspectiva, el desarrollo humano y la equidad serían consecuencias de la acumulación del capital y la consolidación del modelo económico. Serían, en gran medida, expresión de las directrices propuestas en el concepto de desarrollo como crecimiento económico, analizadas por Martínez y Vidal en su

RECUADRO 3.2

Características institucionales del FMI y el BM

Fondo Monetario Internacional

- Vigila el sistema monetario internacional
- Promueve la estabilidad cambiaria y el orden en las relaciones cambiarias de sus países miembros
- Asiste a todos los países miembros --industriales y en desarrollo-- que experimentan dificultades transitorias de balanza de pagos, otorgándoles crédito de corto a mediano plazo
- Complementa las reservas de monedas de sus países miembros asignándoles DEG (derechos especiales y de giro). Hasta la fecha han sido emitidos 21 400 millones de DEG, y han sido distribuidos entre los países miembros en proporción a sus cuotas
- Sus recursos financieros provienen principalmente de las suscripciones de las cuotas de los países miembros
- Tiene a su disposición cuotas plenamente integradas por un total de DEG 90 000 millones (unos US\$ 125 000 millones)
- Su personal está constituido por 2 000 funcionarios de más de cien países miembros de la institución.

Banco Mundial

- Procura promover el desarrollo económico de los países más pobres del mundo
- Asiste a los países en desarrollo, otorgándoles financiamiento a largo plazo para proyectos y programas de desarrollo
- Otorga asistencia financiera especial a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) a los países en desarrollo más pobres cuyo PNB *per capita* no llega a los US\$ 1 200 anuales
- Por intermedio de una de sus instituciones afiliadas, la Corporación Financiera Internacional (CIF), fomenta la empresa privada en los países en desarrollo
- La mayor parte de los recursos financieros que necesita provienen de los préstamos que obtiene en el mercado internacional de bonos
- Su capital autorizado asciende a US\$ 175 000 millones. De ese total, sus miembros integran un 9 %
- Su personal está formado por 6 000 funcionarios de más de cien países miembros de la institución.

Driscoll 1992

libro sobre economía mundial (Martínez y Vidal 1996).

El mandato del FMI, de acuerdo con el Convenio Constitutivo, es fomentar la cooperación monetaria internacional, el crecimiento del comercio internacional y un sistema estable de tipos de cambio, lo que determinó que hasta finales de la década del setenta, en materia de políticas internacionales se centrara casi exclusivamente en aspectos macroeconómicos.

A partir de mediados de los años ochenta, la situación crítica a nivel mundial, especialmente en los países en desarrollo, llevó al FMI, como indica su director general, a hacer hincapié en el llamado “crecimiento de alta calidad”, planteamiento que hace referencia a un crecimiento viable, acompañado de políticas macroeconómicas bien concebidas y que respeten el medio ambiente, la diversidad cultural nacional y el respaldo a medidas que reduzcan la pobreza y fomenten la equidad en un marco macroeconómico sólido (Camdessus 1998).

El otro organismo, el Banco Mundial, emergió, igualmente, de la Conferencia de Bretton Woods. En sus primeros momentos fue más débil, más limitado en su proyección que el FMI. Sin embargo, con el decursar de los años adquirió relevancia en el plano internacional, al presentar nuevas modalidades de funcionamiento y pasar de una fase en la cual se hacía énfasis en la reconstrucción para el desarrollo, a otra, en la que diversificó sus modalidades de préstamo, de acuerdo con los postulados recogidos en el Informe de Pearson, ex primer ministro canadiense y Premio Nobel de la Paz, quien puso de manifiesto el limitado ámbito que abarcaban sus funciones, restringidas por su polarización al crecimiento económico, con poca proyección en el campo social.

Pearson propugnó redefinir las funciones del BM para dar mayor importancia a los desequilibrios sociales internos de los países y su relación con la marcha de la economía internacional.

El pensamiento fundamental del Informe Pearson —durante el mandato de McNamara como presidente del BM—, quedó un tanto oscurecido por la vinculación de los objetivos de la cooperación para el desarrollo económico y social de los países, con las tesis de seguridad política.

Sin embargo, ante la crisis que abatió la economía internacional en las décadas de los setenta y ochenta, el BM propuso, con particular énfasis, nuevos cometidos orientados a los países subdesarrollados para satisfacer

necesidades básicas y atacar la pobreza, emprender el desarrollo energético, y realizar ajustes estructurales en las inversiones públicas, sectores manufactureros y de exportación.

Durante el mandato de McNamara, además, hubo dos acontecimientos importantes: el primero, la formación de una comisión encargada del restablecimiento del diálogo Norte-Sur en 1979; el segundo, la preparación del programa de acción (dirigido por el ex canciller alemán y Premio Nobel de la Paz, Brandt), el cual giró en torno a los problemas del desarrollo internacional y sus implicaciones básicas y globales para la supervivencia, interdependencia y seguridad de las naciones.

A partir de estos hechos, el BM se convirtió en un organismo con mayor presencia en el concierto internacional. Su respuesta a las necesidades sociales básicas, derivada de la postura de McNamara al abordar la pobreza como problema teórico y no sólo moral, permitió considerar que el crecimiento económico, aislado de los aspectos sociales, no conducía mecánicamente al bienestar de las grandes mayorías en los países en desarrollo.

Sin embargo, también se ha señalado que la política del BM en esta época, orientada a satisfacer las necesidades básicas de la población y luchar contra la pobreza, mantuvo un sesgo ideológico, pues encubría las relaciones económicas y financieras del sistema capitalista y la dinámica de acumulación capitalista. Asimismo, sobrevaloraba los incrementos de productividad, sin cuestionar los sistemas políticos establecidos, y promovía la introducción de los “paquetes básicos” para la producción agrícola, la atención de la salud, el bienestar y la educación, manteniendo, en consecuencia, los grandes desniveles e inequidades en la gradiente de lo superior a lo mínimo en materia económica y social para la mayoría de las poblaciones, marginadas del modelo propugnado y proyectado a nivel mundial y en los diversos países.

El *Informe sobre Desarrollo Humano 1992*, con una visión constructiva, sugirió a los dos organismos, FMI y BM, la necesidad de reenfocar sus funciones en términos de desarrollo humano, pues reconoce que hasta ese momento, han tendido “a enfocarse más en los medios de desarrollo —crecimiento del PNB— y a excluir a los seres humanos de sus cálculos” (PNUD 1992).

El enfoque economicista sufrió reconsideraciones importantes. A partir del *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990* (Banco Mundial 1990), la pobreza es encarada como una situación extrema para la humanidad, que debe ser resuelta para continuar la aplicación

El enfoque economicista sufrió reconsideraciones importantes a partir de 1990, entre las que se destaca el planteamiento de Wolfensohn, quien precisa que la concepción del desarrollo desde un enfoque redimensionado plantea un reto: integrar todos los componentes y armonizarlos, lo cual exige un esfuerzo supremo para lograr un programa económico y social equilibrado

del modelo de crecimiento económico, como parte integrante de nuevas estrategias. En 1998, Wolfensohn, presidente del Grupo del Banco Mundial, en *La otra crisis* (discurso ante la Junta de Gobernadores) reconoció que las circunstancias habían cambiado de un año para otro y estaban llenas de turbulencias y confusión, lo cual obligaba a repensar el modelo propuesto, esencialmente economicista, para resaltar la dimensión humana.

Wolfensohn, luego de exponer las cifras dramáticas de la realidad socio-económica mundial, propuso al pleno un conjunto de recomendaciones destinadas a lograr cambios en el modelo basado en las leyes del mercado unipolar, el cual margina un factor tan significativo como la dimensión del desarrollo humano sustentado en la justicia social y una mayor equidad, y reconoció que “en una economía globalizada, lo que importa es la totalidad del cambio en un país. El desarrollo es algo más que ajuste. El desarrollo es algo más que presupuestos equilibrados y gestión fiscal. El desarrollo es algo más que educación y salud. El desarrollo es algo más que soluciones tecnocrática”. La concepción del desarrollo desde un enfoque redimensionado plantea un reto: integrar todos los componentes y armonizarlos, lo cual exige un es-

fuerzo supremo para lograr un programa económico y social equilibrado, en el entendido de que hasta el presente, no es éste el enfoque que se sigue al actuar en los países.

El modelo planteado por Wolfensohn recomienda tener en cuenta que el progreso de las reformas estructurales para el crecimiento a largo plazo, debe incluir con igual énfasis tanto lo económico como la dimensión humana y social, y debe ocuparse, además, de la conservación del medio ambiente, la condición de la mujer, el desarrollo rural y las poblaciones indígenas, y el progreso en materia de infraestructura. En la conclusión de su discurso, Wolfensohn recuerda que “los pobres no pueden esperar mientras deliberamos. Los pobres no pueden esperar mientras debatimos sobre la nueva arquitectura. Los pobres no pueden esperar a que descubramos —demasiado tarde— que esta crisis humana nos afecta a todos” (Wolfensohn 1998).

Enfoque desde la perspectiva social

A finales de la década de los años setenta, el conjunto de las naciones que integraban la Organización Mundial de la Salud (OMS), hizo suya la responsabilidad de estudiar, concretar y plantear nuevas alternativas con proyección nacional y mundial, a mediano y largo plazos, para superar las magnitudes crecientes de inequidades en salud. La falta de definiciones políticas, la penuria y el abandono de los programas de atención a las personas, a las familias y a la propia comunidad, eran la causa del pobre y limitado desarrollo humano y el incremento sostenido de las inequidades.

En 1974, la Asamblea Mundial de la Salud, ante la crítica situación de la salud en el mundo, la limitación de los servicios sanitarios y el deterioro del potencial humano, encomendó a la OMS la preparación de un documento base que facilitara la adopción de decisiones para enfrentar las expresiones negativas acumuladas en los últimos veinte años.

Tras una etapa de maduración, en 1978 se celebró la Conferencia de Alma-Atá sobre Atención Primaria de Salud (APS), con la participación de 134 Estados miembros y 67 representantes de organizaciones y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, reunidos para analizar el documento base preparado en forma conjunta por el director general de la OMS y el director ejecutivo del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

La declaración final de la conferencia recogió la Estrategia Mundial de Salud para

RECUADRO 3.3

Turbulencia y confusión en 1998

Señor Presidente, las circunstancias han cambiado mucho desde mi intervención del año pasado.

Hace un año, la producción mundial crecía a un ritmo del 5.6% —el más alto de los últimos 20 años—. Hace un año, Asia oriental experimentaba dificultades, pero nadie preveía la gravedad de la caída. Hace un año, Asia meridional, donde vive el 35% de los pobres de todo el mundo, no conocía todavía las pruebas nucleares, y parecía que podría disfrutar de un crecimiento del 6% en los años futuros. Quizá más. Hace un año, los países en desarrollo habían emprendido un camino que prometía un crecimiento sostenido durante el próximo decenio. Hace un año, había optimismo sobre Rusia y su fuerte equipo reformista.

Y luego llegó un año de turbulencia y confusión.

Asia oriental, donde se estima que más de 20 millones de personas recayeron en la pobreza el año pasado, y donde, en el mejor de los casos, se prevé un crecimiento desacelerado e inestable durante varios años. Rusia, castigada por la crisis económica y política, atrapada entre dos mundos, entre dos sistemas, en ninguno de los cuales se siente cómoda. Japón, la segunda economía mundial, tan importante para la recuperación de Asia oriental, con un gobierno empeñado en la reforma económica, y a pesar de todo en fase de recesión, con repercusiones profundas no sólo en Asia sino en todo el mundo. Pruebas nucleares en la India y Paquistán. Amenazas de guerra en Eritrea y Etiopía. Bombas terroristas en Kenya y Tanzania. Y, para completarlo todo, El Niño —el peor de la Historia— con toda su fuerza devastadora, especialmente para los pobres. En Bangla Desh, las inundaciones sumergieron a dos terceras partes del país durante más de dos meses, echando por tierra muchos de los recientes progresos sociales y económicos. En China, el anegamiento de la región del río Yang Tse causó la pérdida de 3 500 vidas, destruyó 5 millones de viviendas y desalojó a 200 millones de personas.

Hoy, mientras hablamos de la crisis financiera, 17 millones de indonesios han recaído en la pobreza y, en toda la región, un millón de niños ya no regresarán a la escuela. Hoy, mientras hablamos de la crisis financiera, en todo el mundo 1 300 millones de personas subsisten con menos de un dólar al día; 3 000 millones viven con menos de dos dólares al día; 1 300 millones no tienen agua potable; 3 000 millones carecen de servicios de saneamiento, y 2 000 millones no tienen electricidad.

Wolfensohn 1998.

TABLA 3.1

Problemas y tendencias mundiales en el sector de la salud y en los sectores socio-económicos afines (datos de 1978)

Indicador	Países menos adelantados	Otros países en desarrollo	Países industrializados
Tasa de mortalidad infantil (por 1 000 nacidos vivos)	94	160	19
Esperanza de vida en años	60	45	72
Nacidos vivos con un peso al nacer de 2 500 gr. (%)	70	83	93
Población con acceso a agua potable (%)	31	41	100
Tasa de alfabetismo de adultos	28	55	98
PNB por habitante (US\$)	170	520	6 230
Gastos públicos en salud, por habitante (US\$)	1.7	6.5	244
Gastos públicos en salud como % del PNB	1.0	1.2	3.9

OMS 1981

Todos en el Año 2000 (SPT 2000), programa de acción para que todos los ciudadanos pudieran alcanzar una vida social y económicamente productiva, y niveles superiores en su desarrollo. De la Estrategia se generó el modelo de APS que, según Sir John Reid, presidente del Consejo Ejecutivo de la OMS, evitó las posiciones extremas tan frecuentes en foros internacionales: declaraciones tan generales, que apenas son aplicables en forma limitada a nivel continental o en los países, o a la inversa, tan concretas que sólo son aplicables en pocos países o determinadas situaciones (Reid 1991). En la conferencia se pudo resolver esta contradicción y se aprobó un documento cuyos principios, a fines del siglo XX, mantienen su vigencia y constituyen un punto de referencia en los países que continúan su aplicación inicial o renovada (OMS 1981).

Como preámbulo a la Conferencia de Alma-Atá, el director general de la OMS, Halfdan Malher, en el discurso de presentación pronunciado el 6 de septiembre de 1978, sostenía, concretamente, que

el plan mundial, con sus variantes nacionales y regionales, debía sustentarse en la interdependencia de la salud y el desarrollo, en un sistema de salud basado en la comunidad y en una distribución equitativa de los recursos sanitarios, que hicieran accesible a todos la atención básica de salud como una manifestación excepcional de solidaridad humana, representando el aporte más importante del sector salud al establecimiento y mantenimiento del NOEM y su transformación en un auténtico orden internacional para el desarrollo (OMS 1981).

Al aprobar la Estrategia y el modelo de APS, la conferencia consideró argumentos económicos, sociales y políticos, y concluyó

que el contenido fundamental de esa meta era eminentemente social.

En 1979, la 34ª Asamblea Mundial de la Salud, celebrada en Ginebra, ratificó el Informe y la Declaración de Alma-Atá, aprobó la Estrategia Mundial de Salud para Todos, e invitó a los Estados miembros a emprender la formulación de estrategias nacionales y participar colectivamente en la formulación de estrategias regionales y mundiales (OMS 1981).

A fines de la década de los años setenta, ¿cuál era el telón de fondo en materia sanitaria, desarrollo humano y equidad que sirvió de punto de partida para la celebración de la Conferencia de Alma-Atá? Los datos presentados en la Tabla 3.1 revelan profunda desigualdad e injusticia social, predominio de grandes inequidades acumuladas y disparidad entre los diferentes tipos de países.

La 34ª Conferencia Mundial de la Salud no sólo consideró cuestiones inherentes a la situación de salud, sino que incorporó, además, acuerdos adoptados en otros foros, particularmente, los promovidos por la ONU y los países miembros. Los más importantes habían sido la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano (Estocolmo, 1972), la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (Bucarest, 1974), la Conferencia Mundial de la Alimentación (París, 1974), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976), la Conferencia Mundial sobre el Agua (Mar del Plata, 1977) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (Buenos Aires, 1978). La incorporación de estos acuerdos permitió ampliar y perfeccionar los adoptados en la conferencia y, así, trascender la perspectiva sanitaria para arribar a otra multilateral, gracias a su proyección política, económica y ecológica.

En el transcurso de veinte años (1978-1998) surgieron estrategias que, partiendo de la vertiente social, aspiran a superar las inequidades sociales, particularmente en salud

Principios de la Estrategia Mundial Salud para Todos en el Año 2000

- La salud es un derecho humano fundamental y una meta social para todo el mundo
- Las marcadas desigualdades que existen, actualmente, en la situación sanitaria de las poblaciones son causa de preocupación común para todos los países y deben reducirse drásticamente
- La población tiene el derecho y el deber de participar individual y colectivamente en la planificación y prestación de servicios de su asistencia sanitaria
- La responsabilidad que incumbe a los gobiernos en cuanto a la salud de su población hace imperativa la adopción de medidas de salud y otras medidas sociales adecuadas
- Los países adquieren la autorresponsabilidad, en materia de salud, a lo que se suma la solidaridad internacional al reconocer que ningún país es autosuficiente
- De conformidad con las decisiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se establece que la salud es parte integrante del desarrollo y que la energía humana generada por una mejor salud debe encausarse en apoyo al desarrollo económico-social
- Al aprovecharse los recursos mundiales para fomentar la salud y el desarrollo, se contribuirá a fomentar la paz mundial y se ajustará al NOEM.

OMS 1981

Al aprobar la Estrategia y el modelo de APS, la conferencia consideró argumentos económicos, sociales y políticos, y concluyó que el contenido fundamental de la meta SPT 2000 era eminentemente social

La Estrategia SPT 2000 reconoce siete principios rectores e imperativos para las políticas sanitarias nacionales y mundial, aprobados en la 34ª Asamblea Mundial de la Salud. A estos principios se agregó una consideración de carácter general, que tiene relación directa con la perspectiva del desarrollo humano con equidad:

La acción sanitaria está en relación directa con otros sectores para lograr el desarrollo humano con equidad. La alfabetización, la suplementación de ingresos, el agua potable y el saneamiento, la mejora de las viviendas, la preservación ecológica, la comercialización apropiada de productos, la construcción de carreteras y canales de riego y, sobre todo, la potenciación de la participación de las mujeres, que ejercen efectos sustanciales en la salud y, por ende, en el desarrollo y progreso humano (OMS 1981).

A veinte años de la Declaración de Alma-Atá cabría preguntarse, desde la perspectiva del desarrollo humano con equidad: ¿la Estrategia SPT 2000 y la APS han tenido un efecto significativo o, por el contrario, ha habido más palabras que realidades, más discursos que compromisos? Para responder a estas interrogantes, analizamos comparativamente documentos oficiales de la OMS, particularmente los relacionados con la reunión efectuada en Riga, Letonia, en marzo de 1988 (OMS 1988) y la evaluación de la Estrategia Global SPT 2000, realizada por la OMS en 1997 (OMS 1998).

El análisis confirma la certeza y la validez de la propuesta de la OMS, la UNICEF y los Estados miembros de la OMS, encaminada a promover un nivel superior en el desarrollo

humano. La propuesta establecía compromisos fundamentales en los campos político, económico y ético. Sin ellos, no se habría podido generar planes y programas nacionales y a nivel mundial, ni se hubiera asignado los recursos que han permitido alcanzar en un número significativo de países, un grado aceptable de cumplimiento de los objetivos propuestos en la Estrategia SPT 2000.

Las acciones emanadas de la Estrategia SPT 2000 han tenido un impacto positivo —a pesar de las diferencias apreciables entre países y dentro de éstos—, a juzgar por los resultados medidos, según los parámetros del desarrollo humano propuestos por el PNUD en 1990. La Tabla 3.2 presenta la situación por países en 1995 y revela cambios significativos en los porcentajes globales en comparación con los datos de 1978.

Si bien los resultados en indicadores tradicionales (como los presentados en la Tabla 3.2) son satisfactorios en lo que se refiere a la equidad, el avance es limitado en lo concerniente a la redistribución de los recursos, la accesibilidad a los servicios de salud y la participación de personal capacitado en la atención. También resulta limitado el avance si se considera otros factores, como los propuestos en el trabajo “Aproximaciones a una Medición de las Inequidades en Salud en las Américas” (López 1998).

Al negativo panorama de la equidad en salud —como reiteraba la OPS en “Las condiciones de salud en las Américas” (OPS 1994) y “La Salud en las Américas” (OPS 1998)—, se suma el conjunto de inequidades sociales que hacen del continente americano el de mayores contrastes en el mundo: el ingreso del 20% más rico de la población es 20 veces mayor que el del 20% más pobre. El sector de

población más pobre recibe menos del 4% del ingreso total, lo cual explica, en gran medida, que más de 196 millones de personas —el 45.9% de la población total de América Latina y el Caribe— se encuentre por debajo del umbral de pobreza crítica (BID-PNUD 1993).

Durante los veinte años transcurridos desde la Conferencia de Alma-Atá, se ha hecho más complejo abordar los problemas sociales acumulados y han aparecido nuevas expresiones de inequidad en las áreas económica, financiera y de desarrollo en los países y a escala mundial. En este período, los organismos del sistema de la Naciones Unidas han apoyado la realización de diversos cónclaves para tratar aspectos particulares desde la perspectiva social y su interrelación con lo económico, con la finalidad de reforzar estrategias en marcha con la STP-2000, o promover nuevas expresiones. Así sucedió en la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (México, 1982), en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (New York, 1990), en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomteim, 1990), la Tercera y Cuarta Conferencias Mundiales sobre la Mujer (Nairobi, 1985 y Beijing, 1995), la reunión para el examen de los progresos alcanzados a mitad del decenio del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos (Amman, 1996), y la Conferencia Internacional sobre Nutrición: Nutrición y Desarrollo (Roma, 1992).

A finales de los años setenta y principios de los ochenta se produjo una de las peores crisis en la economía mundial, caracterizada, entre otros factores, por la caída en el crecimiento del producto interno bruto mundial (que se mantuvo en la década de los setenta en torno al 4%, al 3.8% en 1979, 2% en 1980, 1.2% en 1981 y algo similar en 1982) y la reducción en el promedio anual del comercio mundial, que descendió del 7% en 1976 al 6% en 1979, al 1.5% en 1980 y al 0% en 1981 y 1982.

Las VI y VII Cumbres de Países No Alineados (1979 y 1983) denunciaron la brutal severidad con que la crisis de esos años afectó a los países subdesarrollados. En la VI Cumbre de La Habana, en 1979, los países miembros se pronunciaron unánimemente en favor del establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), tratado en el seno de la ONU desde 1974, capaz de dar respuesta a los problemas económicos, financieros y sociales que impiden el desarrollo integral de las naciones y el bienestar del hombre. En el Informe a la VII Cumbre de los Países No Alineados (Nueva Delhi, 1983) se afirma que la existencia de grandes masas hambrientas y desnutridas en el mundo constituye una afrenta para toda la humanidad, y se demanda la búsqueda de una solución estable y permanente a este grave problema, en los siguientes términos:

...luchar por el desarrollo, con ayuda internacional, de planes para que cada país pueda autoabastecerse al máximo posible de los alimentos básicos; por crear conciencia de la necesidad inevitable —si queremos derrotar el hambre, el desempleo, y subempleo rurales— de profundos cambios socioeconómicos y estructurales, como la reforma agraria, que posibiliten la adopción de formas superiores de producción agrícola; y por impulsar, también con la cooperación internacional, programas contra la erosión, la desertificación, la deforestación y otras formas de degradación de los suelos, protegiendo además las fuentes principales de agua en cada país y creando nuevas reservas mediante presas y otros medios.

Debe buscarse inmediata solución al agudo déficit de alimentos en determinadas regiones del mundo, mediante un importante flujo proveniente de los grandes excedentes mundiales transferidos en forma

TABLA 3.2

Situación mundial en el sector de la salud y en los sectores socio-económicos afines (1995)

Indicador	Países menos adelantados	Otros países en desarrollo	Países industrializados
Tasa de mortalidad infantil (por 1 000 nacidos vivos)	109	65	13
Esperanza de vida en años	51.2	62.2	74.2
Nacidos vivos con un peso al nacer de 2 500 gr. (%)	22	18	7
Población con acceso a agua potable (%)	29	43	100
Tasa de alfabetización de adultos (%)	49.2	70.4	98.6
PIB <i>per capita</i> real (US\$)	1 008	3 068	16 337
Gasto público en salud (% del PIB)	1.8	2.1	2.5

OMS 1998

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo

Artículo 1

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él.

El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Artículo 2

La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

ONU 1986

de donaciones, créditos blandos y ventas a precios especiales.

Es de vital necesidad la creación de reservas alimentarias mundiales, luchando a la vez, por inhumana y egoísta, contra la deliberada reducción de la producción de alimentos y su absurda destrucción por motivos comerciales en determinados países desarrollados... (Castro 1983).

Enfoque desde la perspectiva integral

Tal como se expone en los enfoques desde la perspectiva económica o desde la social, la expresión del desarrollo humano y de la equidad tiene limitaciones. Se hace necesario cuestionar la validez de enfoques fragmentarios y dar paso a una visión integral, en la cual se produzca una interacción permanente entre los avances económicos y sociales. Esta visión deberá privilegiar acciones tanto en aquellos aspectos en que más se manifiestan

las inequidades acumuladas, como allí donde se expresan concretamente en grandes conglomerados poblacionales, marginados del desarrollo humano.

A partir de diciembre de 1948, las declaraciones, resoluciones y pactos internacionales impulsados por la ONU proponen una visión integral para alcanzar niveles superiores en el desarrollo de los países. Este enfoque desde una perspectiva integral adquiere mayor relevancia después de que la ONU, en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo del 4 de diciembre de 1986, reconociera que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante de toda la población y de todos los individuos (ONU 1986).

Importante antecedente a la Declaración de la ONU, fue la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948. La CEPAL promovió el primer intento de análisis de los problemas del desarrollo desde una perspectiva integradora de lo económico y lo social, como base para la elaboración de un programa hemisférico. Desde su constitución y bajo la dirección de Prebich, la CEPAL logró proyectar su pensamiento en América Latina y, a través de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), a nivel mundial. Como idea central, sustentó la necesidad de disponer de una disciplina de desarrollo entre los propios agentes o sujetos del desarrollo, más que en las instituciones que conforman el marco de referencia para la puesta en marcha del proceso conducente al desarrollo humano (Hodora 1987). O como plan-

Hacia una nueva orientación del desarrollo

Entre los objetivos y aspectos conceptuales que debieran integrarse en una estrategia de desarrollo, podrían identificarse los siguientes:

- Acelerar el crecimiento económico y la transformación productiva y tecnológica de las economías nacionales
- Promover una distribución equitativa del ingreso nacional y erradicar las situaciones de extrema pobreza en el menor plazo posible
- Estructurar una política económica adecuada que tienda al establecimiento de ciertas condiciones que permitan controlar o evitar los procesos inflacionarios
- Promover la transformación de las estructuras de las relaciones económicas externas y lograr condiciones adecuadas en el funcionamiento de las

cuentas con el exterior de los balances de pago

- Estimular la participación económica, social y política activa de los distintos segmentos sociales en el proceso de desarrollo económico y social; asegurar el bienestar del niño, la participación de la juventud y la integración de la mujer
- Preservar la calidad y ampliar el potencial de uso del medio ambiente a fin de mejorar las condiciones de vida y sentar las bases de un desarrollo sustentable a largo plazo
- Preservar y estimular la autenticidad e identidad cultural, y el desenvolvimiento de formas o estilos propios de vida
- Mantener la soberanía sobre los recursos propios y la autonomía nacional en la conducción del proceso de desarrollo.

CEPAL 1981

Los estilos de desarrollo

El estudio de las características cualitativas del desarrollo, en forma independiente o como complemento de la magnitud del crecimiento, fue una de las preocupaciones de la CEPAL y de sus principales teóricos. Se amplía así la definición del desarrollo, que implica mucho más que crecimiento, ya que no sólo se refiere al dinamismo de los principales agregados económicos, sino a su estructura y proyección política y social. El desa-

Calcagno 1990

**La cita fue tomada en: Wolfe, M. 1976. El desarrollo esquivo: Exploraciones en la política social y la realidad sociopolítica. México D.F., Fondo de Cultura Económica.*

rollo “consiste en procesos de crecimiento y de cambio relacionados sistemáticamente entre sí” y “expresa una aspiración por una sociedad mejor”.*

De este modo, se incorporan elementos de poder político y económico, sociales, tecnológicos, sectoriales y regionales, que configuran el tipo de sociedad a la que se quiere llegar.

teara Graciarena, quien afirma que el problema del desarrollo debe abordarse desde una perspectiva unificada, integradora de los enfoques parciales del desarrollo económico, social, político y cultural, la cual demanda una complementación bastante compleja entre la conciencia social y la acción política (Graciarena 1976).

En 1981, Iglesias, en su calidad de secretario ejecutivo de la CEPAL, al presentar el Informe al Décimonoveno Período de Sesiones, expresó la importancia de crear modelos cada vez más integrales para el desarrollo económico y social, y planteó la necesidad de conciliar “la eficiencia económica con lo social, la modernización de la empresa privada y el Estado, y el reordenamiento de todas las políticas nacionales de acuerdo con el criterio de desarrollo integral” (Iglesias 1981).

De los desafíos expresados por Iglesias, el tercero está íntimamente relacionado con el enfoque integral necesario para la conducción de una política de desarrollo humano con equidad, a través de una conciliación de las políticas nacionales de eficiencia económica y avance social, en que se controlen mutuamente las desviaciones surgidas al pretender progresar rápidamente en una dirección, con descuido o abandono de la otra.

En 1990, Altimir, director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, analiza la crisis en los países latinoamericanos y del Caribe, su relación con las transformaciones en el orden económico internacional y las condiciones necesarias para un desarrollo sostenido, entre las cuales el factor clave sería la sinergia de los procesos de desarrollo equitativo con creciente articulación social. Altimir parte de las limitaciones del estilo de desarrollo latinoamericano, en el cual desempeñan un papel importante los dilemas acerca de los patrones universales frente a configuraciones locales —rasgos estructurales y

desequilibrios del estilo de desarrollo, socialmente excluyentes (Altimir 1990).

Calcagno, ex director de la División de Comercio Internacional de la CEPAL, agrega un aspecto importante a las ideas expresadas por Altimir: el acercamiento a la definición de los estilos de desarrollo (Calcagno 1990).

A principios de los años noventa, la CEPAL elevó a la consideración de los Estados miembros una propuesta para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. En el texto se acepta que la transformación de las estructuras productivas es un marco adecuado para alcanzar la equidad social en la medida en que esta transformación se relacione con el medio ambiente para contrarrestar su contaminación, evitar el agotamiento de los recursos naturales y los desequilibrios globales que esto genera.

Luego de la presentación de esta propuesta, fue publicada una serie de trabajos que sustentan las tesis de la CEPAL, relacionadas con el desarrollo humano desde una perspectiva integral. Estos trabajos son: *Transformación Productiva con Equidad 1990; Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado 1992; El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente 1991; Educación y Conocimiento: eje de la Transformación Productiva con Equidad 1992; Brecha de la Equidad en América Latina, el Caribe y su relación con la Cumbre Social 1997.*

A mediados de la década de los años ochenta, otro organismo del sistema de las Naciones Unidas, UNICEF, había convocado a un grupo de personalidades para trabajar el tema *Recesión, políticas de ajuste y bienestar de la infancia en los años ochenta*. El equipo, coordinado por Giovani Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, dio origen, en 1987, al libro *Ajuste con Rostro Humano*, que incluyó, en su primer volumen, “La protección

El enfoque desde la perspectiva integral adquiere mayor relevancia después de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986, en la que se reconoce que “el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante de toda la población y de todos los individuos”

Orientaciones para una política integrada

Crecimiento y equidad son productos de la política tanto económica como social. En tal sentido, habría que superar la idea de que la política económica ha de tener por única finalidad impulsar el crecimiento, en tanto que a la política social sólo le corresponde centrarse en el problema de la distribución. Ni la una ni la otra son neutras en términos distributivos, y ambas influyen en la capacidad de crecimiento. Es por eso que se requiere un enfoque integrado, en el que la política pública en su conjunto propicie, a la vez, la transformación productiva y la equidad.

Para avanzar de un modo perceptible en las tareas sociales se requiere una concepción unificada de las políticas económicas y sociales, para así

CEPAL 1997

apoyar todas las formas de competitividad que estimulen la cohesión social, y viceversa. Una visión de este tipo no ignora los conflictos entre crecimiento y equidad que, en ocasiones, impone la práctica; más bien, trata de minimizarlos. Pero más que nada centra la reflexión en las numerosas complementariedades que pueden darse entre ambas dimensiones. Esto se refleja en la gestión macroeconómica, las políticas de desarrollo productivo, las políticas sociales y las interacciones entre todas ellas. Asimismo, ha de traducirse básicamente en instituciones que tornen creíbles para la sociedad los objetivos de crecimiento, estabilidad, equidad y competitividad.

A partir de 1990, el PNUD acometió la tarea de patrocinar la preparación de un informe anual sobre la dimensión humana del desarrollo, interpretado como un proceso a través del cual “las personas tienen las oportunidades para alcanzar una vida prolongada y saludable, niveles superiores de educación y capacitación y mayor acceso a los recursos necesarios para tener una vida decente”

de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento” y, en el segundo, un “Estudio de países” (Cornia y cols. 1987).

En el Capítulo VI, los autores analizan los efectos de la recesión y las políticas de ajuste en el bienestar de la infancia y presentan un enfoque alternativo a aquellos que parten de una perspectiva económica. Incluyen medidas dirigidas a controlar los desequilibrios en las cuentas externas e internas de los países, regular la balanza comercial y la eficiencia de la economía a corto plazo. Estos factores, actuando sin control, afectan negativamente a la población, especialmente a la niñez, debido a la reducción indiscriminada de los gastos públicos en salud, educación y bienestar, reducción radical en las subvenciones de alimentos, fuertes aumentos de los precios de los alimentos y políticas fiscales. Estas políticas incluyen aumentos en un 46% en impuestos indirectos y sólo un 13% en los impuestos personales, empresariales y a la propiedad.

La visión alternativa de los autores del Informe es una respuesta a los enfoques tradicionales; su propósito es proteger la condición humana y restaurar, al mismo tiempo, el crecimiento económico. Tiene en consideración las estrechas relaciones de las políticas de los países industrializados con los países en desarrollo y los organismos internacionales. Su objetivo, en fin, es detener el deterioro generalizado del bienestar infantil y contrarrestar las limitaciones, cada vez mayores, al desarrollo humano con equidad.

A partir de 1990, el PNUD acometió la tarea de patrocinar la preparación de un informe anual sobre la dimensión humana del desarrollo, interpretada como un proceso a través del cual “se presenta a las personas las oportunidades para alcanzar una vida prolongada y saludable, niveles superiores de edu-

cación y capacitación y mayor acceso a los recursos necesarios para tener una vida decente” (PNUD 1990).

Desde 1990, los sucesivos informes han centrado su interés en diversos aspectos del desarrollo humano y han permitido ampliar el marco de referencia y alcanzar una comprensión cada vez mayor de su significado. Los aspectos tratados han sido: la libertad humana (1991); libertad y sociedad civil (1992); seguridad humana (1993); desarrollo humano sustentable (1994); igualdad en la condición de los sexos (1995); tendencias del crecimiento económico y del desarrollo humano (1996); la pobreza en la perspectiva del desarrollo humano (1997), el consumo desde la visión del desarrollo humano (1998) y la mundialización con rostro humano (1999).

El enfoque aplicado en los análisis y los parámetros de medición propuestos en los informes, han tenido acogida y despertado el interés en los diversos países, pues permiten abordar la diversidad de sus problemas y logros. Es también significativa la preparación de perfiles de desarrollo humano y planes de acción que permiten potenciar las políticas económicas y sociales con una perspectiva integral. Ejemplos de estas iniciativas son los planes preparados en Benin, Botswana, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, El Salvador, Filipinas, Letonia, Malawi, países insulares del Pacífico, Pakistán, Rusia, Sudán, Turquía y Ucrania.

El interés creciente por el tema se manifiesta en la preparación de informes sobre el desarrollo humano en 111 países y en cinco informe regionales –Africa, Asia Meridional, Comunidad para el Desarrollo del Africa Meridional, Europa y Comunidad de Estados Independientes, e Islas del Pacífico Sur. Cincuenta y un países han preparado segundas o más versiones del informe (PNUD 1999).

En el plano mundial, la Cumbre sobre el Desarrollo Social, celebrada del 6 al 11 de marzo de 1995 en Copenhague (Dinamarca), con la participación de 118 jefes de Estado o de gobierno, aprobó una Declaración y un Programa de Acción que representan un nuevo consenso para situar al ser humano en el centro del desarrollo (ONU 1995).

Los Informes correspondientes a 1997 y 1998 presentan especial interés desde la visión de la equidad, pues tratan dos aspectos cruciales e íntimamente relacionados, como son la pobreza y el consumo.

En el Informe de 1997, el concepto de pobreza humana se amplía hasta trascender su enfoque tradicional —es decir, en estricta relación con el ingreso. Como precisa Speth, ex administrador general del PNUD, la pobreza “tiene muchos rostros y abarca mucho más que un bajo ingreso. Refleja también mala salud y educación, la privación de conocimientos y comunicaciones, la incapacidad para ejercer derechos humanos y políticos, y la falta de dignidad, confianza y respeto por sí mismo”. Speth subraya, a continuación, otra dimensión muchas veces dejada de lado: el empobrecimiento ambiental (PNUD 1997). Para redondear el concepto, podríamos agregar el empobrecimiento cultural, que tiende a corroer progresivamente las raíces históricas de las naciones y de la propia humanidad.

El Informe reconoce que, durante el siglo XX, la pobreza se ha reducido en muchas partes del mundo. Pero también afirma que actualmente una cuarta parte de la población mundial está sumida en la pobreza severa, lo cual resulta inadmisibles para una economía mundial calculada en 25 billones de dólares. Esta situación reclama una investigación de sus causas fundamentales y una revisión de las políticas nacionales y mundiales; especialmente, aquellas globalizantes que, asumiendo una perspectiva economicista, pretenden reducir la pobreza a través de las leyes de un mercado dirigido y controlado unilateralmente, y que ocultan las limitaciones propias de las políticas neoliberales.

El Informe de 1998 estudia las implicaciones del consumo para el mundo. Analiza el consumo patrocinado por las políticas que rigen las leyes del mercado globalizante. Presenta sus significativas implicaciones en la limitación de los avances en desarrollo humano y en el propósito de conformar sociedades equitativas y justas, en las cuales el consumo dejaría de ser el fin último para dar paso a las enérgicas soluciones que demanda la sustentabilidad ecológica. Como expresa Enrique Leff, cuando afirma:

RECUADRO 3.9

Síntesis de las propuestas de acción para alcanzar un nivel superior de desarrollo humano en el mundo

1990

Mantener reducida la cantidad de metas globales con el propósito de generar el apoyo político y la acción necesarios para llevarlas a la práctica. La agenda internacional está de por sí bastante congestionada, y el exceso de metas distrae la atención que merecen las políticas a seguir.

Determinar, en detalle, las implicaciones en recursos humanos y financieros, país por país, antes de fijar cualquier meta global, con el fin de garanti-

zar el realismo de las metas.

Establecer metas diferentes para grupos distintos, de acuerdo con su estado actual de desarrollo humano y sus anteriores tasas de progreso.

Las estrategias nacionales de desarrollo humano deben servir de puente entre la planificación nacional y la fijación de metas globales, pues si no existen planes nacionales de desarrollo, las metas globales carecen de sentido.

1991

La educación primaria es un derecho humano básico y debería impartirse gratuitamente.

El acceso a la atención médica básica debería ser universal y gratuito.

Debería introducirse subsidios discriminados para los servicios de agua potable y servicios sanitarios. Es decir, que los vecindarios más pobres pagarían me-

nos por los servicios, y los ricos pagarían más

Si se establece tarifas para todos los servicios, el ingreso derivado debería utilizarse en los servicios prioritarios, especialmente en la comunidad, para que los habitantes puedan ver que los servicios por los cuales pagan, están mejorando.

1992

Finalizada la Guerra Fría, hubo un descenso en los gastos militares. Con la expansión de la libertad económica y política, y una conciencia cada vez mayor de la opinión pública en lo referente a los temas ambientales, el mundo tiene ahora una oportunidad única de romper en gran parte con el pasado. Ha llegado el momento de concertar el nuevo pacto internacional sobre el desarrollo humano: un acuerdo que coloque a las personas en

primer lugar en las políticas nacionales y en la cooperación internacional para el desarrollo.

Este pacto también tendría que prepararse mediante un proceso de consultas mundiales. Deberá convocarse una cumbre mundial sobre desarrollo humano con miras a comprometer el apoyo de los líderes políticos del mundo en la consecución de los objetivos del pacto, incluyendo su compromiso en lo que respecta a los recursos que se necesitarán.

1993

La evolución de las circunstancias en el decenio de 1990 exige un enfoque totalmente nuevo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD):

- Dirigir la ayuda hacia áreas de prioridad humana como la salud y la educación básica, la seguridad ambiental y la reducción del crecimiento demográfico.
- Basar las asignaciones de la AOD en los niveles de pobreza.

- Vincular la AOD a intereses mutuos.
- Adoptar un nuevo diálogo sobre política de cooperación centrada en el público.
- Utilizar la asistencia técnica para fortalecer la capacidad nacional.
- Colocar la AOD en un marco más amplio de reparto de las oportunidades mundiales del mercado.
- Crear una nueva motivación para la ayuda.

1994

Las metas para los próximos años deberían ser:

- Acceso universal a la enseñanza básica.
- Acceso universal a la atención de salud, al agua apta para el consumo y al saneamiento.
- Inmunización universal de los niños.
- Reducción de la mortalidad materna a la mitad.
- Acceso a servicios de planificación de la familia de todas las parejas que lo deseen.

- Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad de la proporción actual.
- Eliminación de la desnutrición severa y reducción de la desnutrición moderada.
- Avance de la población mundial hacia la estabilización en 7 300 millones hacia el año 2015.
- Establecimiento de sistemas de crédito a los pobres para posibilitar que trabajen por su cuenta y tengan medios de vida sustentables.

Síntesis tomada de los Informes sobre el Desarrollo Humano preparados para el PNUD desde 1990 hasta 1994

Síntesis de las propuestas de acción para alcanzar un nivel superior de desarrollo humano en el mundo

1995

El desarrollo debe colocar al ser humano en el centro de sus preocupaciones.

El propósito del desarrollo es ampliar todas las opciones humanas y no sólo el ingreso, de modo que el concepto de desarrollo humano se centre en toda la sociedad y no meramente en la economía.

El desarrollo humano debe tanto ampliar la capacidad humana (mediante inversiones en las personas), como asegurar el aprovechamiento cabal de esa capacidad (mediante un marco propicio).

El desarrollo humano se basa en cuatro aspectos esenciales: productividad, equidad, sustentabilidad y potenciación.

1996

En primer lugar, es preciso adoptar medidas internacionales que apoyen las políticas y las medidas nacionales favorables al pleno empleo.

En segundo lugar, es preciso adoptar iniciativas internacionales para elevar el nivel de conocimientos especializa-

dos y de educación en los países de bajo desarrollo humano.

En tercer lugar, es menester establecer mecanismos internacionales para prevenir la marginación de los países menos adelantados.

1997

Potenciar los individuos, los lugares y las comunidades para que adquieran mayor control de su vida y sus recursos.

Reforzar la igualdad de género a fin de potenciar a la mujer y liberar su energía y creatividad.

Acelerar el crecimiento en beneficio de los pobres en los 100 países en desarrollo, cuyas economías crecen lentamente, o están estancadas o en declinación.

Mejorar la gestión de la globaliza-

ción a escala nacional e internacional para abrir oportunidades a todos, y no para cerrarlas.

Asegurar la actividad del Estado empeñado en erradicar la pobreza y en brindar una atmósfera propicia para la participación política amplia y para las asociaciones en pro del crecimiento de los pobres.

Adoptar medidas especiales en situaciones particulares, para apoyar el progreso de los países más pobres y débiles, y para impedir los reveses.

1998

El reto para la comunidad mundial del siglo XXI consiste en adoptar nuevas orientaciones en cuanto al crecimiento y las pautas de consumo. A fin de echar atrás las tendencias negativas actuales, necesitamos concentrarnos en cinco objetivos:

Aumentar el nivel de consumo de los pobres para satisfacer sus necesidades básicas y eliminar las insuficiencias en esferas críticas para el desarrollo humano.

Introducir pautas y niveles de consumo sustentables que reduzcan el daño ambiental.

Lograr una distribución más equitativa de la carga internacional para cubrir los costos de la reducción y reversión del daño ambiental mundial como el calentamiento de la atmósfera, las lluvias ácidas y la pérdida de diversidad biológica.

Desalentar pautas de consumo que tienen efectos negativos sobre la sociedad y refuerzan las desigualdades y la pobreza.

Proteger y propiciar el derecho del consumidor a la información, seguridad de los productos y acceso a los que necesita.

1999

Poner las preocupaciones humanas y los derechos humanos en el centro de la política.

Proteger la seguridad humana y reducir la vulnerabilidad a escala mundial.

Proteger la diversidad cultural.

Reducir los extremos de desigualdad entre los países y dentro de ellos.

Preservar el medio ambiente.

Aumentar la seguridad en la negociación y las instituciones de la estructura de gobierno internacional.

Establecer la arquitectura mundial para el siglo XXI.

En suma, se impulsa la preocupación por la gente, no por el capital.

Síntesis tomada de los Informes sobre el Desarrollo Humano preparados para el PNUD desde 1995 hasta 1999

Las estrategias fatales del neoliberalismo resultan de su pecado original: su gula infinita e incontrolable, que pretende someter a todos los órdenes del ser a los dictados de una racionalidad globalizante y homogeneizante, preparando las condiciones ideológicas para la capitalización de la naturaleza y la reducción del ambiente a la razón económica (Leff 1998).

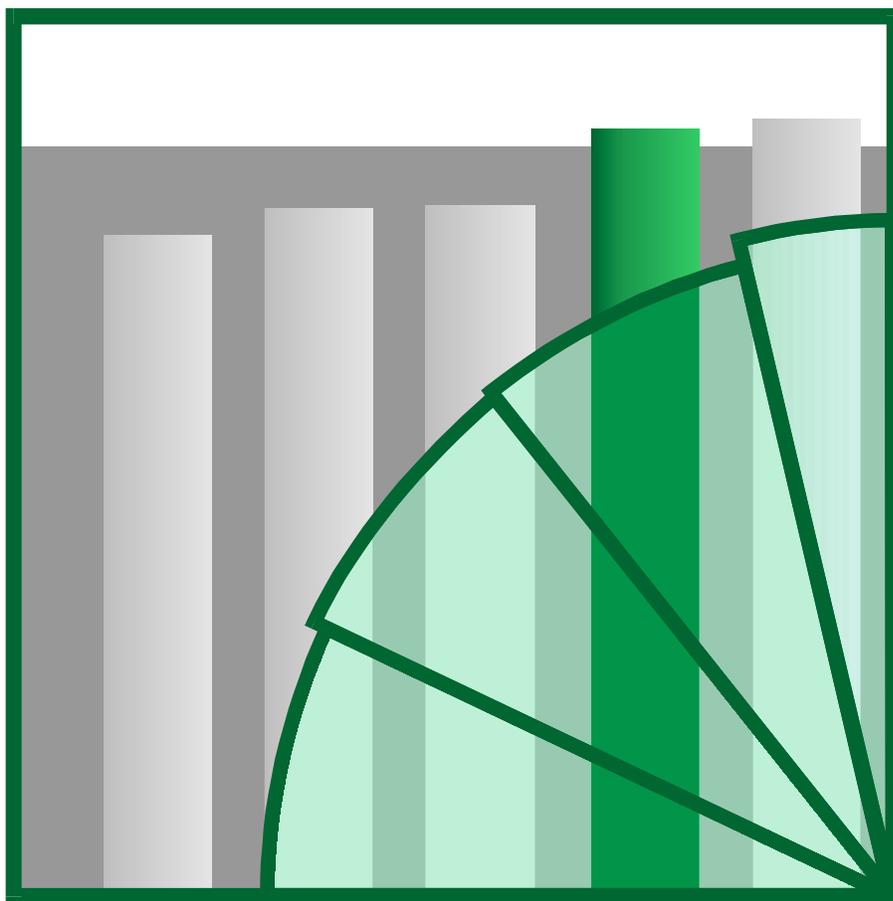
Es evidente que en torno al desarrollo humano y la equidad hay un amplio campo de discusión, tanto conceptual como en lo que respecta a la medición por países y a nivel mundial; especialmente, si consideramos el desarrollo humano con equidad como un proceso inmanente al ser humano, quien transita de un nivel inferior a uno superior, en concordancia con cada momento histórico. Este ascenso caracteriza a la sociedad humana e implica el crecimiento armónico de la riqueza espiritual y moral, así como el perfeccionamiento físico que propiciarían un desarrollo humano omnilateral, fundamentado en sólidos principios de justicia social y solidaridad. Así concebidos, desarrollo humano y equidad están indisolublemente unidos al ascenso en la cultura, la educación, la salud, el bienestar físico y psicológico, tanto como en lo económico, todo lo cual posibilitará al hombre una vida socialmente productiva y saludable y, por lo tanto, capaz de alcanzar nuevos parámetros económicos y sociales para sí, para su medio familiar, la nación y la comunidad internacional. Esta visión omnilateral del desarrollo es, según Manakorda, la llegada histórica del hombre a la plenitud de sus capacidades, entre ellas la de consumo o goce, sobre todo, de los bienes espirituales (Manakorda 1969).

Referencias

- Altimir, O. 1990. "Desarrollo, crisis y equidad." *Revista de la CEPAL*, Núm. 40, abril de 1990.
- Banco Mundial 1990. *Informe sobre el Desarrollo Mundial: la pobreza*. New York, Oxford University Press.
- BID-PNUD 1993. *Reforma social y pobreza. Hacia una nueva agenda integrada de desarrollo*. Washington D. C., BID-PNUD.
- Calcagno, E. 1990. "Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo." *Revista de la CEPAL*, Núm. 42.
- Camdessus, M. 1998. *Promoción de la equidad en un marco macroeconómico*. Círculo de Montevideo. Brasilia, marzo de 1998, Montevideo, PNUD, Impresos Asociados / Fotosistemas S. A.
- Castro, F. 1983. *La crisis económica y social del mundo. Informe a la VII Cumbre de los Países No Alineados*. La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.
- CEPAL 1981. "Problemas y orientaciones del desarrollo". *Revista de la CEPAL*, Núm. 16.
- CEPAL 1997. *La brecha de la inequidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Cornia, G., R. Jolly y F. Stewart 1987. *Ajuste con Rostro Humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. New York, Ed. Siglo XXI de Colombia, Ltda.
- Driscoll, D. 1992. *El FMI y el Banco Mundial. ¿En qué difieren?* Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Graciarena, J. 1976. "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa." *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976.
- Hobsbawn, E. 1995. *Historia del Siglo XX: 1914-1991*. Madrid, Ed. Grijalbo Mondadori.
- Hodora, J. 1987. *Prebich y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*. México, El Colegio de México.
- Iglesias, E. 1981. "Desarrollo y Equidad, el desafío de los años ochenta." (s/l), *Revista de la CEPAL*, Núm. 15, diciembre de 1981.
- Leff, E. 1998. *Saber Ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Madrid, Siglo XXI Editores S.A.
- Lichtensztejn S. y M. Baer 1986. *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Estrategias y políticas del poder financiero*. San José de Costa Rica, Editorial Nueva Sociedad, Ltd.
- López, C. 1998. "Aproximaciones a la medición sintética de las inequidades en salud de las Américas." *Revista del Instituto Juan César García*. 8.1-2.
- Manakorda, M. 1969. *Marx y la pedagogía moderna*. Barcelona, Oikos-tun S.A. Editores.
- Martínez, J. y J.M. Vidal 1996. *Economía Mundial*. Madrid, Ed. McGraw-Hill Interamericana de España.
- OMS 1981. *Estrategia Mundial de Salud Para Todos en el Año 2000*. Ginebra, OMS.
- OMS 1988. *Evaluación de la Estrategia de Salud para Todos en el año 2000. Séptimo Informe*. Ginebra, OMS.
- OMS 1998. *Evaluation of the Implementation of the Global Strategy for Health for all by 2000*. Geneva, OMS.
- ONU 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. (s/l), Naciones Unidas, Doc. A/RES/217 A (III), 10 de diciembre de 1948.
- ONU 1966. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Naciones Unidas, Doc. A/RES/2200, 16 de diciembre de 1966.
- ONU 1985. *Resolución de la Asamblea General sobre la aplicación de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer*. (s/l), Naciones Unidas, Doc. A/RES/40/108, 13 de diciembre de 1985.
- ONU 1986. *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos 1945-1995*. New York, ONU, Doc.A/RES/41/128.
- ONU 1989. *Convención sobre los Derechos del Niño*. (s/l), Naciones Unidas, Doc. A/RES/44/25; 20/12/89.
- ONU 1995. *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social. Declaración y Programa de Acción de Copenhague*. New York, Departamento de Información Pública.
- OPS 1994. "Las condiciones de salud en las Américas". Publicación científica, Núm. 549. Washington, D.C., OPS.
- OPS 1998. "La salud de las Américas". Publicación científica, Núm. 569. Washington, D.C., OPS.
- PNUD 1990. *Desarrollo Humano Informe 1990*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- PNUD 1991. *Desarrollo Humano Informe 1991*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- PNUD 1992. *Desarrollo Humano Informe 1992*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- PNUD 1993. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1993*. Madrid, Ed. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina.
- PNUD 1994. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1994*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- PNUD 1995. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1995*. New York, Oxford University Press.
- PNUD 1996. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1996*. Madrid, Ed. Mundi-Prensa Libros S.A.
- PNUD 1997. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1997*. Madrid, Ed. Mundi-Prensa Libros S.A.
- PNUD 1998. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1998*. Madrid, Ed. Mundi-Prensa Libros S.A.
- PNUD 1999. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1999*. Madrid, Ed. Mundi-Prensa Libros S.A.
- Reid, J. 1991. *Antecedentes de Alma-Atá. De Alma-Atá al año 2000. Reflexiones a medio camino*. Ginebra, OMS.
- Wolfensohn, J. 1998. *La Otra Crisis*. Discurso pronunciado ante la Junta de Gobernadores. Washington, D.C., Banco Mundial, 6 de octubre de 1998.

SEGUNDA PARTE:

Desarrollo humano y equidad en Cuba

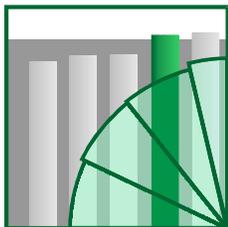


CAPITULO 4:
El Estado y el modelo económico-social

CAPITULO 5:
Empleo, ingreso, seguridad y asistencia social

CAPITULO 6:
Educación, cultura, deporte y perspectiva de género

CAPITULO 7:
Salud, vivienda y medio ambiente



El Estado y el modelo económico-social

El Estado y las políticas sociales

El año 1959 constituye un punto de partida obligado en el análisis de las transformaciones de la sociedad cubana contemporánea. La revolución social que hace cuarenta años alcanzó el poder político, fue el resultado de profundas contradicciones agudizadas durante la primera mitad del siglo. En ese año, la revolución en el poder inició un nuevo período histórico, cuyo rasgo recurrente ha sido el afán por cumplir importantes compromisos sociales, económicos y políticos: transferir el poder real del Estado a las grandes mayorías; abolir la discriminación de género, raza o nacionalidad, y elevar el nivel de vida de la población.

El Estado cubano actual tiene su base en una larga historia de luchas. Estas se remontan al enfrentamiento de los aborígenes a la conquista española, e incluye el dilatado período de cuatro siglos de dominación colonial durante los cuales se va conformando, lentamente, la nacionalidad cubana. La conciencia de nación cristaliza a mediados del siglo XIX y se expresa en las guerras por la independencia nacional que estallan en 1868 y 1895. La inminente victoria de los patriotas cubanos sobre el dominio colonial español y la consecuente instalación de una república independiente son escamoteadas, en 1898, por la intervención de los Estados Unidos en el conflicto: la pretensión a la Isla por el gran vecino del Norte, expresada públicamente desde los tiempos de John Quincy Adams, se materializaría en un protectorado con membrete de república independiente.

Durante la república neocolonial (1902-1958) se formó la conciencia social de la nación cubana. En esos años, se agudizarían el deterioro económico, los desequilibrios ya notables en la distribución del ingreso, la extensión del latifundio, el desarrollo de una cultura agrícola basada en el monocultivo, el aumento del analfabetismo y el desempleo crónico, la proliferación de la corrupción admi-

nistrativa, la agudización de la pobreza de la población rural y la marginalidad urbana, entre otros.

Contra estos males se pone en marcha la revolución. Ya en 1953, Fidel Castro había denunciado la necesidad de emprender políticas que dieran solución a los problemas esenciales del desarrollo de Cuba (Castro 1981). Las soluciones adelantadas en su denuncia, convertidas en programa de la lucha que él dirigiría para derrocar el régimen, constituirían el primer cuerpo de leyes revolucionarias a partir de 1959.

La estrecha relación entre la base económica y sus repercusiones en la vida social en un país subdesarrollado como Cuba, motivaron en el nuevo Estado revolucionario el tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales. Este enfoque, que se convertiría en una de las características del modelo de desarrollo, había sido esbozado previamente (Rodríguez, C. R. 1983) y se sustentaba en una clara concepción teórica acerca de la naturaleza multidimensional del fenómeno del desarrollo y en la certeza de que la simultaneidad permitiría liberar las fuerzas sinérgicas que el proceso mismo desarrollaría.

Así, pues, el desarrollo simultáneo, y no sucesivo, de las esferas económica y social, formaba parte del compromiso original asumido durante la lucha revolucionaria. El fenómeno sería determinante en la medida en que

El Estado cubano actual tiene su base en una larga historia de luchas.

La conciencia de nación cristaliza a mediados del Siglo XIX

y en la etapa de república neocolonial

(1902-1958)

se formó

la conciencia social de la nación cubana y la emergencia del actual

Estado cubano

RECUADRO 4.1

Fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado cubano

Artículo 1

Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como república unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana.

Constitución de La República de Cuba 1992

La estrecha relación entre la base económica y sus repercusiones en la vida social en un país subdesarrollado como Cuba, motivaron en el nuevo Estado revolucionario el tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales, sustentado en una clara concepción teórica acerca de la naturaleza multidimensional del fenómeno del desarrollo

el proceso ahondaba en su carácter social: el grado de su realización económica estaba dado por el nivel de solución que se ofreciera a los problemas sociales.

El Estado cubano, en consecuencia, aplicó políticas económicas y sociales para asegurar el bienestar de sus ciudadanos, garantizar el pleno empleo y la protección social, la distribución equitativa de los resultados económicos, y la cobertura de las necesidades básicas a través de una amplia red de servicios sociales (educación, salud, seguridad social y vivienda). Para materializar estos objetivos, asumió mayores responsabilidades en las esferas económica y social.

La Constitución de la República de Cuba, proclamada el 24 de febrero de 1976, y las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular en el XI Período Ordinario de sesiones de la III Legislatura, efectuado del 10 al 12 de julio de 1992, se rigen por los “principios de democracia socialista, la unidad del poder y el centralismo democrático”, y es así que adquieren cuerpo legislativo todas las medidas propuestas por el Estado cubano (Constitución 1976 y 1992).

Desde el punto de vista económico, la centralización no sólo facilitó el control de los recursos disponibles: la aplicación de una política social única permitió alcanzar sus objetivos en un tiempo relativamente breve y en condiciones mucho más difíciles que las que se observan en países desarrollados.

La política de desarrollo social logró alcanzar la elevación del nivel de vida de la población mediante el incremento del consumo individual, por un lado, y la satisfacción de las necesidades básicas por medio de una red de servicios sociales, por otro. Permitted elevar la calidad de la vida con el empleo de sistemas de movilización social, especialmente efectivos en sectores como la educación, la salud pública, la cultura y el deporte, y promovió la solución a los problemas de los sectores más vulnerables de la población (niños, mujeres, ancianos y habitantes de las zonas rurales).

Los logros en el proceso de eliminación de la pobreza en Cuba hubieran sido imposibles sin una amplia participación popular encauzada a través de las organizaciones sociales y de masas. En el centro de su actividad han estado las campañas en las esferas de la salud y la educación, la promoción del empleo, la distribución de viviendas y bienes de consumo importantes, y la aplicación de programas sociales específicos (CIEM 1997).

Principios de la experiencia cubana que han favorecido una mayor equidad

Durante los últimos años, la humanidad ha colocado entre los temas de mayor interés, el logro de la equidad y la búsqueda de soluciones para el acelerado incremento de la pobreza. En la medida en que crecen las ya graves disparidades económicas y sociales a escala global, la experiencia cubana de cuarenta años resulta relevante por su temprana adopción de políticas sociales destinadas a fomentar la equidad. Los principios en los cuales se ha sustentado la búsqueda de la equidad en Cuba podrían resumirse como sigue:

- el logro de la equidad es un objetivo máximo, fundamentado en la justicia social y justificado por su trascendencia económica y social para alcanzar un desarrollo humano real
- la equidad no es solamente un problema de distribución del ingreso: es un concepto de múltiples dimensiones que comprende la igualdad de oportunidades y de acceso, tanto como la distribución del consumo, la riqueza y el capital humano
- cada país tiene características propias y debe establecer sus indicadores de equidad. Las formas en que se manifiesta la falta de equidad varían de un país a otro, y estas diferencias dependen tanto de la etapa de desarrollo en que se encuentra el país, como del entorno político, la distribución de la riqueza y el ingreso, y las normas y políticas sociales que aplica
- las políticas que promueven la equidad contribuyen directa e indirectamente a reducir la pobreza, ya que persiguen una distribución más equitativa del ingreso. Las políticas aplicadas para incrementar la equidad a partir de la inversión en capital humano, de hecho fomentan el crecimiento económico a más largo plazo y, consecuentemente, reducen la pobreza
- una política macroeconómica adecuada constituye uno de los elementos necesarios para promover la equidad a mediano y largo plazos. El Estado debe desempeñar un papel rector en la elaboración y ejecución de esta política. En el fomento de la equidad, el Estado debe concentrar sus esfuerzos en la tarea de ofrecer a todos los miembros de la sociedad igual nivel de oportunidades

- la discriminación aplicada a los grupos sociales más vulnerables, y en razón de su raza, género o nacionalidad, constituye una fuente inagotable de pobreza e inestabilidad social. Es necesario integrar plenamente estos sectores a la vida económica y social, garantizar su adecuado acceso a los servicios públicos y a un trato justo en todas las esferas de la vida
- las políticas que fomentan la equidad redundan, casi siempre, en una mayor cohesión social, pues reflejan una distribución del ingreso más justa. Este factor obtiene siempre un notable respaldo político de las mayorías más pobres.

Entre 1959 y 1989 (fecha esta última que marca la desaparición de la URSS y el CAME) Cuba obtuvo logros relevantes en la esfera social. Después de 1989, las condiciones internas y externas han cambiado, pero la política social no ha experimentado transformaciones sustanciales. La estrategia, reformulada al iniciarse la crisis económica (1989-1991), mantiene la vinculación integral entre el desarrollo económico y el social como el cimiento para el desarrollo futuro.

Resulta inevitable, sin embargo, la repercusión negativa de los problemas económicos en la esfera social, con su secuela de escasez de recursos y materias primas; pero el Estado se ha esforzado por distribuir lo más

equitativamente posible el impacto de la crisis, minimizar el costo social y preservar al máximo los logros en salud, educación y seguridad social. Ha sido necesario realizar serios ajustes financieros y distribuir cuidadosamente los escasos recursos disponibles entre la inversión para el desarrollo y los sectores sociales. Fueron incorporadas medidas para incrementar la eficiencia en la gestión de los servicios básicos (como, por ejemplo, fortalecer la medicina preventiva y aplicar un mayor rigor, mediante exámenes, para el ingreso a la educación superior).

Las medidas económicas y políticas de los años noventa reflejan un serio interés por responder al dilema que enfrentan los países subdesarrollados ante el deterioro del poder estatal. En las actuales condiciones de gran liberalización en los mercados y fortalecimiento de tendencias globalizadoras (que, a menudo, olvidan las enormes diferencias en los niveles de desarrollo de los países implicados), se impone una estrategia de crecimiento y modernización “desde dentro” que, conservando la cultura y la integridad de la sociedad, garantice la competitividad en los mercados internacionales.

La inserción en la economía mundial es indispensable. Sin embargo, el consenso en Cuba es que este proceso debe desarrollarse en correspondencia con los intereses del país, y no según la lógica expansiva de las empresas transnacionales, principales agentes del

RECUADRO 4.2

Características del Estado cubano

Artículo 9

El Estado:

- realiza la voluntad del pueblo trabajador y encauza los esfuerzos de la nación en la construcción del socialismo; mantiene y defiende la integridad y la soberanía de la patria; garantiza la libertad y la dignidad plenas del hombre, el disfrute de sus derechos, el ejercicio y cumplimiento de sus deberes y el desarrollo integral de su personalidad; afianza la ideología y las normas de convivencia y de conductas propias de la sociedad libre de la explotación del hombre por el hombre; protege el trabajo creador del pueblo y la propiedad y la riqueza de la nación socialista; dirige planificadamente la economía nacional; asegura el avance educacional, científico, técnico y cultural del país
- como poder del pueblo, en servicio del propio pueblo, garantiza que no haya hombre o mujer, en condiciones de trabajar, que no tenga oportunidad de obtener un empleo con el cual pueda contribuir a los fines de la sociedad y a la satisfacción de sus propias necesidades; que no haya persona incapacitada para el trabajo que no tenga medios decorosos de subsistencia; que no haya enfermo que no tenga atención médica; que no haya niño que no tenga escuela, alimentación y vestido; que no haya joven que no tenga oportunidad de estudiar; que no haya persona que no tenga acceso al estudio, la cultura y el deporte
- trabaja por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable

Constitución de la República de Cuba 1992

El logro de la equidad es un objetivo máximo del Estado cubano, fundamentado en la justicia social y justificado por su trascendencia económica y social para alcanzar un desarrollo humano real

proceso globalizador. La experiencia demuestra que la aplicación de las políticas neoliberales genera inequidades: incrementa las diferencias en términos de ingresos, reduce los presupuestos sociales y afecta, consecuentemente, los programas de salud, educación y asistencia social, cuyo sentido es, precisamente, favorecer a los sectores más vulnerables. También ha eliminado impuestos sobre ganancias, modificado los regímenes de precios y redefinido las empresas estatales.

Resultan evidentes, por otra parte, las amenazas a la soberanía de las políticas neoliberales. La descentralización estatal, considerada un objetivo deseable, requiere, sin embargo, un proyecto institucional global que sopesa los aspectos positivos y negativos del proceso; requiere políticas que contrarresten el deterioro social generado con su aplicación. Sólo un Estado fuerte, organizado y eficiente puede cumplir estos objetivos.

En Cuba, el Estado ha expresado la voluntad política de cumplir con su responsabilidad y desempeñar un papel determinante en los procesos de transformación económica, de tal forma que pueda continuar garantizando la integralidad del desarrollo y la equidad social.

Las políticas de estabilización, aplicadas por el Estado cubano a raíz de la crisis económica, han resultado en gran medida exitosas. En cambio, dimensiones importantes en el desarrollo del modelo cubano requieren ser perfeccionadas para que la coherencia entre las políticas económicas y sociales siga siendo la piedra angular en la consolidación de los beneficios alcanzados.

Entre las principales dimensiones, consideradas como esenciales en las nuevas proyecciones del Estado, se destacan:

- el mantenimiento de una infraestructura económica y social sólida, construida en cuatro décadas, que dispone de un capital humano altamente calificado, una base científico-técnica fuerte y recursos naturales que permiten potenciar el desarrollo integral del país
- la elevación de la eficiencia estatal y la calidad de los servicios básicos, esenciales para incrementar la equidad y apoyar las reformas económicas necesarias para la inserción en la economía mundial. Elevar la eficiencia estatal permitiría un mejor uso de los recursos, mayor productividad del trabajo, disminución de los costos, ajuste del balance financiero y mayor calidad y cantidad de los productos para acceder al comercio internacional

- el mantenimiento de una política nacional de ciencia y tecnología: asimilación de tecnologías para el trabajo productivo, la gestión del Estado y de otras esferas institucionales, con el objetivo de optimizar las capacidades existentes y las de las futuras líneas de inversión

- la aplicación de nuevas políticas de empleo, salarios y estímulos, en coherencia con los planes socio-económicos. Se ha preservado, en medio de la crisis, un alto nivel de ocupación, pero la nueva fase de la economía, en la cual la eficiencia y la competitividad de las empresas son factores fundamentales para el crecimiento y la rentabilidad, hacen indispensable esta nueva política

- el reforzamiento de la seguridad social. El aumento de la esperanza de vida al nacer (rebasa ya los 76 años) obligará a la búsqueda de nuevas formas contributivas por parte de la población económicamente activa para alcanzar niveles reales y factibles de recursos destinados a este fin por el Estado

- el perfeccionamiento del aparato estatal y el desarrollo de los órganos de poder popular.

El modelo económico y la equidad

Como se ha dicho, el modelo de desarrollo socio-económico adoptado en Cuba se propuso, desde sus inicios, alcanzar un alto grado de equidad mediante la aplicación de la planificación económica centralizada y la intervención estatal en todos los sectores o esferas relacionados con la política social.

La filosofía que sustenta este modelo responde a valores éticos enraizados en la justicia social. La construcción de una sociedad sin excluidos ha devenido así el objetivo fundamental del desarrollo y el desenvolvimiento económico forma parte del desarrollo social (Rodríguez, C. R. 1983). Más allá de la simple transferencia de recursos materiales hacia la esfera social, entre la actividad económica y el desarrollo social ha existido una interrelación mucho más estrecha de inducción recíproca de cambios en los rasgos y comportamientos sociales (Ferriol 1998).

Resulta, por tanto, imprescindible, abordar las tendencias, principios y características fundamentales del modelo económico, como paso ineludible para la comprensión del modelo social.

La economía se ha organizado en tres planos: la estrategia de desarrollo, que traza los objetivos de más largo plazo; la política económica, que establece los objetivos de mediano plazo y las vías para alcanzarlos; y los mecanismos de dirección, como forma de conseguir en la práctica los objetivos de la política económica (Rodríguez J. L. 1990a). La combinación de estos tres elementos ha conformado las principales características del modelo; los cambios relativos entre sí han definido las etapas (CIEM 1997) (Rodríguez J. L. 1990a), en cada una de las cuales, sin embargo, el objetivo se ha mantenido invariable: asumir el desarrollo en su concepción integral y como proceso que beneficia y dignifica al ser humano, su principal sujeto.

Por ello, desde un primer momento, el modelo supuso un cambio en las relaciones de poder.¹ Esto se tradujo en un amplio proceso de nacionalizaciones y en el establecimiento de una estructura económica basada en la propiedad estatal sobre los medios fundamentales de producción. Los siguientes objetivos serían diversificar la economía, liquidar el atraso tecnológico e industrializar el país.

En correspondencia con los objetivos del modelo, los cambios en la estructura productiva y de propiedad, la aplicación de los adelantos científico-técnicos, y el crecimiento sostenible de la economía servirían de base al desarrollo social, es decir, el acceso a una distribución más equitativa del ingreso y a servicios como educación y salud, el bienestar espiritual y la consecución plena de una sociedad con posibilidades de participación activa de la ciudadanía en la adopción de decisiones (CIEM 1983).

Desarrollo económico hasta 1989

Los cambios estructurales iniciales transfirieron a la esfera estatal la propiedad sobre el 100% de la producción industrial, el 75%

1. *En Cuba, la herencia legada por años de república neocolonial puede resumirse en breves palabras: una estructura económica deformada a partir de la preeminencia del latifundio y el monocultivo; altísima dependencia externa no sólo de un producto, el azúcar de caña, sino también de un casi único mercado, el norteamericano; una estructura de propiedad altamente concentrada, en la que el capital norteamericano y una reducida, pero fuerte burguesía nacional eran propietarios de la mayor parte de las tierras, los centrales azucareros, los comercios, etcétera; y fuertes desigualdades sociales que reducían a la precariedad la vida cotidiana de la mayoría de la población.*

de la agropecuaria y, aproximadamente, el 82% del transporte, tras lo cual se inició el proceso de industrialización como vía fundamental de expansión económica (Rodríguez J. L. 1990a).

Durante los años setenta y ochenta, hubo un proceso continuado de expansión de la economía estatal, la cual abarcó los principales sectores. Conservó la totalidad de la actividad industrial y alcanzó el 80% de la producción agrícola y el 99% del transporte. Consecuentemente, el sector estatal se convirtió en fuente fundamental de empleos, y el salario estatal, en la principal vía para obtener ingresos monetarios (CEE 1989). Si en 1970, por ejemplo, el 86% de los trabajadores estaba empleado en el sector estatal, en 1989 la proporción alcanzaba el 95%. El sistema único nacional de salarios, por lo demás, garantizaba un pago homogéneo en correspondencia con la calificación y el trabajo aportado, sin discriminar en lo relativo a sexo o lugar de la ocupación. Esta característica se erigió en rasgo distintivo del modelo.

Paralelamente, en el terreno estrictamente social se fue conformando un modelo con cinco características fundamentales:

- centralización de las decisiones como forma de canalizar una política social única, sostenida en el tiempo y que cumpliera los objetivos de equidad previstos
- estatización de todas las unidades de prestación de servicios sociales básicos, como garantía para su universalidad y gratuidad
- aplicación de una política particular hacia grupos considerados vulnerables

En correspondencia con los objetivos del modelo económico cubano, los cambios en la estructura productiva y de propiedad, la aplicación de los adelantos científico-técnicos, y el crecimiento sostenible de la economía servirían de base al desarrollo social

RECUADRO 4.3

Dirección y control de la actividad económica y social Igualdad de derechos y deberes

Artículo 16

El Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país, a fin de fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos, promover el desenvolvimiento de la persona humana y de su dignidad, el avance y seguridad del país.

En la elaboración y ejecución de los programas de producción y desarrollo participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social.

Artículo 41

Todos los ciudadanos gozan de iguales derechos y están sujetos a iguales deberes.

Artículo 42

La discriminación por motivo de raza, color de la piel, sexo, origen nacional, creencias religiosas y cualquier otra lesiva a la dignidad humana está proscrita y es sancionada por la ley.

Las instituciones del Estado educan a todos, desde la más temprana edad, en el principio de la igualdad de los seres humanos.

Constitución de la República de Cuba 1992

TABLA 4.1

Indicadores económicos seleccionados 1994 -1997

INDICADORES SELECCIONADOS	1994	1995	1996	1997
PIB (millones de pesos) (a precios de 1981)	12 868	13 185	14 218	14 572
Crecimiento promedio anual del PIB	0.7	2.5	7.8	2.5
Déficit fiscal (millones de pesos)	-1 421	-766	-571	-459
Déficit fiscal/PIB (en %)	7.4	3.5	2.5	2.0
Liquidez en manos de la población (miles de millones de pesos)	9,9	9,2	9,5	9,4

ONE 1994, ONE 1995, ONE 1996,
ONE 1997a, ONE 1997b

- combinación del consumo individual y el social en la búsqueda de mayores niveles y garantías de consumo
- formulación de mecanismos para asegurar una amplia participación popular en la política social.

Es necesario apuntar que la actividad económica de esos años se benefició del carácter y la magnitud de las relaciones comerciales y financieras sostenidas con el ya desaparecido sistema de integración del bloque socialista, el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Este garantizaba un mercado estable y a precios preferenciales, el suministro seguro de petróleo (que llegó a alcanzar unos 13 millones de toneladas anuales), la obtención de créditos financieros y, lo que es más importante, la especialización productiva y de comercio exterior en concordancia con el sistema de integración socialista, en un escenario internacional donde predominaba la tendencia a la formación de bloques regionales (CEPAL 1997).

Estas relaciones deben ser valoradas teniendo en cuenta el momento histórico en el cual surgieron y se desarrollaron. No puede obviarse la abierta hostilidad de las sucesivas administraciones norteamericanas hacia Cuba, cuya manifestación más evidente ha sido el bloqueo económico sostenido durante casi cuarenta años. El bloqueo ha frenado y afectado permanentemente el desarrollo socioeconómico de Cuba.²

2. Estudios realizados en el Instituto Nacional de Investigación Económica, en La Habana, estiman el costo económico del bloqueo norteamericano a Cuba en, aproximadamente, 60 mil millones dólares (Aguilar 1996).

Más allá de todas las deficiencias que a la luz histórica puedan ser señaladas a este esquema integracionista, estas relaciones permitieron el acceso a recursos (que por otras vías no hubiese sido posible adquirir) y, aún más, constituyeron una base importante en la determinación de la estrategia de desarrollo económico a mediano y largo plazos (Alvarez 1995) (CEPAL 1997). El modelo de industrialización cubano siguió, en buena medida, los patrones tradicionales seguidos en los países socialistas. Alcanzó su mayor dinamismo entre la segunda mitad de los años setenta y la primera de los ochenta. A mediados de los años ochenta, Cuba alcanza el máximo nivel de despliegue del modelo de desarrollo (Pons 1998), justamente cuando la inmensa mayoría de los países latinoamericanos estaba inmersa en el punto medio de una grave crisis económica y de la deuda externa.

Entre las peculiaridades del modelo estaba el carácter altamente centralizado de los mecanismos de planificación, dirección y gestión en todos los ámbitos de la actividad social y económica. En ciertos aspectos, esto limitaba la iniciativa en la gestión territorial, ramal o empresarial, pero también permitió que durante esos años fueran alcanzados los niveles de equidad propuestos.

El Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, vigente durante esos años, puede considerarse como una variante restringida del procedimiento de cálculo económico aplicado en la Unión Soviética en los años setenta.

El Estado mantenía el control tanto de la oferta, como del sistema único de precios estatales, que, con niveles relativamente constantes y bajos en los productos y bienes básicos destinados a la población, se erigía en barrera antinflacionaria, respaldada por el subsidio a las empresas estatales. El crecimiento de la demanda se operaba sin que se produjeran grandes variaciones en los precios internos. Esto contribuyó a la equidad redistributiva y protegió a la economía interna de las variaciones de los precios internacionales.

El Estado mediaba en la relación economía interna-mercado internacional. La tasa oficial de cambio del peso cubano respecto a otras monedas se mantenía estable y no desempeñaba un papel activo en la economía interna.

En la década de los ochenta, solamente se llevaron a efecto tres reformas parciales de precios con repercusión directa en la población, pero fueron precedidas de una Reforma General de Salarios que provocó aumentos en el fondo salarial de, aproximadamente, un 25% entre 1980 y 1981 (Ferriol 1998).

No había una política tributaria, ni en relación con las empresas, ni tampoco respecto a la población. En realidad, el mercado financiero interno estaba poco desarrollado y no existían algunos de los elementos que lo conforman.

El desenvolvimiento de este modelo de desarrollo, determinado en la práctica por el carácter y la magnitud de los vínculos económicos con el bloque socialista, se reflejó en una alta dinámica del PIB, que alcanzó el nivel de inflexión máxima en la primera mitad de los años ochenta.

Sin embargo, ya a mediados de esta década, comenzó a dar señales de agotamiento. Sus insuficiencias se manifestaron en una desaceleración del ritmo de crecimiento anual de la economía, que había pasado de un 6.5% entre 1971 y 1980, a un 8.5% entre 1981 y 1985, para descender al 0.7% entre 1986 y 1989 (Ferriol 1998).

Sectorialmente, se reflejó en el estancamiento de las producciones azucarera (principal renglón de exportación), niquelífera y tabacalera; en el crecimiento del déficit en la balanza comercial externa y en la balanza de pagos; en un saldo presupuestario interno que a partir de 1983 se tornó negativo y comenzó a crecer; en el alargamiento de los plazos constructivos y la demora de la puesta en marcha de las inversiones, mientras se mantenían altas tasas de acumulación; y en la agudización de los problemas vinculados con la ineficiencia productiva y el mal aprovechamiento de las capacidades instaladas.

Una apreciación sistematizada sobre los resultados del funcionamiento del modelo económico en estos años, arroja que los recursos invertidos en los programas tradicionales y no tradicionales de exportación no alcanzaron el nivel de respuesta esperado; las industrias sustitutivas de importaciones resultaron energéticamente intensivas; la producción de bienes de consumo no mantuvo su dinamismo en cuanto a calidad y cantidad. En la agricultura, no sólo no se lograron aumentos notables en los rendimientos, sino que los crecimientos resultaron progresiva y excesivamente dependientes de los suministros externos (González 1995).

En lo social se obtuvieron importantes avances, tanto por la mejoría en los indicadores, como por los altos niveles de equidad. El desarrollo social ha sido reconocido como el mayor logro del panorama cubano en las últimas décadas (Valdés y Felipe 1996) (CIEM 1983) (CEPAL 1997).

Se había logrado erigir un modelo que combinaba crecimiento económico con jus-

ticia social, aunque algunos autores han considerado que sufría de cierta prevalencia del aspecto social en términos de metas alcanzadas, sin que por ello pueda afirmarse que el desarrollo social estuviera exento de errores (Valdés y Felipe 1996) (Rodríguez, J. L. 1990b).

En 1986, la dirección del país convocó a lo que se conoció como *proceso de rectificación de errores y tendencias negativas*, mediante el cual se pretendía realizar los ajustes y correcciones necesarios para superar las deficiencias detectadas en las esferas social y económica, pero manteniendo en lo esencial el modelo económico vigente. El error más grave de política económica reconocido entonces fue la absolutización de la capacidad de los mecanismos económicos para resolver todos los problemas (Rodríguez, J. L. 1990b).

Mientras transcurría este proceso, en el ámbito de las relaciones comerciales externas comenzaron a presentarse dificultades con los suministros provenientes de los países socialistas, al tiempo que el precio internacional

RECUADRO 4.4

Síntesis de las transformaciones institucionales y legislativas para la introducción de nuevos mecanismos económicos

INSTITUCIONALES	1992	Reforma constitucional: -descentralización del monopolio estatal sobre el comercio exterior -reconocimiento de la propiedad mixta y otras formas
	1994	Reorganización de los órganos de la administración central del Estado
	1997	Decreto-Ley sobre reorganización del sistema bancario
APERTURA EXTERNA	1995	Ley sobre la inversión extranjera
	1996	Decreto-Ley sobre zonas francas Modificación a la Ley Arancelaria
NUEVAS FORMAS ORGANIZATIVAS	1993	Creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa Difusión de los esquemas de autofinanciamiento empresarial en divisas
NUEVOS ESPACIOS ECONOMICOS	1993	Decreto-Ley sobre el ejercicio del trabajo por cuenta propia
	1994	Decreto-Ley sobre la creación del mercado de productos agropecuarios Decreto-Ley sobre la creación del mercado de productos industriales y artesanales
SANEAMIENTO FINANCIERO	1994	Aumento de los precios a los productos no esenciales Eliminación de gratuidades no relevantes en cuanto a la política social vigente en el país Ley tributaria
DESREGULACION	1993	Despenalización de la tenencia de divisas, creación de la red comercial en estas monedas
	1994	Introducción de un nuevo signo monetario: el peso convertible
	1995	Apertura de las casas de cambio.

Ferriol, A., G. Carriazo y cols. 1998

Entre las peculiaridades del modelo económico cubano en las décadas de los años setenta y ochenta, estaba el carácter centralizado de los mecanismos de planificación, dirección y gestión en todos los ámbitos de la actividad social y económica. En ciertos aspectos, esto limitaba la iniciativa territorial, ramal o empresarial, pero también permitió que se alcanzaran los niveles de equidad propuestos

del azúcar se mantenía en niveles desfavorablemente bajos.

En el plano financiero internacional, se sentía los efectos adversos de la moratoria de pagos de la deuda externa (declarada por Cuba en 1986) y el endurecimiento en las condiciones del financiamiento externo, la virtual desaparición de los créditos voluntarios y el aún más negativo impacto del bloqueo norteamericano.

Este es el escenario cubano cuando se produce el desplome del socialismo en la URSS y en Europa del Este. Contribuye a explicar por qué su economía se precipitó en la crisis económica más profunda de la segunda mitad del presente siglo. Para tener una idea más precisa de la magnitud del impacto, habría que apuntar que, a finales de los ochenta, el 85% del intercambio comercial dependía del área socialista y el 75% de las importaciones se concentraba en combustibles (34%), maquinarias y equipos (32%), y alimentos y sus materias primas (10%). El intercambio externo intervenía directamente en la creación del 55% del PIB (Alvarez 1995).

Desenvolvimiento económico en los noventa

Ante tales condiciones, *el proceso de rectificación de errores y tendencias negativas* debió ser sustituido por un plan de emergencia económica denominado *período especial*. Adoptado a mediados de 1991, sus objetivos fundamentales eran tratar de detener la caída del PIB y reorientar todo el funcionamiento económico interno de acuerdo con las nuevas condiciones internacionales, para su posterior recuperación (CIEM 1997).

Se trataba así de introducir cambios rápidos en la política económica que permitieran enfrentar la nueva situación externa. También pretendían amortiguar el impacto negativo de la crisis sobre la población y, en todo caso, tratar de que se repartiera lo más equitativamente posible. Debían actuar frente a una contracción económica que, en sólo tres años (1989-1992), significaba la caída de las importaciones en un 70% y de las exportaciones en un 67%, mientras la tasa de inversiones descendía de un 25% a un 7%, la formación bruta de capital se reducía en un 60%, las importaciones de petróleo caían a menos de la mitad y el PIB se reducía en un 23%, para acumular en 1993 una caída del orden del 35% (BNC 1995).

Estos datos explican por qué no podría hablarse, con propiedad, del despliegue de

un modelo económico durante esos años. Se trataba de una situación de emergencia, con ruptura abrupta de sus componentes y su base de funcionamiento. En todo momento estuvo monitoreada por el Estado, bajo la premisa de no renunciar a los objetivos esenciales del modelo de desarrollo, los cuales se retomarían una vez restablecido el equilibrio (Rodríguez, J. L. 1996) (Valdés y Felipe 1996).

Es justo apuntar que las afectaciones de la población fueron relativamente atenuadas si se comparan con el impacto recibido por la economía, y que hasta 1992 aquéllas se repartieron de la manera más equitativa posible (Rodríguez, J. L. 1996).

Las medidas aplicadas en estos años con el objetivo de preservar la equidad social podrían resumirse como sigue:

- mantenimiento del papel rector y regulador de la política social por parte del Estado; exclusión de todo proceso de privatización de los sectores relacionados con la prestación de los servicios básicos de salud y educación, así como la seguridad y la asistencia social
- mantenimiento de los niveles de empleo y de los salarios nominales, como garantía laboral, a pesar de que muchas empresas cerraron o comenzaron a trabajar muy por debajo de su capacidad; protección salarial de los trabajadores cuyas empresas se hubieran paralizado, los cuales recibían el 60% de su salario hasta tanto se definiera la situación de aquéllas
- ampliación del sistema de racionamiento hasta cubrir prácticamente todos los productos vendidos por el Estado para garantizar la equidad en el consumo
- mantenimiento inalterable del sistema de precios de los productos básicos en condiciones de control estatal de todo el mercado (excepto, lógicamente, los de la economía sumergida o informal)
- preservación de los niveles de las pensiones y retiros
- mantenimiento de los principios de universalidad y gratuidad en la prestación de los servicios sociales básicos de educación y salud. Ninguna institución de este tipo fue cerrada ante la escasez de recursos, a pesar de las afectaciones en la calidad del servicio

-preservación de los gastos fiscales destinados a la esfera social. La corrección del déficit presupuestario no se caracterizó por el sacrificio de los gastos sociales, los cuales, además, no se han supeditado ni a los pagos de la deuda, ni a los de defensa y orden interior

Las acciones desplegadas entonces fueron la concentración de las inversiones en sectores de rápida recuperación y generadores de divisas, el lanzamiento de un programa intensivo de ahorro energético y la puesta en marcha de un programa de producción de alimentos capaz de sustituir las antiguas importaciones del bloque socialista.

En este contexto, el desbalance financiero interno devino, probablemente, el punto más crítico, debido a su efecto multiplicador negativo en la economía y la sociedad.

Debido a la drástica reducción de la oferta de productos, en condiciones de dominio absoluto del mercado estatal normado y a precios mantenidos en los niveles de precrisis, se produjo un notable desbalance entre los ingresos y los gastos de la población, con una considerable acumulación de excedente monetario, que llegó a totalizar 11 mil millones de pesos en diciembre de 1993 (BCC 1998).

Este proceso estuvo acompañado de un crecimiento vertiginoso del mercado informal o economía sumergida. Actuando según las leyes de la oferta y la demanda, este mercado constituyó un reflejo de la creciente inflación interna, hasta ese momento reprimida por la política estatal de precios y racionamiento (González 1995). El índice de precios al consumidor en el mercado informal se estimaba para 1993 en 1552.6% en relación con el nivel existente en 1989 (Ferriol 1998).

Simultáneamente, se produjo un crecimiento acelerado del déficit presupuestario estatal, que en 1993 llegó a representar un 30% del PIB, así como un aumento de los subsidios por pérdidas a las empresas estatales (BCC 1998).

Proceso de estabilización

La crisis imponía ya repensar el modelo de funcionamiento económico, toda vez que habían desaparecido las bases que contribuían a sustentar el anterior.

En 1993, cuando la crisis alcanzó su punto más agudo, se inició un proceso de reforma con la aplicación de medidas en busca de la estabilización económica. En un inicio, los esfuerzos se concentraron en el saneamiento

de las finanzas internas para reducir el déficit fiscal, disminuir y controlar la liquidez y reducir los subsidios a las empresas estatales. También se trató de reanimar el comercio exterior sobre la base de la reinserción de Cuba en el mercado internacional (Rodríguez, J. L. 1996).

En rigor, las bases de este proceso se habían creado desde julio de 1992, cuando la Asamblea Nacional del Poder Popular introdujo modificaciones a la Constitución de la República.

En líneas generales, las modificaciones habían consistido en:

- 1) aceptar la posibilidad de la existencia de otras formas de propiedad, además de la estatal, vinculadas a la asociación con el capital extranjero, y
- 2) aprobar acciones relacionadas con mecanismos financieros, bancarios, de planificación y de gestión que no habían sido utilizados tradicionalmente en Cuba.

El reajuste de la política económica abre paso, así, a un nuevo modelo: el Estado mantiene su papel como rector de la actividad económica, pero admite un mayor espacio de actuación al mercado y a diferentes formas de propiedad, como la pequeña propiedad privada (existente desde antes, pero a niveles muy reducidos), la propiedad extranjera o mixta y la propiedad cooperativa. La apertura del mercado interno genera espacios para el intercambio no estatal con precios no controlados, regidos por la oferta y la demanda. La apertura externa incluye modificaciones a la Ley de Inversiones Extranjeras y a la Ley Arancelaria, y la autorización para el establecimiento de zonas francas. El tradicional monopolio estatal sobre el comercio exterior es sustituido por medidas de desregulación que facultan a las empresas nacionales (estatales) para realizar de manera independiente actividades de exportación e importación. El Estado, que continúa teniendo un peso mayoritario en la estructura de propiedad a nivel nacional, introduce nuevas formas organizativas, de funcionamiento y gestión en sus empresas.

Una característica del nuevo esquema de funcionamiento ha sido la doble circulación monetaria, puesta en práctica una vez despenalizada la tenencia de divisas. Fueron creados diversos segmentos de mercado con precios diferenciados, ya sea en moneda nacional o en divisas. La medida ha permitido captar y controlar las divisas que circulaban ilegalmente, conectar el mercado interno con el

En 1986, la dirección del país convocó a lo que se conoció como Proceso de rectificación de errores y tendencias negativas, mediante el cual se pretendía realizar los ajustes y correcciones necesarios para superar las deficiencias detectadas en las esferas social y económica. Especialmente en lo referente a la absolutización de la capacidad de los mecanismos económicos para resolver todos los problemas

En la década de los años noventa, el plan de emergencia económica denominado período especial, permitió que las afectaciones a la población fueran relativamente atenuadas y se mantuviera el principio de equidad

internacional (mediante la operación directa en monedas extranjeras por parte de las empresas nacionales autorizadas a realizar actividad de comercio exterior) y, sustituir, paulatinamente, el papel amortiguador del Estado.

Finalmente, las medidas económicas han estado acompañadas de transformaciones institucionales y legislativas destinadas a viabilizar los cambios e introducir mecanismos nuevos para el entorno cubano, como es el establecimiento de un sistema impositivo.

Los primeros resultados del ajuste se alcanzaron en muy breve tiempo: en 1994 se detuvo la caída del PIB, el cual no ha dejado de crecer desde entonces: 2.5% en 1995; 7.8% en 1996; 2.5% en 1997 y 1.2% en 1998 (BCC 1998) (Rodríguez, J. L. 1999).

Más significativa aún ha sido la recuperación de las industrias nacionales, lo cual consolida los factores que impulsan la dinámica propia de crecimiento (BCC 1998). La del sector turístico, por ejemplo, le ha permitido ocupar un lugar de primer orden en el proceso de recuperación económica.

También destacable es el gradual proceso de estabilización del mercado financiero interno. La liquidez acumulada en manos de la población descendió de un máximo de 11 mil millones de pesos en 1993, a 9.4 mil millones en 1997. El déficit fiscal ha tenido un comportamiento positivo, pues alcanza apenas el 2% del PIB de 1997 (BCC 1998).

Lógicamente, la esfera social no ha quedado al margen de este proceso. La población ha sido afectada por el impacto de la crisis, así como por algunas de las medidas que ha sido necesario introducir. El Estado, aún cuando mantiene los objetivos de desarrollo iniciales, ha debido readecuar la aplicación de la política económica a las nuevas condiciones e introducir mecanismos para su aplicación.

El impacto se aprecia, sobre todo, en la contracción del consumo de bienes y alimentos, el deterioro en la calidad de servicios sociales (como la atención médica y la enseñanza), la diferenciación en el acceso al consumo (por encima de los niveles garantizados con la canasta básica) de los distintos grupos sociales y las restricciones en los servicios de transporte y electricidad, aquejados de un déficit crónico de recursos. También se ha manifestado en la aparición de nuevas relaciones sociales, comportamientos humanos y actores sociales que, surgidos de los cambios económicos, introducen disparidades en los niveles de equidad históricamente alcanzados.

Pero, a pesar de las restricciones y los cambios, el modelo conserva sus objetivos esenciales respecto al desarrollo social, y el

crecimiento económico sigue siendo un medio para alcanzarlo. No se ha dejado espacio a la marginación o a la desprotección social. A pesar de que el modelo cubano todavía se está conformando, se ha caracterizado siempre por un enfoque propio sobre la base del consenso y la protección social, tanto para asimilar el ajuste externo, como para enfrentar las transformaciones económicas internas (González 1999).

Se trata de la conformación de un modelo socialista con un enfoque nacional: predominio del sector estatal en la economía, como propietario fundamental y como controlador de las tendencias macroeconómicas, en coexistencia con otras formas de propiedad; amplia utilización de los mecanismos de mercado en la economía; atención prioritaria a la esfera social por parte del Estado, como fin último del crecimiento económico.

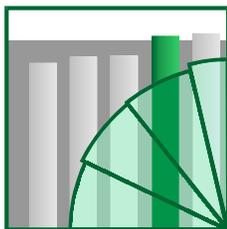
El Estado continúa preservando la equidad social sobre la base de la universalidad y la gratuidad en los servicios sociales básicos de educación (incluida la universitaria) y salud, con la prestación de servicios cuya complejidad va más allá de los internacionalmente considerados básicos. También asegura un nivel básico en el consumo de alimentos y bienes de primera necesidad, con un tratamiento diferenciado para niños, embarazadas, ancianos, enfermos y personas vulnerables por la cuantía de sus ingresos u otras causas. La seguridad y asistencia sociales continúan mostrando similares niveles y bases de cobertura, aunque sometidas a un proceso de perfeccionamiento para identificar mejor a las personas necesitadas y establecer formas de protección.

En la esfera social se ha introducido nuevos mecanismos de instrumentación, pero se mantiene, en esencia, su forma de funcionamiento: no se ha privatizado ninguna actividad relacionada con la prestación de servicios sociales básicos a la población (Valdés y Felipe 1996).

En resumen, el nuevo modelo socio-económico de desarrollo que se está conformando en Cuba, ha pretendido restablecer las proporciones económicas, reanimar la economía interna y reinsertarla en el mercado internacional, pero haciéndolo con el menor costo social posible y preservando los logros históricos en la esfera social. Ejemplo de esta voluntad política lo ofrece el *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, publicado para el PNUD: la medición del Índice De Pobreza Humana sitúa a Cuba en la segunda mejor posición entre 78 países subdesarrollados (PNUD 1997).

Referencias

- Aguilar, A. 1996. *Afectaciones a la economía cubana ocasionadas por el bloqueo económico a Cuba por los Estados Unidos*. La Habana, INIE.
- Alvarez, E. 1995. "Una actualización del significado económico de los escenarios sobre el bloqueo." *Cuba, Investigación Económica*, Núm. 2, Epoca II, La Habana, INIE.
- BCC (Banco Central de Cuba) 1998. *Informe Económico 1997*. La Habana, Ediciones Pontón Caribe S.A.
- BNC (Banco Nacional de Cuba) 1995. *Informe Económico 1994*. La Habana, BNC.
- Castro, F. 1981. *La historia me absolverá*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- CEE (Comité Estatal de Estadísticas) 1989. *Anuario Estadístico de Cuba 1988*. La Habana, CEE.
- CEPAL 1997. *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeños en los 90*. México, Fondo de Cultura Económica.
- CIEM 1983. *Estudios acerca de la erradicación de la pobreza en Cuba*. La Habana, CIEM.
- CIEM 1997. *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*. La Habana, Caguayo S.A.
- Constitución de la República de Cuba 1976. La Habana, *Publicación La Nación Cubana*.
- Constitución de la República de Cuba 1992. La Habana, Editora Política.
- Ferriol, A. 1998. "Política Social: un enfoque para el análisis." *Cuba. Crisis, Ajuste y Situación Social*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Ferriol, A., G. Carriazo y cols. 1998. "Efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza: el caso de Cuba en los años noventa." *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Madrid, publicado para el PNUD, Ediciones Mundi-Prensa.
- González, A. 1995. "Modelos económicos socialistas: escenarios para Cuba en los 90." *Cuba, Investigación Económica*, Núm. 3, octubre de 1995, La Habana, INIE.
- González A. 1999. "Rescatar la soberanía del peso". Entrevista concedida por A. González, asesor del ministro de Economía y Planificación y Premio Nacional de Economía 1998 al periódico *Trabajadores*, La Habana, marzo de 1999.
- ONE 1995. *Cuba en cifras 1994*. La Habana, ONE.
- ONE 1996. *Cuba en cifras 1995*. La Habana, ONE.
- ONE 1997a. *Cuba en cifras 1996*. La Habana, ONE.
- ONE 1997b. *Estadísticas seleccionadas de Cuba 1996*. La Habana, ONE.
- ONE 1998. *Cuba en cifras 1997*. La Habana, ONE.
- PNUD 1997. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A.
- Pons, H. 1998. "Cuba, Industrialización y desarrollo". *Cuba, Investigación Económica*, Año 4, Núm. 1, enero-marzo de 1998, La Habana, INIE.
- Rodríguez, C. R. 1983. *Letra con filo*. Tomo 2, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Rodríguez, J. L. 1990a. *La Estrategia de desarrollo económico en Cuba*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Rodríguez, J. L. 1990b. "Los cambios en la política económica y los resultados de la economía cubana en el contexto del nuevo orden mundial (1986-1989)." Ponencia presentada al Seminario Estados Unidos-Cuba "¿Terminará la guerra fría en el Caribe?", organizado por el Centro de Estudios de América y el *Wilson Center*, Washington D. C., mayo de 1990.
- Rodríguez, J. L. 1996. "Cuba 1990-1995: reflexiones sobre una política económica acertada." *Revista Cuba Socialista*, Núm. 1, La Habana.
- Rodríguez, J. L. 1999. "Hemos aprendido a vivir de nuestro esfuerzo." Entrevista concedida por J. L. Rodríguez, ministro de Economía y Planificación al periódico *Opciones*, 17 de enero de 1999.
- Valdés, M. y E. Felipe 1996. "La crisis y el ajuste cubano en los 90: apuntes en torno a lo social". *Revista Perfiles Latinoamericanos*, Año 5, Núm. 8, enero-junio de 1996, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.



Empleo, ingreso, seguridad y asistencia social

Política salarial, empleo e ingresos

En Cuba, la política salarial, de empleo e ingresos ha sido relevante en el logro de la equidad. Un principio históricamente sostenido ha sido que el acceso a un empleo productivo con ingresos dignos es condición indispensable para el avance de la equidad social. Desde una óptica económica, porque permite la vinculación de la fuerza de trabajo a los medios de producción y puede estimular o desestimular la productividad y la eficiencia. Desde el punto de vista social, porque puede contribuir o no a la realización profesional del individuo, al adecuado sustento de su familia, a la movilidad social y al desarrollo social de las personas.

La decisión de realizar un modelo socio-económico cuyo objetivo esencial fuera el bienestar del ser humano, ha condicionado políticas laborales y de ingresos con características particulares. Además de los ingresos, en la elevación equitativa del nivel de vida han desempeñado un importante papel la forma de distribución de bienes y servicios, y la garantía del acceso a ellos.

La política de empleo aplicada a partir de 1959 se propuso reducir al mínimo posible el desempleo. Asumió el reto que significaba absorber a toda la población hasta ese entonces carente de empleo y, al mismo tiempo, crear condiciones para el creciente número de jóvenes que arribaba a la edad laboral.

De hecho, la situación imperante hasta 1958¹ varió radicalmente con el proceso

1. La situación imperante en Cuba antes de 1959 se podría resumir en los siguientes datos: una tasa de desempleo del orden del 24%; un nivel de subempleo de, aproximadamente, el 9%; y una incorporación mínima de la mujer al trabajo, apenas el 12% de todos los empleados, la mayor parte vinculada a actividades domésticas. En cuanto a los ingresos, el 20% de la población de mayores ingresos recibía el 57,9%, mientras que el 20% de menores ingresos veía reducida su participación a sólo un 2.1% (Cuba 1995). Los datos sobre niveles de ingresos se presentan en Brundenius (1981).

revolucionario, el cual logró bajas tasas de desempleo y una distribución más equitativa de los ingresos. En 1989, el 20% de la población con menores ingresos recibía el 8.9% del total; el 20% de mayores ingresos, recibía el 34%.

Estos resultados fueron consecuencia de una política integral dirigida a la creación de empleos, el desarrollo de programas de capacitación profesional, la creación de condiciones para el acceso al trabajo de los grupos vulnerables, la aplicación de una nueva política salarial y el paso de la totalidad de los servicios básicos de educación y salud a ser ofrecidos de manera gratuita por el Estado.

En correspondencia con estas líneas de política económica, fueron adoptados tres grandes grupos de medidas: el primero, integrado por acciones tendientes a crear nuevos puestos de trabajo; el segundo, dirigido a establecer una política salarial única y elevar los niveles salariales de la mayoría de los trabajadores, y el tercero, destinado a reducir los gastos corrientes de la población.

La aplicación de estas medidas generales ha variado en correspondencia con la situación económica del país, pero nunca fueron relegados o abandonados.

El empleo hasta 1989

En los años sesenta, como ya se ha expresado, hubo un crecimiento abrupto del nivel de empleo gracias a los esfuerzos para ofrecer trabajo a todas las personas aptas e interesadas en obtenerlo. Entre 1959 y 1969, la expansión de las actividades agrícolas, industriales y de la construcción, y el auge alcanzado por los servicios de educación y salud, se tradujeron en la creación de un millón de nuevos empleos. Según datos del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1970, la tasa de desocupación había descendido al 1.3% (Cuba 1995).

Uno de los aspectos de mayor interés fue la creciente incorporación de las mujeres a la actividad social. Hacia 1980, se había reduci-

La política de empleo aplicada, a partir de 1959, se propuso reducir al mínimo posible el desempleo, y al mismo tiempo, crear las condiciones para el creciente número de jóvenes que arribaba a la edad laboral

do a menos de la mitad (47%) el número de las que se dedicaban a las labores del hogar y constituían el 31.2% de las personas empleadas en el país. Más importante aún es que representaban el 55% de los empleados en actividades intelectuales, el 12% en el comercio y la administración pública, y el 10% en la industria (Cuba 1995).

Este proceso estuvo acompañado de un cambio general en la estructura ocupacional: perdió peso relativo el sector agropecuario y crecieron la industria, la construcción, el transporte y los servicios.

La estructura por edades también sufrió cambios y se produjo un descenso en la ocupación de los grupos etéreos extremos. Este comportamiento indica la integralidad de la política social, establecida con el fin de garantizar un alto nivel de equidad en todos los aspectos que influyen en las relaciones sociales.

Por ejemplo, el trabajo infantil (serio problema para la mayoría de los países en desarrollo) fue erradicado. Creció el número de jóvenes entre 15 y 19 años que continuaban estudios medios y superiores en la medida en que surgían condiciones para su preparación profesional. En la actualidad, la edad laboral se alcanza a los 17 años y sólo por excepción (si se trata de aprendices en algunos oficios) se autoriza a trabajar a adolescentes de 15 y 16 años. Como norma, los jóvenes acceden al trabajo con un nivel de, al menos, duodécimo grado. En el otro extremo de los grupos de edad, aumentó el número de personas mayores de 60 años, acogidas a los

nuevos beneficios de la seguridad social.

La ley también protege a los grupos vulnerables como los de madres trabajadoras, discapacitados o personas cercanas a la edad de la jubilación. Las madres son protegidas durante su gravidez y hasta el primer año de su hijo.

Los discapacitados han sido objeto de una labor particular y extendida a todo el país a fin de lograr su rehabilitación integral. En 1982, se inició la creación de talleres especiales para dar empleo inicial a discapacitados, entrenarlos en oficios adecuados a su limitación e integrarlos en relaciones y hábitos laborales. Si la limitación lo permite, debe proporcionarse al discapacitado un empleo en un centro de trabajo ordinario, una vez concluida su preparación.

La importancia social de esta medida es que mediante una política de empleo diferenciada, se logra integrar a la sociedad a este grupo de personas en condiciones físicas desventajosas. A fines de los años ochenta, laboraban más de 14 mil discapacitados, de los cuales 6 900 ya prestaban servicios en diversas empresas, 5 300, en 134 talleres y 60 locales especiales, y 1 600 realizaban trabajos en sus domicilios (Cuba 1995).

En los años ochenta, la tasa nacional de desocupación se mantuvo en niveles bajos y osciló entre un 3.6% en 1981 y un 4.6% en 1989. Hubo un notable aumento en el número de puestos de trabajo (alrededor de 110 mil por año) como respuesta al crecimiento de la población en edad laboral (Silva 1994). Se estima que durante esa década (que se consi-

RECUADRO 5.1

Medidas con efectos positivos sobre el empleo y los ingresos

- Ampliación de las actividades productivas y de servicios y aumento, por consiguiente, del número de puestos de trabajo. Entre 1959 y 1969 se creó cerca de un millón de nuevos empleos
- Aplicación, a partir de 1963, de un nuevo sistema de remuneración salarial con un incremento del salario medio anual del 3.5% como consecuencia de la elevación de la tarifa horaria mínima
- Cambio en las relaciones de propiedad sobre los medios fundamentales de producción en favor del Estado. Alta homogeneización de la política laboral y salarial, al tiempo que los recursos pasan a financiar el desarrollo económico y social del país
- Rebaja de los alquileres de las viviendas entre un 30% y un 50%.
- Rebaja en las tarifas eléctricas y telefónicas
- Estabilización o rebaja en los precios de los artículos de primera necesidad.
- Aplicación de la Ley de Reforma Agraria, mediante la cual el 85% de los campesinos se benefició con la eliminación del pago de la renta
- Nacionalización de escuelas y hospitales. El Estado asume la responsabilidad en los servicios de salud y educación, los cuales pasan a ser gratuitos en su totalidad
- Aprobación de nuevas leyes fiscales en 1959 y 1962, las cuales establecen impuestos progresivos sobre los ingresos
- Cobertura universal de la seguridad social bajo un sistema único.
- Desarrollo de una política dirigida a lograr el pleno empleo, con lo cual desaparece el desempleo como fenómeno social
- No discriminación en el acceso al empleo por razones de raza, sexo o credo
- El Estado se convierte en el empleador fundamental; garantiza la oferta de empleo necesaria, según el crecimiento de la población económicamente activa y ofrece la cobertura de la demanda de fuerza de trabajo por tipo de actividad económica y por territorio
- Garantía de la seguridad en el trabajo, a través de medidas de protección e higiene, el descanso retribuido, según lo establecido, y la protección contra el despido arbitrario
- Atención particular a los jóvenes que se incorporan al trabajo por primera vez, mediante la oferta de puestos de trabajo en correspondencia con la especialidad y el nivel de instrucción alcanzado
- Desarrollo de una política integral que garantice y facilite la incorporación de la mujer al trabajo
- Aplicación de políticas particulares con los grupos de discapacitados para facilitar, de acuerdo con sus limitaciones, su incorporación a algún tipo de actividad socialmente útil y remunerada
- Desaparición del problema del trabajo infantil
- Mantenimiento de un diferencial tolerable en la brecha salarial, garantizando por esta vía una alta equidad en los ingresos.

Cuba 1995.

dera perdida para América Latina) fueron creados alrededor de un millón 100 mil nuevos empleos.

La población en edad laboral creció alrededor de un millón 300 mil personas. Casi la mitad eran mujeres (49%). Por territorios, alrededor del 40% de los nuevos trabajadores pertenecía a la región oriental, el 34% a la occidental y el 26% restante, a la central. A finales de los años ochenta, la población femenina re-presentaba el 36% de la ocupación total y tenía una participación mucho más destacada en sectores como la ciencia (45%), y la educación y la salud (68%).

La estructura de la ocupación por sectores sufrió variaciones. A mediados de los años ochenta, el 55% se empleó en la esfera de los servicios (fundamentalmente educación y salud), el 27% en la industria y el 18% en la agricultura (Ferriol 1996). Después de 1985, con la aplicación del programa alimentario, el aumento mayor en el número de empleos se produjo en el sector agrícola. Esta política tenía el propósito de suplir la importación de alimentos y cubrir con mayor dinamismo la demanda de la población.

También mejoró la calificación de los trabajadores. A finales de los años ochenta, de cada 100 ocupados en el sector estatal civil, 8 eran universitarios y 13 eran técnicos medios. En sectores como los de salud y educación, esas dos categorías representaban el 50% del total de empleados, y alrededor del 60% en la actividad científica.

Mejoraron los indicadores desde el punto de vista de la estructura por edades. Según una muestra representativa, analizada por el entonces Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social (CETSS), en 1988, el 32% de la fuerza de trabajo tenía entre 17 y 29 años, y el 85% era menor de 49 años (CETSS 1991).

El Estado continuó siendo el empleador fundamental y asumió casi de manera absoluta la responsabilidad de garantizar empleo a toda persona en busca de un puesto de trabajo. En 1990, la ocupación estatal representaba el 95% del total (Ferriol 1996).

La política de empleo continuó teniendo un carácter centralizado, a pesar de que hubo pasos hacia cierta descentralización territorial a través de las Oficinas Municipales de Trabajo del Poder Popular. Se mantuvo la asignación central de graduados universitarios y técnicos medios, rasgo distintivo de la política de empleo en Cuba, independiente de la situación económica.

La necesidad de asegurar empleos a una creciente población laboral provocó que, en buena medida, la política de empleo respon-

diera más a objetivos sociales que a intereses económicos vinculados al crecimiento con eficiencia (Valdés y Felipe 1996). En consecuencia, comenzó a manifestarse el fenómeno del subempleo o subutilización de la fuerza de trabajo,² en la medida en que las empresas estatales absorbían un número de trabajadores superior al óptimo. Surgió un importante número de puestos económicamente innecesarios, cuya repercusión más inmediata fue el descenso en la productividad del trabajo. Aparecieron comportamientos laborales no deseados, asociados a la pérdida de interés por el trabajo, mayor selectividad al escoger empleo y resquebrajamiento de la disciplina laboral (Silva 1994).

El reto de restablecer la eficiencia económica sin abandonar una conquista social tan importante como el pleno empleo (unido, claro está, a la presencia de otros factores en el escenario económico, a lo cual ya se ha hecho referencia en capítulos anteriores) dio lugar al *proceso de rectificación de errores y tendencias negativas*. Comenzó entonces un debate en relación con el rescate de la disciplina laboral, el aumento del interés por el trabajo y la búsqueda de mecanismos de dirección y estimulación acordes con los objetivos del modelo socialista.

La política de empleo alcanzó importantes éxitos en el logro de la equidad, a pesar de sus deficiencias: eliminó el desempleo como fenómeno social y redujo la tasa hasta niveles significativamente bajos, incrementó la protección al trabajador mediante una legislación laboral aprobada a tales efectos, mejoró la calificación promedio de la fuerza de trabajo así como su composición étnica, incorporó a la mujer, garantizó trabajo de acuerdo con su perfil a los jóvenes que culminaban sus estudios, brindó atención particular a los grupos vulnerables y creó condiciones para su incorporación a la vida laboral, y suprimió el trabajo infantil.

Comportamiento de los ingresos hasta 1989

Entre 1959 y 1989 se avanzó notablemente hacia una mayor equidad en la distribución de los ingresos (Quintana 1994). Las principales características del modelo cubano de distribución de los ingresos fueron:

- Establecimiento de una política salarial única, con escala establecida centralmente

2. Es de destacar una característica particular para el subempleo en el caso cubano, dada porque el salario nominal de estos trabajadores no resultó afectado.

La tasa de desempleo y subempleo era del 33% en 1959. En la década de los años ochenta se había reducido al 3,6%. Al inicio del período especial subió al 7.5%. Para 1998 era alrededor del 7%

Uno de los aspectos de mayor interés fue la creciente incorporación de las mujeres a la actividad social. Hacia 1980, representaban el 55% de los empleados en actividades intelectuales, el 12% en el comercio y la administración pública, y el 10% en la industria

- Pago del trabajo con un grado relativamente pequeño de diferenciación
- Seguridad social universal
- Servicios sociales básicos universales y gratuitos
- Distribución normada como garantía del acceso generalizado a una parte importante de los alimentos y bienes de primera necesidad
- Atención a grupos vulnerables.

Los salarios han sido la principal forma de ingresos monetarios de la población, y constituido el 75% de los ingresos procedentes del Estado. Pero la equidad en la distribución de los ingresos es sólo parte de un esquema mucho más complejo en el que participan elementos como el acceso universal gratuito a servicios sociales, la obtención de una canasta básica alimenticia a través del sistema de racionamiento y a precios subvencionados por el Estado, y la garantía de la seguridad social universal.

El acceso a los ingresos, pues, ocurre en dos planos: por medio del salario y el acceso a la seguridad social, y mediante la incorporación universal y gratuita a los servicios básicos (CIEM 1983).

Las primeras acciones del proceso revolucionario fueron dirigidas precisamente a reducir la inequidad en los ingresos monetarios de la población. Así, entre 1959 y 1962 fueron introducidos cambios en la política fiscal para gravar a quienes recibían ingresos superiores. En 1963, comenzó la implantación de un sistema de remuneración que incrementó el salario medio anual en un 3.5%, al elevar la tarifa horaria mínima (Cuba 1995). Al mismo tiempo, fue adoptada una nueva política en relación con la seguridad social.

Como consecuencia de estas y otras medidas, el ingreso de las clases más ricas descendió de un 45-50% a un 14-15%, y el nivel de vida de la población ascendió en un 15-20% (Rodríguez J. L. 1979).

En los años sesenta y setenta se avanzó notablemente en el logro de una alta equidad salarial. Se estima que el salario promedio del 10% de los trabajadores con mayores ingresos era aproximadamente sólo el doble del salario promedio del 10% de los trabajadores con salarios más bajos (Quintana 1994).

En 1982, se introdujo una reforma general de salarios, que estableció nuevas escalas y tarifas salariales, reguló el pago de primas y

de condiciones anormales de trabajo, e incorporó formas de estímulo al trabajo de los profesionales en sectores prioritarios como la salud, la educación y las ciencias, entre otros. La reforma significó un aumento del fondo salarial del orden del 25%.

A pesar de los cambios introducidos, se mantuvieron los rasgos generales que hasta entonces habían caracterizado la política salarial. De este modo, y teniendo en cuenta el peso decisivo del salario en el total de ingresos de la población, el mantenimiento de un diferencial salarial bajo, tanto por territorio como por sectores, constituyó una vía para proteger la equidad alcanzada en términos de ingresos monetarios.

Como resultado de la reforma, el salario más alto del país era sólo 5.3 veces mayor que el salario más bajo. Esta diferencia se redujo a 4.5 veces con la fijación ulterior del salario mínimo en 100 pesos. La satisfacción de las necesidades materiales de los trabajadores y sus familias como resultado de su trabajo, se reafirmó como importante factor de justicia social.

Sin embargo, algunos autores han considerado que, en estos años, el sistema salarial transgredió los límites de la equidad e introdujo rasgos de igualitarismo, por lo cual perdió peso relativo en la distribución de la riqueza, puesto que la diferenciación de la población comenzó a manifestarse por factores sociodemográficos, más que a niveles salariales (Ferriol y González 1994).

Otra crítica se refiere a las deficiencias propias del sistema salarial, el cual no siempre logró que la remuneración se reflejara adecuadamente en los resultados del trabajo; de ahí que el salario medio creciera más que la productividad. En estas condiciones, el salario dejaba de actuar como mecanismo económico de incentivo a la eficiencia de la producción.

Los ingresos por concepto de seguridad social representaban alrededor del 10% del total. La política en esta esfera también persiguió contribuir al mantenimiento de la equidad en los ingresos.

En materia de ingresos monetarios, el principal logro de la política establecida en estos años fue el avance y mantenimiento de un alto nivel de equidad. Un estudio realizado en esos años situó para Cuba el coeficiente Gini en 0.22, lo que refleja una sociedad casi igualitaria (Zimbalist y Brundenius 1989).

Empleo e ingresos en los años noventa

Empleo y salarios son variables particularmente sensibles a los cambios en la esfera económica. La profunda crisis por la cual atra-

vesó el país y los cambios introducidos para el restablecimiento de las proporciones macroeconómicas, han tenido una marcada incidencia en la evolución de ambos indicadores.

La política de empleo e ingresos aplicada en los noventa ha estado signada por la ineludible presencia de nuevas medidas de corte económico, necesarias en todo proceso de estabilización, y por los efectos sociales negativos que estas producen.

En este contexto han debido desplegarse coordinadamente las políticas económicas y sociales, en particular, las relacionadas con el empleo, la seguridad social y la capacitación o recalificación de la fuerza de trabajo, e intentar así resolver satisfactoriamente las contradicciones que de forma ineludible surgen en un proceso como el que ha atravesado la economía cubana.

El objetivo ha sido avanzar hacia la recuperación económica, sin perder los rasgos esenciales que durante años han caracterizado la política de empleo e ingresos, y preservar el objetivo de la equidad.

Durante los primeros años de crisis y guiado precisamente por este objetivo, el Estado mantuvo un enfoque sociopolítico, más que económico, en su política relativa al empleo. Las acciones estuvieron encaminadas a no reducir el número de trabajadores a pesar de la caída de la producción, debido a que los desocupados, como lo demostró Ferriol (1998), constituyeron el grupo en mayor situación de riesgo.

Paradójicamente, entre 1990 y 1993, tanto el desempleo como la población ocupada mantuvieron una tendencia decreciente. Esto significa que creció el número de personas económicamente inactivas (que no trabajan o estudian), pero que no buscan ser empleadas.

Varios son los factores que influyeron en esta situación. Por un lado, la falta de contenido de trabajo sin reducción de la masa de trabajadores, repercutió en el aumento del subempleo, el cual se triplicó entre 1989 y 1992 sólo en la esfera productiva. Por otro lado, el desbalance en las finanzas internas de la población (debido, entre otras causas, al pago de salarios sin contrapartida material y la pérdida de efectividad de las políticas de empleo y salarios) repercutió en la aparición de síntomas evidentes de desestímulo a la incorporación al trabajo, con mayor incidencia en las mujeres y los jóvenes (Ferriol y González 1994).

Surgió así un círculo vicioso: las desproporciones macroeconómicas se traducían en desestímulo al trabajo, pérdida de eficiencia y decrecimiento de la productividad, lo cual, a

su vez, inducía la agudización de las desproporciones que le daban origen.

A ello se sumó la disminución de las posibilidades del Estado para crear nuevos puestos y la preeminente oferta de empleos no atractivos.

Un factor adicional, asociado a la situación económica, fue el crecimiento de un sector informal, con transacciones no controladas por el Estado, que proporcionaba un nivel de ingresos monetarios superior al obtenido por la vía de los salarios.

Lógicamente, el Estado no pudo (ni tenía lógica hacerlo) sostener durante mucho tiempo esta situación. Como parte del proceso de cambios económicos, fue necesario introducir medidas en relación con el empleo y, después, con los salarios. El elemento distintivo de la nueva política, sin embargo, fue mantener en lo esencial los rasgos históricos de la política de empleo y preservar, en lo posible, el nivel alcanzado. Su principio rector ha seguido siendo el de no dejar desamparada a ninguna persona.

El programa de empleo puesto en práctica ha tenido dos retos fundamentales: primero, crear empleos productivos para aumentar el nivel de ocupación y, segundo, racionalizar plantillas para elevar la eficiencia y resolver el problema del subempleo (Valdés 1998).

La reducción de plantillas se realiza de forma gradual, legalmente ordenada y racionalmente aplicada en cada territorio. Fue necesario aprobar decretos y resoluciones para normar este proceso. En una primera fase se destaca la legislación que establece el tratamiento laboral en condiciones de fuerte contracción económica y, por consiguiente, de reducción en los niveles de producción. La Resolución Núm. 4 de 1991, por ejemplo, regula el tratamiento laboral y de seguridad social a trabajadores separados de sus puestos por falta de materias primas en sus empresas.

RECUADRO 5.2

Factores que caracterizan la actual política en relación con el empleo y los ingresos

- Redistribución gradual de la fuerza de trabajo excedente a partir de los procesos de redimensionamiento y reestructuración económicos
- Protección de los trabajadores que no sea posible reubicar
- Desarrollo de Programas Territoriales de Empleo integrados al Plan de Desarrollo Económico y Social con el fin de alcanzar las mejores soluciones y sin que se concentren en un mismo lugar y tiempo las acciones de este tipo
- Ampliación de las opciones de empleo, tanto en el sector cooperativo, como en el privado
- Atención especial a los grupos vulnerables, como discapacitados, madres solas, etcétera
- Continuidad en el aseguramiento de la incorporación al trabajo de los egresados de nivel superior y mantenimiento de la atención a los de nivel medio
- Continuidad en el incremento de la participación femenina en el empleo total.

Cuba 1997

Otros aspectos no menos importantes son la incorporación al régimen laboral a partir de los 17 años y el establecimiento de una política de empleo diferenciada para la incorporación de personas en condiciones físicas desventajosas

Posteriormente, en la medida en que ha sido reanimada la producción y se busca una mayor eficiencia económica, han sido promulgadas nuevas resoluciones, como la Núm. 6 de 1994, que establece el tratamiento laboral y salarial a trabajadores que queden disponibles o sean reubicados.

Se ha tratado de reubicar a la mayoría de los trabajadores. Los que, no obstante, han quedado excedentes, han sido protegidos por una garantía salarial cuya duración, entre 6 meses y tres años, depende de los años trabajados. Una vez vencido el plazo máximo, la atención pasa a la seguridad social.

Los cambios operados en el empleo obedecen a dos factores de marcada incidencia: la adecuación de plantillas a las posibilidades reales de gestión o control económico en las empresas del Estado y la expansión de formas no estatales de producción.

En 1994, se inició también la reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado, seguida del proceso de redimensionamiento empresarial. Ambos cambios persiguen el objetivo de reajustar las estructuras de dirección estatal y empresarial a los nuevos requerimientos del desarrollo económico, así como a las posibilidades materiales y tecnológicas reales, maximizando la eficiencia en la gestión.

En 1998, se inició el proceso de perfeccionamiento en 95 empresas con el objetivo de adecuar la gestión a las nuevas condiciones de descentralización y vinculación a las exigencias de la competencia internacional.

Simultáneamente, se impartió cursos de recalcificación y entrenamiento de la fuerza de trabajo para facilitar su reubicación en los nuevos puestos disponibles.

Entre 1990 y el primer semestre de 1998, cesaron en sus puestos más de 155 mil trabajadores, de los cuales sólo restaba por reubicar, en agosto de ese último año, 3 044, los cuales recibían el 60% de su salario (Valdés 1998).

Otra prioridad ha sido la ubicación laboral de los jóvenes que terminan sus estudios. En 1998 se aseguró el empleo al 73% de los graduados universitarios (45% en 1996) y crece el número de jóvenes de la reserva calificada de técnicos de nivel medio que acceden a una plaza fija. Se reconoce, sin embargo, que la mayoría de los que no lo logran son mujeres (Valdés 1998).

Pero, en general, éstas han recibido una atención particular. Además de la protección general que ofrece la legislación vigente, han sido beneficiarias de las acciones de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la cual

ha canalizado programas de capacitación y creación de empleos en respuesta a sus necesidades.

Nuevos espacios para la ocupación han aparecido gracias a la ampliación del trabajo por cuenta propia (forma en que se denomina a la pequeña propiedad privada) y la creación de cooperativas de producción en la agricultura, conocidas como Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC).

Por otro lado, los cambios introducidos en el modelo económico, sobre todo los relacionados con la mayor presencia del capital extranjero, también han tenido impacto en el empleo y su legislación. Se destaca el Decreto-Ley 50, que regula las obligaciones fiscales y el régimen laboral en las empresas mixtas, así como la aparición de empresas encargadas de servir de intermediarias entre el empresario extranjero y la fuerza de trabajo a contratar. El objetivo de estas empresas, además de garantizar la remuneración y la seguridad social de sus trabajadores, es servir de instrumento mediador en las condiciones existentes en el actual mercado laboral, calificado por algunos autores como imperfecto (Ferriol 1996).

Estas medidas han tenido un notable impacto en el empleo. No sólo constituyen una opción laboral, sino que introducen cambios en la estructura de empleo, pues reducen la preeminencia del empleo estatal e incrementan el de las formas privada, cooperativa y mixta de propiedad. Si en 1989, el 95% de los trabajadores estaba empleado en el sector estatal, en 1997 sólo lo estaba el 76.8% (ONE 1997a).

Siguiendo la secuencia de transformaciones en la esfera económica, en 1994 el nivel de desempleo había crecido hasta el 7.5% de la población económicamente activa (Togores 1996). En 1996, se había reducido al 6.5% (Cuba 1997), mientras se detenía el descenso de la población ocupada. En 1997 y 1998, se ha logrado mantener una tasa de desempleo de, aproximadamente, el 7% (Valdés 1998).³

A comienzos de 1997 el 60% de las personas que buscaban empleo eran jóvenes, sobre todo mujeres, con niveles de calificación media o media superior, y altamente concentradas en zonas urbanas, lo cual hacía más compleja su solución (Cuba 1997), sobre todo, teniendo presente que las necesidades de empleo se concentraban, fundamentalmente, en la agricultura. Esto imprime una característica particular al desempleo en los noven-

3. En Cuba, la desocupación se mide por el total de la población en edad laboral, no por los que buscan empleo, como se registra en otros países (Valdés 1998).

ta, dados los desequilibrios entre necesidad y disponibilidad de fuerza de trabajo (CIEM 1997).

Otro de los problemas está relacionado con el desequilibrio territorial en materia de empleo. Las provincias orientales presentan las mayores tasas de desocupación, razón por la cual reciben una mayor atención en la ejecución de los programas territoriales de empleo y sólo por excepción son objeto de procesos de racionalización. En 1997, el 36% del aumento de la ocupación correspondió a esos territorios (Valdés 1998).

Resulta significativo el efecto producido en el mercado del trabajo por el desarrollo de una economía dual, integrada por el sector estatal tradicional (más fortalecido en la actualidad, pero aún con limitadas posibilidades de maniobra ante la escasez de recursos financieros y materiales) y el sector llamado emergente,⁴ cuyo crecimiento es el más dinámico de la economía nacional.

Sus trabajadores se enfrentan a una mayor exigencia laboral, pero acceden a mejores salarios y otras formas de estimulación, lo cual ha provocado el éxodo hacia este sector, incluso hacia ocupaciones que requieren una calificación inferior que la alcanzada, pero que generan mayores ingresos. Esta situación requiere de una política tendiente a utilizar de manera más racional la fuerza de trabajo calificada, en la medida en que se está subutilizando la inversión social realizada en la formación de estas personas.

Los ingresos reales de la población pueden considerarse la variable más vulnerable a los cambios económicos, y de hecho, donde son más perceptibles sus efectos negativos.

Es también una de las variables más complejas. Su análisis resulta difícil por la diversidad de espacios económicos, estatales y no estatales, y porque en redistribución inciden factores de la más diversa índole, como tamaño de los núcleos familiares, cantidad de personas que trabajan, acceso a diferentes formas de estimulación material⁵ y acceso a divisas, entre otras.

En los años de decrecimiento económico fue mayor la afectación en los ingresos reales,

4. *Entiéndase por sector emergente el turismo internacional, las representaciones de firmas extranjeras, las empresas mixtas y las sociedades cubanas jurídicamente privadas, entre otras.*

5. *Gradualmente se ha estado introduciendo diferentes formas de estimulación material en empresas cuya producción es necesario estimular o que disponen de ingresos en divisas, las cuales incluyen módulos de aseo e higiene, ropa y calzado, y primas salariales.*

a pesar de que se mantuvieron los salarios nominales. Además de las insuficiencias propias del sistema salarial vigente, se produjo una fuerte contracción del consumo por la reducción de la oferta física. Téngase presente que la disminuida oferta estatal de bienes de consumo pasó, en su totalidad, a ser distribuida por la vía del racionamiento y a precios regulados centralmente, como alternativa para preservar en alguna medida la equidad en el consumo.

La expansión de la economía sumergida, entre 1989 y 1993, contribuyó decisivamente a segmentar el mercado, en la medida en que constituyó una actividad altamente lucrativa por el nivel de sus precios. Esto provocó altos niveles de ingresos a los que se encontraban del lado de la oferta y excluyó de participar, por el lado de la demanda, a la mayor parte de los trabajadores, que sólo disponían de su salario.

La expansión de este mercado provocó la mayor desigualdad en la etapa de contracción, ajuste y reforma. Se estima que un asalariado de la industria azucarera obtenía un ingreso siete veces inferior al de un vendedor de la economía sumergida (Ferriol 1996 y 1997).

Para 1993, momento de inflexión máxima de la crisis, los precios en el mercado sumergido llegaron a representar niveles 40 veces superiores a los de cuatro años antes, debido a que el volumen de la oferta era mucho menor (González 1995).

El comportamiento del mercado fue acompañado de un notable crecimiento y concentración de la liquidez, de tal forma que, a pesar de la reticencia oficial para adoptar medidas financieras que repercutieran negativamente en la población, el ahondamiento de la crisis conducía al surgimiento de inequidades en materia de ingresos.

RECUADRO 5.3

Resumen de los aspectos fundamentales regulados por la Ley 1100 de 1963

- Reafirmó la responsabilidad del Estado en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del sistema de seguridad social y el principio de exención de cotizaciones u otras contribuciones por el trabajador y el jubilado
- Amplió la protección al 100% de los trabajadores asalariados, incluyendo a los asalariados del campo y a sus familiares
- Estableció un régimen coherente de prestaciones, articuladas para asegurar su disfrute sin interrupción
- Comprendió, entre las contingencias cubiertas, el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, abandonando la antigua teoría del riesgo profesional y adoptando un criterio social en la prevención, asistencia y rehabilitación
- Abarcó la maternidad
- Incluyó en el cuadro de las prestaciones la enfermedad común y el accidente de origen común, cuyo seguro social no existía antes en Cuba
- Reconoció, para los fines de la seguridad social, los tiempos de servicios prestados en cualquier actividad laboral en todo tiempo

Argüelles 1989

El acceso a los ingresos ocurre en dos planos: por medio del salario y el acceso a la seguridad social, y mediante la incorporación universal y gratuita a los servicios de salud, educación y seguridad social

La despenalización de la tenencia de divisas en 1993 y la consecuente creación de un mercado interno dual, ha introducido grandes distorsiones en el análisis de los ingresos, en la medida en que el acceso a la divisa generó un notable aumento de la capacidad de compra. Téngase presente que la tasa no oficial de cambio del peso cubano respecto al dólar, luego de un ascenso vertiginoso que la ubicó en un máximo de 120 pesos por dólar a mediados de 1994, se fue reduciendo sostenidamente hasta situarse alrededor de 20 pesos por dólar en los últimos años.

La circulación interna de dos monedas contribuyó a acentuar las inequidades en la distribución de ingresos, pues determinados grupos con acceso a divisas (no siempre provenientes del trabajo) podían satisfacer mejor sus necesidades de consumo cotidianas (incluyendo artículos de primera necesidad). Indudablemente, el segmento poblacional con acceso a divisas por cualquiera de las vías posibles (propinas, formas de estimulación, remesas familiares y trabajadores por cuenta propia que operan en divisas) está en mejores condiciones financieras, que aquel que sólo dispone de su salario en pesos. Se estima que en 1998, alrededor del 56.3% de la población se encontraba en este grupo, proporción que era de apenas el 10% en 1993 (Rodríguez 1999).

Programa de saneamiento financiero

En 1994 se introdujo un programa de saneamiento financiero, destinado a restablecer el desbalance interno y revalorizar la moneda nacional. Fueron elevados los precios y tarifas de productos y servicios estatales seleccionados y no esenciales, y eliminado un conjunto de gratuidades. Complementariamente, se congeló el movimiento de las tarifas salariales.

El ajuste presupuestario no apeló al instrumental tradicional, es decir, el sacrificio de los gastos sociales. Fue alcanzado, en lo esencial, mediante el incremento de los ingresos provenientes de los impuestos y la reducción de subsidios a las empresas estatales no rentables.

Inicialmente, la despenalización de la divisa y el programa de saneamiento financiero tuvieron un impacto negativo en la capacidad de compra de los ingresos de la población. Sin embargo, en un plazo mayor su repercusión ha sido favorable, pues en la medida en que han contribuido a restablecer las proporciones del mercado financiero interno (reducción del nivel de liquidez, revaluación de la moneda nacional y, gracias a ello, reducción

de los precios de bienes y servicios ofrecidos a la población en esta moneda), han servido como proceso redistributivo de los ingresos.

La mayor presencia de formas privadas y cooperativas de producción repercutió favorablemente en los ingresos de las personas que participan en estas actividades. Téngase presente la especificidad que caracteriza al trabajador por cuenta propia cubano: a diferencia de los trabajadores informales de otros países en desarrollo, en particular de América Latina, aquél recibe ingresos que, como promedio, son superiores a los recibidos por el obrero estatal. De ello resulta que los ocupados en riesgo son, fundamentalmente, los trabajadores estatales. En el caso cubano, el autoempleo y la informalidad constituyen opciones más lucrativas (Ferriol 1998). La presencia de estas formas de producción ha contribuido también a aumentar la oferta y, por ende, a reducir los precios, lo cual favoreció a la población que participó por el lado de la demanda.

Aunque los precios han descendido, siguen siendo altos. Los beneficios que este mercado proporciona al consumidor tienen un límite, impuesto por las posibilidades de la población que sólo dispone de su salario para acceder a él. Sólo un aumento considerable de la oferta física podría hacer descender los precios (formados según la Ley de la oferta y la demanda) y, con ello, hacer asequible la adquisición sistemática de sus productos a segmentos significativos de la población (Togores 1996).

Otros factores que han contribuido a elevar los ingresos de la población, han sido el aumento del salario medio y del número de trabajadores vinculados a alguna forma directa de estímulo al trabajo, la entrada de remesas monetarias familiares procedentes del exterior y el acceso a las divisas por alguna otra vía.

El salario medio creció de 188 pesos en 1989 (ONE 1989), a 217 pesos en 1998 (ONE 1999). Los sistemas de estímulo en divisas benefician a más de un millón de personas: en 1998, unos 130 millones de pesos convertibles (equivalentes a dólares en el mercado interno) fueron distribuidos por concepto de estímulo (45 millones en efectivo y el resto en especie: ropa, calzado y productos alimenticios) por concepto de estimulación (Rodríguez J. L. 1999).

A pesar de la mejoría, persisten inequidades que serán resueltas sólo si se logra rescatar el valor del salario.⁶ En 1996, por ejemplo, el

6. Debe ser apuntado que estas inequidades no afectan el acceso a los servicios básicos de salud y educación, los cuales siguen siendo ofrecidos en forma gratuita y con una cobertura universal.

14.7% de la población se encontraba en riesgo de no satisfacer alguna necesidad básica. En la región oriental la incidencia era del 21.7% (Ferriol 1997).

En resumen, la ampliación de las fuentes de ingreso es uno de los cambios más importantes en la estructura de ingresos de la población. Si en la década de los ochenta, alrededor del 75% de los ingresos monetarios procedía de relaciones con el Estado a través de los salarios (Quintana 1994), en 1996 los ingresos nominales derivados del salario estatal se estimaban en alrededor del 64% del total, los procedentes del mercado libre representaban el 22%, los ingresos en divisas el 6%⁷ y las transferencias del gobierno, el 9% (Ferriol, Carriazo y colbs. 1998).

El Estado ha tratado de compensar las afectaciones de diversas formas. Entre ellas, manteniendo la distribución normada de alimentos a precios subvencionados que, aunque con restricciones y fluctuaciones, garantiza la distribución equitativa de algunos productos básicos; así como la de las cuotas especiales para los niños, enfermos o ancianos. También se ha establecido la entrega de alimentos adicionales a la población de provincias afectadas por contingencias naturales (sequías y huracanes).

A través de la atención materno-infantil y a la tercera edad, se ha puesto en práctica programas territoriales para identificar a los grupos vulnerables. A los núcleos familiares en desventaja se les ha brindado una atención particular y alternativas compensatorias, como la vinculación de madres gestantes o personas de bajos ingresos necesitadas de ayuda a comedores obreros o mercados comunitarios.

Para atenuar el aumento en las diferencias en la magnitud de los ingresos, fue aprobada una nueva ley impositiva, la cual grava los ingresos provenientes de otras fuentes no relacionadas con los salarios, tanto en moneda nacional como en divisas, exceptuando las remesas familiares.

Simultáneamente, son introducidos otros estímulos materiales: entrega de productos agrícolas a trabajadores de empresas que disponen de tierras para este fin; distribución adicional de módulos de ropa, calzado y productos de higiene y aseo; diferentes formas de estímulo salarial; entrega de certificados para la compra de bienes de consumo o el estímulo directo en divisas. En 1997, el 37% de los empleados estatales y de las UBPC (1.4 millones de trabajadores) recibió estímulos directos en divisas (Martínez 1997).

7. Estimado a la tasa de cambio oficial (Ferriol 1998).

Por otro lado, y sin que pueda ser considerada el inicio de una reforma salarial general, se operan cambios puntuales que favorecen el salario nominal. Los beneficios iniciales han sido dirigidos hacia el sector emergente y las actividades priorizadas o dedicadas a la producción de fondos exportables. También fue incrementado el salario de los trabajadores de la educación y la salud.

Estos cambios, que fortalecen el salario y rescatan su papel como estímulo al trabajo, contribuyen a restaurar la equidad de ingresos en las actuales condiciones económicas. Para 1999, se prevé mejorías en los ingresos y la calidad del empleo (Valdés 1999). La seguridad social se ha estado ampliando y perfeccionando, a fin de adecuar sus funciones a las nuevas condiciones de funcionamiento,⁸ lo que supone la identificación de núcleos familiares en posición desventajosa para su inmediata atención.

Mientras se reajusta la política de empleo e ingresos, la política social será objeto de cambios para, en medio de la nueva realidad, cumplir su objetivo esencial: impedir que las desigualdades sobrepasen determinados límites previamente establecidos y preservar los éxitos alcanzados en materia de equidad social (Valdés y Felipe 1996).

Seguridad y asistencia social

La seguridad social se identifica como uno de los instrumentos de la política de desarrollo social, aplicada por los Estados y orientada a lograr un desarrollo integral del individuo y de su familia. Las políticas sociales tienen, al menos, dos objetivos esenciales, de los cuales el primero está claramente identificado en las políticas de inversión en el desarrollo humano y el segundo, en las políticas de carácter asistencial.

El primer objetivo es capacitar a los individuos para la vida y para satisfacer sus necesidades. El segundo, se propone la subsistencia de la población no trabajadora, los problemas concretos de algunos sectores de la población más vulnerables y la cobertura de riesgos vinculados a la incapacidad (temporales o permanentes) de generar ingresos debido a invalidez, vejez o muerte.

La seguridad social se expresa a través de un conjunto de prestaciones de carácter económico o social, que complementan los ingresos salariales. Tales prestaciones pueden cu-

8. La política particularmente dirigida al perfeccionamiento de la seguridad social es analizada en un epígrafe aparte.

Entre 1990 y 1998, durante el período especial, cesaron en sus puestos más de 155 mil trabajadores, manteniendo el 60% de su salario y en función de los cambios introducidos en todos los sectores del Estado y empresariales. Para 1998, sólo quedaban por reubicar 3 044 trabajadores

brir una amplia gama de necesidades básicas, como la atención sistemática de la salud y el acceso a servicios médicos especializados, la protección contra riesgos laborales y no laborales, las pensiones y la jubilación para el retiro, la capacitación, el apoyo financiero y la protección del poder adquisitivo, el acceso a la vivienda, la recreación, la cultura y la convivencia social, y el funcionamiento de círculos infantiles en apoyo a las madres trabajadoras.

Desde una perspectiva teórica, la seguridad social tiene la función de igualar el acceso a las oportunidades y disminuir las asimetrías entre los individuos. La seguridad social debe ser universal para evitar la exclusión de los grupos de población con menores niveles de ingreso y que realmente más necesiten de ella.

En este contexto, la asistencia y la seguridad social deben ocupar un lugar central en el diseño de las políticas sociales, pues constituyen mecanismos que aseguran a la población las condiciones de vida futuras, toda vez que, por diversas razones, esté incapacitada de poder contribuir directamente con la sociedad.

La seguridad social ha estado basada, históricamente, en los principios del humanismo, que buscan justicia y equidad para todas las personas. Constituye una responsabilidad conjunta de todos los sectores de la sociedad, por lo que tiene que ser aprobada, respetada y ejecutada por sus instituciones.

A escala mundial, la seguridad social también tiende a ser afectada por las tendencias que se desarrollan en torno a las políticas sociales. La región latinoamericana refleja este fenómeno con mayor nitidez, debido a que la crisis estructural de los años ochenta desencadenó graves problemas de financiamiento para los gobiernos.

En consecuencia, se ha observado una notable contracción, en la mayoría de los casos, de los gastos sociales, incluida la seguridad social: en la mayoría de los países, éste ha sido un sector particularmente desprotegido y afectado por los ajustes.

A la luz de estos acontecimientos, la concepción ha variado. Décadas atrás, la seguridad social se consideraba como tarea del Estado, el cual, guiado por ideas como las de universalidad y equidad, asumía el financiamiento y se erigía en garante de todos los servicios sociales destinados a la comunidad. Hoy, estas ideas enfrentan severas críticas y detractores.

Por lo general, los Estados asumían el financiamiento de las políticas sociales a través

de ingresos generales, provenientes, básicamente, de los impuestos, y la provisión de los servicios se realizaba de forma gratuita a toda la población que la demandara.

La nueva visión de las políticas sociales es un tema emergente. Los desafíos recientes de la globalización y la apertura económica han hecho crecer las restricciones de los gobiernos para financiar políticas públicas. De esta forma, ha comenzado a ganar espacio en el debate académico la idea de mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios sociales por parte del Estado, en un marco de reducción de los ingresos públicos que asegure la competitividad de las empresas privadas. Este enfoque refleja la influencia de las corrientes descentralizadoras y privatizadoras actuales.

Desde el punto de vista de la economía de las políticas sociales, ha habido un cambio fundamental en el enfoque. Lo que interesa actualmente es la visión microeconómica; es decir, el estudio de los impactos de las políticas aplicadas en los incentivos e intereses individuales y cómo éstos determinan las distintas decisiones de los agentes: usuarios, proveedores, contribuyentes. La interacción entre estos agentes puede potenciar o perjudicar la efectividad del sistema de servicios, por lo cual es de fundamental importancia su diseño.

Otro rasgo esencial de las actuales políticas sociales es la tendencia a impulsar la focalización de los problemas. Focalizar supone aportar los recursos en sectores que reúnen ciertas características que los hacen objetos privilegiados de las políticas sociales. Cuando se habla de focalizar, se piensa inmediatamente en la población más necesitada de la sociedad. Es, por lo tanto, una forma de selectividad en la provisión de los servicios sociales, priorizando los usuarios que se muestran, de antemano, como los más necesitados en recibir el servicio.

Como es lógico suponer, la idea de la focalización se opone a la de universalización. La aplicación de políticas sociales universales era algo propio de lo que se conoce como la visión tradicional de la política social. Sin embargo, no es tan sencillo lograr una distinción entre ambos conceptos y, muchas veces, la distinción es, por lo menos, discutible. Tampoco es fácil ponerse de acuerdo en cuanto a cuáles políticas sociales deben ser universales y cuáles no.

Resulta evidente, en la mayoría de los casos, la conveniencia de aplicar universal y no focalizadamente, políticas de inversión en el desarrollo humano. En particular, no deberían focalizarse los primeros niveles de enseñanza, la prevención de enfermedades y la seguridad

social general. Es decir, deberían estar disponibles para toda la población. Además de razones éticas o morales, esto está justificado por las implicaciones lógicas que emanan del hecho de tener una población sana, instruida y con una vejez asegurada.

Sin dudas, la emergencia de la focalización en el debate actual se explica por las restricciones financieras que enfrentan los gobiernos. Se supone que, concentrándolos en los más necesitados, los efectos se producirían con mayor rapidez y eficiencia. Pero sería conveniente no ver la focalización sólo como una forma de hacer un uso más racional de los fondos públicos. Para algunos gobiernos, la focalización constituye un reflejo de la pérdida de control y capacidad por parte de los Estados para garantizar los servicios elementales a su población.

A su vez, la jerarquía de las políticas sociales con respecto a las políticas económicas en la visión de los distintos sectores sociales también ha evolucionado a través del tiempo.

En los años cincuenta, predominaba la idea de que el crecimiento y el desarrollo económico eran fenómenos similares, por lo cual la preocupación central era encontrar la senda del crecimiento sostenido. La satisfacción de las necesidades básicas y la erradicación de la pobreza vendrían de forma espontánea, como efecto del crecimiento, siempre que éste durara lo suficiente. En esta visión, las políticas sociales desempeñaban un papel secundario con respecto a las políticas económicas.

En los años sesenta y setenta, la concepción del desarrollo cambió sustancialmente y comenzó a diferenciarse del crecimiento económico. El desarrollo comenzó a ser percibido como algo más que crecimiento económico; es decir, como un concepto que incorporaba, además, elementos sociales, culturales e históricos. Las políticas sociales dejaron de estar vinculadas a las económicas y adquirieron una importante autonomía.

La crisis de crecimiento de comienzos de los años ochenta llevó a la recesión económica que caracterizó a esa década y a la crisis de la deuda externa en los países subdesarrollados. El resultado para América Latina a finales de la década fue un crecimiento económico nulo, lo que, según CEPAL, le hizo merecer el calificativo de “década perdida” para el desarrollo.

El ajuste estructural agravó las malas condiciones sociales de vastos sectores de la población en los países subdesarrollados. Los partidarios de la aplicación de políticas sociales como medio de contrarrestar en algo los efectos de la crisis, concluyeron en que no

existía ninguna complementación entre políticas sociales y económicas.

En los últimos años, ha ganado espacio la idea de que ambas políticas deben integrarse, pues son dos caras de un mismo problema. En particular, se considera factores claves el dinamismo del mercado de trabajo y una distribución del ingreso más equitativa para mejorar los niveles de satisfacción de las necesidades básicas y la superación de la pobreza estructural.

Es cada vez más común, ver en la literatura especializada de las políticas sociales el uso de conceptos propios de la ciencia económica, así como una preocupación creciente por una mayor eficiencia en la entrega de los servicios sociales.

La seguridad social en Cuba

Desde 1959, la seguridad social en Cuba dejó de ser competencia única del sistema de pensiones o de la asistencia social. Se consolidó un sistema más amplio de fondos sociales de consumo, a través de los cuales la población tiene acceso a los beneficios de la educación y la salud. Simultáneamente, el sistema de racionamiento de los principales productos de la canasta básica, tanto alimentarios como industriales, existente desde la década de los sesenta, ha permitido la satisfacción de las necesidades básicas de la población, con precios, en su mayoría, subsidiados por el Estado.

Hasta 1990 y gracias a las bajas tarifas en los servicios (electricidad, transporte público, acueductos, etcétera), los gastos básicos de la población no eran considerables. En la actualidad y tras la crisis de comienzos de esta década, el incremento en los precios de los servicios ha contribuido a elevar (aunque en medida relativamente modesta) la cuantía de los gastos básicos.

Cuba ha sido reconocida como uno de los primeros países que establecieron instituciones de seguro social, pero los programas aplicados antes de 1959 eran sectoriales y estaban minados por la corrupción administrativa y burocrática de la época (CISS 1994). Las numerosas instituciones ofrecían, sin embargo, una cobertura incompleta, prestaciones insuficientes y desigualdad en los regímenes. Sus fondos se originaban en los descuentos sobre salarios y los aportes patronales. La Ley de 1916 fue modificada en 1933 e incorporó beneficios por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Este régimen delimitó la responsabilidad del empleador por accidentes ocurridos o enfermedades surgi-

Otro de los problemas emergentes con más fuerza que en etapas anteriores fue el mayor desempleo en las provincias orientales, que ha obligado a la ejecución de programas territoriales como medida para mantener una equidad de empleo nacional y territorial

das, sobre la base del principio de riesgo profesional (CISS 1994).

Los seguros sociales no cubrían ni el 50% de los trabajadores asalariados (Argüelles 1989) y tampoco existía el seguro de enfermedad. También resulta notorio el grado de desigualdad del régimen de seguros existentes en relación con las condiciones de atribución, las fórmulas de cálculo, salarios base, límites cuantitativos y otros factores concernientes a las prestaciones monetarias. Por ejemplo, los límites de edades para el retiro variaban indistintamente entre 45 y 60 años; los años de servicio entre 10 y 30 años; las prestaciones, entre 150 y 600 pesos (CISS 1994).

Las desigualdades en la concesión de pensiones eran muy marcadas. Por ejemplo, a los trabajadores agrícolas se les otorgaba sólo 6 pesos mensuales, mientras el 90% de las pensiones en el sector azucarero estaban por debajo de los 40 pesos (Rodríguez J. L. 1990).

Las medidas iniciales, adoptadas por la Revolución en el campo de la seguridad social, tendieron a unificar administrativa y financieramente los regímenes establecidos, y conformar un sistema único insertado en el programa general de desarrollo de las actividades estatales e interrelacionado con el proceso de desarrollo económico y social del país.

La primera de las grandes transformaciones con efecto en la seguridad social fue la elevación de la cobertura al 100% de la población, con lo que la seguridad social adquirió una nueva dimensión. Los objetivos del sistema cambiaron y se establecieron nuevas pautas: atención financiera a los fondos de seguros sociales que garantizarían las obligaciones sin interrupción y a plazos mayores; cobertura a todos los riesgos; extensión de la protección a todos los trabajadores; concesión de préstamos suficientes; racionalización y unidad administrativa; gratuidad del sistema y creación del seguro de enfermedad (CISS 1994).

Desde 1959, el Estado financia la seguridad social. Entre 1959 y 1980, los recursos destinados a esta esfera ascendieron aproximadamente a 8 mil 805.3 millones de pesos, con un ritmo de crecimiento anual del 9.1%. El gasto mensual por jubilado se elevó de 67.2 pesos a 85.7 en ese período (Rodríguez J. L. 1990).

Entre otros aspectos, las bases del sistema de seguridad social han sido: elevación de la protección a la mujer trabajadora y a su hijo; elevación de las prestaciones por invalidez temporal; establecimiento del retiro laboral para todos los trabajadores; protección para los incapacitados permanentes y no per-

manentes, y asistencia social para todas las personas necesitadas.

Con la Ley 1100 de 1963, se garantizó la seguridad social a todos los trabajadores del país y erradicó el aporte de éstos al sistema. Esta ley aseguraba el amparo social de forma general contra las más importantes contingencias: enfermedades de tipo común y profesional, riesgos de maternidad, accidentes de trabajo, vejez, invalidez y muerte. Se estableció el derecho al retiro laboral para todos los trabajadores, y se estipuló como edades límites las de 55 y 60 años para las mujeres y los hombres, respectivamente.

Sobre las prestaciones familiares, la ley consideró la necesidad de ejecutar la protección de forma integral a través de cuatro aspectos esenciales: educación, salud, alimentación y vivienda. Esta protección se ha garantizado con la educación gratuita (que incluye los materiales escolares y un amplio sistema de becas), los servicios de salud (también gratuitos) y el subsidio en la alimentación, distribuida en forma racionada. En relación con la vivienda, inicialmente se redujo el alquiler en un 50% y, con posterioridad, se facilitó su adquisición, por lo cual muchos arrendatarios se convirtieron en propietarios.

Otro momento importante en la evolución de la seguridad social en Cuba fue la entrada en vigor de la Ley 24 de 1979. La Ley 1100 de 1963 sólo comprendía al trabajador y su familia, sin embargo, resultaba evidente la necesidad de una cobertura más amplia, abarcadora de la población cuyas necesidades esenciales no estuvieran aseguradas o cuyas condiciones de vida o salud demandaran esa protección como resultado de su incapacidad para solucionar los problemas.

La Ley 24 de 1979 relacionaba el régimen de prestaciones con las condiciones socioeconómicas de entonces y aseguraba una distribución más justa de los fondos destinados a la seguridad social. Esta ley reúne tanto las normas del régimen de seguridad social que ampara a los trabajadores sociales, como las del régimen de asistencia social. Define el régimen de asistencia social y regula su campo de aplicación y sus prestaciones, con lo cual da coherencia al sistema de seguridad social, pues reúne en un solo cuerpo legal estas disposiciones y las interrelaciona en forma adecuada.

Este régimen ofrece protección, con carácter subsidiario, a núcleos que no tengan familiar obligado a otorgar manutención alguna; evalúa la capacidad generadora de ingresos del núcleo familiar para constatar la situación real y otorgar la prestación; concede las presta-

ciones y responsabiliza a los Organos Locales de Poder Popular con la atención de los beneficiarios. Quedó establecido cuáles serían las personas protegidas por la asistencia social: personas no aptas para el trabajo o quienes, por razones de causa mayor, estuvieran impedidos de incorporarse al trabajo; madres solteras con dificultades para la atención y cuidado de sus hijos; parientes del trabajador o pensionado fallecido, comprendidos en el derecho a pensión por causa de muerte establecido por la ley y que hubieran estado bajo su abrigo o protección; trabajadores que arribaran a las edades señaladas en la pensión ordinaria y se invalidaran sin cumplir el requisito de tiempo mínimo para obtener una protección de seguridad social.

Desde las primeras transformaciones en la esfera de la seguridad y la asistencia sociales, estuvo presente la equidad, tanto en el procedimiento, como en el tratamiento ante las leyes mediante las cuales se le garantizaba derechos básicos mínimos a la población. Más aún, las regulaciones de las leyes enunciadas, fueron una expresión del agudo proceso de integración social acometido por el Estado cubano. En el desarrollo de la equidad social se destacan categorías tan importantes como la prioridad y la proporcionalidad.

La prioridad garantiza que los grupos más vulnerables de la población sean atendidos por el sistema de asistencia social. La proporcionalidad, que la pensión otorgada se corresponda con la contribución del trabajador, en términos de tiempo laborado y salario devengado.

Un elemento clave en el sistema de seguridad social es, sin dudas, el financiamiento. Cuando se aplica el criterio de que la seguridad social constituye una obligación del Estado y debe, en consecuencia, ser financiada por el presupuesto estatal, se considera que el financiamiento así conceptualizado garantiza la aplicación del principio de la universalidad.

El gasto en la seguridad social ha crecido año tras año. Si en 1959 fue de 114.3 millones de pesos, en 1995 ascendía a 1 572.5 millones, y en 1997 alcanzaba 1 635.9 millones (ONE 1997b). El número de pensionados se ha incrementado notablemente: en 1987, los beneficiarios eran 6.5 veces más que los de 1959. En 1997, había un millón 300 mil 189 pensionados. También se ha elevado significativamente el importe de las pensiones: de 40 pesos mensuales, como mínimo, en 1959, a 60 pesos en 1969, y casi 102 pesos en 1997.⁹

9. Cálculos efectuados por el Departamento de Proyección y Presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

A pesar de las diferentes medidas adoptadas en los años noventa para la reducción del déficit fiscal, los gastos sociales han seguido creciendo. El déficit presupuestario se redujo de 33.5% del PIB en 1993, a 2.5% en 1998, a pesar de lo cual los gastos sociales siguieron incrementándose. En 1997 representaban más de la mitad de los gastos totales del presupuesto (ONE 1997c). El mayor crecimiento ocurrió en la seguridad y la asistencia sociales, que crecieron, respectivamente, en un 75.4% y de 85.5%, en relación con 1989, lo cual se traduce en una mayor protección a los sectores más vulnerables de la población. El Estado cubrió el 43.5% de estos gastos (BNC 1995).

Más aún, se ha estado aplicando diferentes programas asistenciales (que incluyen prestaciones monetarias y en especie), dirigidos, preferentemente, a las personas de más bajos ingresos. A los ancianos se les garantiza alimentación, servicios de lavandería y actividades de esparcimiento; a las madres solteras se les facilita la incorporación laboral mediante cursos y otras vías, y se les gestiona el ingreso de sus hijos en los círculos infantiles, escuelas seminternas e internas; a los minusválidos se les ofrece garantías de empleo, prestaciones especiales y rehabilitación integral en esfuerzos conjuntos con las asociaciones de discapacitados.

Actualmente, a los trabajadores no se les ha impuesto una contribución especial; los aportes provienen de las entidades que emplean a sus beneficiarios. Se observa una diferencia negativa creciente entre la contribución y el pago de la seguridad social, debido a que el ritmo de crecimiento de la contribución al presupuesto estatal es menor que el del pago a sus beneficiarios, por lo cual el Estado debe asumir la diferencia.

Al Estado se le presenta el reto de rediseñar un sistema de seguridad social que, sin menoscabar la eficiencia económica, mantenga los fundamentos estratégicos básicos: universalidad, equidad y solidaridad.

Las transformaciones sociales y económicas experimentadas por Cuba en las últimas décadas han tenido un gran impacto en la vida de la población. El desarrollo económico que se observó en el país hasta finales de los ochenta, así como las políticas sociales aplicadas, contribuyeron al incremento de la esperanza de vida, con lo cual se ha notado un rápido proceso de envejecimiento de la población.

Entre 1953 y 1996, se elevó el número de personas de 60 años o más y se redujo el de menores de 15 años. En términos de la segu-

Las medidas iniciales adoptadas por la Revolución en el campo de la seguridad social tendieron a unificar administrativamente y financieramente las regiones establecidas, y conformar un sistema único insertado en el programa general de desarrollo de todas las actividades estatales e interrelacionados con el proceso de desarrollo económico y social del país

ridad social, este envejecimiento progresivo significa que los beneficiarios del sistema tienden a aumentar, por lo cual no debe descartarse un posible incremento de la seguridad social a corto plazo.

Como resultado de las dificultades económicas, la década de los noventa se ha caracterizado por una discreta tendencia al crecimiento de la pensión nominal y una considerable caída de la real, con la consecuente pérdida del poder adquisitivo de los pensionados.

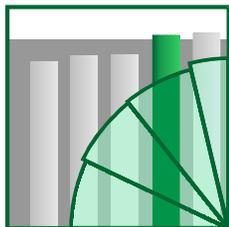
Los ingresos en divisas de la población constituyen el 36% del total de ingresos, mientras en los núcleos integrados sólo por pensionados, representan algo más del 21%. Los ingresos por concepto de pensiones representan, aproximadamente, el 70% del total de

ingresos de estos núcleos (ONE 1997). Resulta obvia la deducción de que, en la actualidad, los pensionados dependen, o bien de fuentes alternativas de ingresos (una minoría), o bien de la ayuda familiar, para satisfacer las necesidades básicas.

El Estado y las instituciones implicadas en el desarrollo social del país han implementado importantes medidas de alimentación, salud y distribución de medicamentos para tratar de reducir estas afectaciones. El Ministerio de Salud Pública, por ejemplo, introdujo un Programa de Atención al Adulto Mayor mediante el cual ha aumentado la atención a este grupo poblacional, integrado en un 60% por pensionados. En 1992, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) revalorizó las pensiones de menor cuantía (MTSS 1994).

Referencias

- Argüelles, F. 1989. *La seguridad social en Cuba*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- BNC (Banco Nacional de Cuba) 1995. *Informe económico*. La Habana, BNC.
- Brundenius, C. 1981. *Economic Growth, Basic Needs and Incomes Distribution in Revolutionary Cuba*. Lund, University of Lund.
- CEE 1990. *Cuba en cifras, 1998*. La Habana, Editorial Estadísticas.
- CETSS 1991. *El envejecimiento de la población, las características de la fuerza de trabajo y la población en Cuba*. La Habana, Editorial Estadísticas.
- CIEM 1983. *Estudio acerca de la erradicación de la pobreza en Cuba*. La Habana, CIEM.
- CIEM 1997. *Investigación sobre Desarrollo Humano en Cuba 1996*. La Habana, Caguayo S.A.
- CISS (Conferencia Internacional de Seguridad Social) 1994. "La seguridad social en Cuba". México.
- Cuba 1995. *Informe Nacional a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995*. La Habana, Editora Palacio de las Convenciones.
- Cuba 1997. *Informe Nacional a la Primera Conferencia Regional de seguimiento de la Cumbre sobre Desarrollo Social, Sao Paulo, Brasil, 6-9 de abril de 1997*. La Habana.
- Ferriol, A. y A. González 1994. "Cuba: política social en el ajuste económico". *Cuba en la actualidad, situación social*, Dossier Núm. 2, La Habana, INIE.
- Ferriol, A. 1996. "El empleo en Cuba, 1980-1995". *Cuba: Investigación Económica*, Núm. 1, enero-marzo de 1996, La Habana.
- Ferriol, A. 1997. "Los cubanos en los 90 ¿ya no somos iguales?". *Juventud Rebelde*, 28 de diciembre de 1997, La Habana.
- Ferriol, A. , A. Carriazo y colbs. 1998. "Efectos de las políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza: el caso de Cuba en los años noventa". *Política macroeconómica en América Latina y el Caribe*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- Ferriol, A. 1998. "Pobreza en condiciones de reforma económica: el reto a la equidad en Cuba". *Cuba: Investigación Económica*. Núm. 1, Año 4, enero-marzo de 1998, La Habana.
- González, A. 1995. "La economía sumergida en Cuba". *Cuba: Investigación Económica*. Núm. 2, La Habana, INIE.
- González, A. 1997. "Economía emergente: logros, dificultades y perspectivas", en Dirmoser, D. y J. Estay: *Economía y reforma económica en Cuba*. México, Fundación Friedrich Ebert, Oficina para el Caribe, Editorial Nueva Sociedad.
- Martínez, S. 1998. "Desempleo con empleo ¿una paradoja?". *Granma*, 5 de marzo de 1998, La Habana.
- Martínez, O. 1997. Intervención en la Asamblea Nacional del Poder Popular. *Granma*, 16 de diciembre de 1998, La Habana.
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) 1994. *La seguridad social en cifras*. La Habana, MTSS.
- ONE 1989. *Cuba en cifras*. La Habana, ONE.
- ONE 1997a. *Cuba en cifras*. La Habana, ONE.
- ONE 1997b. *Cuba en cifras 1990-1996*. La Habana, ONE.
- ONE 1997c. *Encuesta de Hogares*. La Habana, ONE.
- ONE 1999. *Cuba, Panorama Económico y Social 1998*. La Habana, ONE.
- Quintana, D. 1994. "Ingresos de la población por territorios en los 90." *Cuba: Investigación Económica*. Núm. 2, abril-junio, La Habana, INIE.
- Rodríguez, J. 1979. "Política económica de la Revolución Cubana (1959-1960)." *Economía y Desarrollo*, Núm. 54, La Habana.
- Rodríguez, J. L. 1990. *Estrategia del desarrollo económico en Cuba*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Rodríguez, J. L. 1999. "Hemos aprendido a vivir de nuestro esfuerzo." Entrevista concedida por J. L. Rodríguez, ministro de Economía y Planificación al periódico *Opciones*, 17 de enero de 1999.
- Silva, G. 1994. "La población y el empleo. Nuevos comportamientos". *Cuba en la actualidad, situación social*, Dossier Núm. 2, La Habana, INIE.
- Togores, V. 1996. "Enfoque social del desempeño de la economía cubana en 1996." *Economía y Desarrollo*, Núm. 4, Vol. 121, diciembre de 1996, La Habana.
- Valdés, M. y E. Felipe 1996. "La crisis y el ajuste cubano en los 90: apuntes en torno a lo social." *Perfiles Latinoamericanos*, Núm. 8, Año 5, enero-junio de 1996, La Habana.
- Valdés, S. 1998. "En las oficinas de trabajo hay plazas vacantes." Entrevista concedida por S. Valdés, ministro de Trabajo y Seguridad Social, al periódico *Granma*, 27 de agosto de 1998, La Habana.
- Valdés, S. 1999. "Empleo en el Oriente" Entrevista concedida por S. Valdés, ministro de Trabajo y Seguridad Social al periódico *Juventud Rebelde*, 21 de marzo de 1999, La Habana.
- Zimbalist, A. y C. Brundenius 1989. "Crecimiento con equidad en una perspectiva comparada." *Cuadernos de nuestra América*, Núm. 1, La Habana.



Educación, cultura, deporte y perspectiva de género

Programa educacional

El programa educacional cubano ha tenido un peso decisivo en la política social. La educación ha sido considerada un derecho humano fundamental que no requiere justificación. El acceso a la educación brinda al individuo no sólo conocimientos y la posibilidad de acceder a su propia visión del mundo, sino que lo capacita para una vida plena, rica intelectual y moralmente. Por ello, la educación en Cuba no es, en sentido estricto, una inversión social,¹ sino que forma parte de una concepción más amplia, en la cual el bienestar del ser humano es el objetivo fundamental. Una sociedad de personas educadas avanza y se desarrolla armónicamente.

Una de las primeras medidas del gobierno revolucionario fue, en 1961, la Campaña de Alfabetización. Un movimiento que aglutinó a 270 mil voluntarios (entre estudiantes, trabajadores y maestros) logró, en menos de un año, reducir el índice de analfabetismo, de un 23.1%, a sólo 3.9%. En ese breve lapso, fueron alfabetizadas 700 mil personas, 55% de las cuales eran mujeres y la mayoría residentes de las áreas rurales (CIEM 1997) (MINED 1986).

Simultáneamente, era reestructurada la enseñanza nacional, hasta entonces fragmentada en escuelas privadas y públicas, de mayor o menor rigor, con más o menos recursos y universalmente concentrada en las ciudades. Así, fue reorganizado el Ministerio de Educación, que pasó a ser la única institución capacitada para realizar la labor educativa, rectora de un sistema único y con principios definidos, el primero de los cuales ha sido el

de educación para todos bajo el lema martiano: *Ser cultos para ser libres*. Sucesivamente, fueron aprobadas la Ley de la Nacionalización de la Enseñanza (1961) y la Reforma Universitaria (1962), primeros complementos de la gran revolución educacional que la campaña de alfabetización había puesto en marcha.

La igualdad real de oportunidades educativas, como práctica cotidiana, ha sido, desde entonces, uno de los pilares en los que ha descansado el alto nivel de integración de la sociedad cubana.² El control del Estado sobre la totalidad de las instituciones escolares excluye la privatización de la enseñanza tanto como la injerencia de los mecanismos de mercado y garantiza condiciones educativas similares para todos los educandos. Es obligatoria la educación hasta el noveno grado, y las leyes prohíben y sancionan el trabajo infantil.

El control del Estado sobre la totalidad de las instituciones escolares excluye la privatización de la enseñanza tanto como la injerencia de los mecanismos de mercado y garantiza condiciones educativas similares para todos los educandos

RECUADRO 6.1

Características de la política educacional de Cuba

- El derecho fundamental de todo ciudadano a la educación, sin distinción de raza, sexo, credo o nivel social
- La responsabilidad del Estado en la creación de condiciones para que la educación llegue a todos por igual
- La universalidad y gratuidad de los estudios, incluidos los de nivel superior y de postgrado
- La existencia de una amplia red de escuelas estatales de diferentes niveles de enseñanza en todo el país, regida por un programa nacional de enseñanza
- El perfeccionamiento constante de los programas de estudio, en concordancia con las necesidades nacionales y el avance del conocimiento a escala internacional
- La materialización del principio de estudio-trabajo como vía para una mejor formación de los estudiantes
- La promoción de la educación patriótica y la preparación de las nuevas generaciones para la vida social
- La activa participación ciudadana en la realización de la política educacional
- La práctica de la colaboración en la educación con otros países que la necesiten

MINED 1996

1. El Estado Mundial de la Infancia 1999, publicado por UNICEF y dedicado a la educación, ofrece un interesante análisis del concepto de educación para todos y su aplicación desde la óptica de las Naciones Unidas, al tiempo que contiene estadísticas que permiten comparar las diferentes situaciones nacionales.

2. El significado político de este principio en las condiciones de Cuba, se comprende mejor si se conoce que en 1953 había en Cuba más de 1 millón de analfabetos; más de medio millón de niños sin escuela (que representaba el 55.6% de escolarización de la población de 6 a 14 años de edad); una enseñanza media y superior ofrecida sólo a las minorías, y 10 mil maestros sin trabajo (MINED 1995).

Al tiempo que la gran masa inicial de estudiantes transitaba hacia niveles superiores, fueron surgiendo otras necesidades, entre las que se destaca la introducción y el perfeccionamiento del principio de vinculación del estudio con el trabajo

La centralización de planes y programas de estudio ha favorecido un nivel de preparación homogéneo en todas las escuelas del país, a las que tienen acceso todos los estudiantes, independientemente de su lugar de residencia o de la situación económica de su familia.

En la actualidad, el 97.4% de los niños de 6 a 14 años está escolarizado (en 1958, el 55%; sólo el 39% en las áreas rurales) (Tristán 1997) y este indicador muestra un alto nivel de homogeneidad territorial y por sexo; el nivel medio de escolaridad de la población es, en general, de nueve grados; la tasa de matrícula en la educación superior es de 945 por cada 100 mil habitantes (ONE 1998 y ONE 1999).

El desarrollo educacional se ha reflejado en el avance científico-técnico. En 1997, el país tenía 220 centros de investigación científica y técnica, a las que se vinculan más de 42 mil investigadores, profesores universitarios y otros técnicos. Por cada mil habitantes, el país posee 1.8 científicos e ingenieros, índice considerablemente superior a la media de los países en desarrollo (BCC 1998).

El reto que significó la revolución educacional ha implicado la erogación de importantes recursos y la intensa colaboración de otros muchos sectores: formación de decenas de miles de maestros y profesores; acelerada construcción de cientos de escuelas; producción o adquisición de mobiliario, equipamiento y otros recursos materiales para su funcionamiento; distribución de libros, medios escolares, vestuario y alimentos para millones de alumnos.

En 1960, por ejemplo, fue creado el Instituto de Superación Educacional, el cual, al

tiempo que capacitó en breve plazo a maestros primarios y profesores de secundaria básica, contribuyó a la superación de los maestros en ejercicio. Desde sus inicios, la preparación profesional incluyó el ejercicio en zonas rurales, lo cual contribuyó a resolver el agudo déficit en zonas lejanas y de difícil acceso (MINED 1995) (CIEM 1997).

En 1961, comenzó el plan educacional Ana Betancourt para campesinas. Más de 150 mil muchachas procedentes del campo recibieron clases de corte y costura, y superación cultural, que las preparaba para insertarse en los nuevos cambios en el país e incidir positivamente en la comunidad (MINED 1995).

En 1962, fue creado el plan nacional de becas, para que todos los jóvenes interesados, con independencia de la lejanía de sus viviendas y de los ingresos salariales de sus familias, pudieran estudiar. Estos estudiantes han recibido gratuitamente (además de la enseñanza, como en las escuelas externas y semi-internas), alojamiento, alimentación, uniformes escolares, medios de enseñanza, asistencia médica y transporte desde y hacia sus casas.

En la medida en que se cumplían los objetivos inicialmente previstos, surgían nuevas necesidades educativas, así como superiores objetivos de desarrollo. Junto a la creación de escuelas en todo el país, sobre todo en las zonas rurales, comenzaron a surgir condiciones educativas para la incorporación de la mujer al trabajo. Ya en 1961, abrieron sus puertas los primeros círculos infantiles, instituciones pedagógicas dedicadas a la educación y el cuidado de los hijos pequeños de las mujeres que se incorporaban al trabajo.

Por esos años también comenzaron a funcionar las primeros centros (más de cincuenta) de educación especial para niños y jóvenes con deficiencias físicas y mentales. Su personal docente recibió una formación especializada y fueron organizados los Centros de Diagnóstico y Orientación para la captación, estudio y correcta ubicación de los niños con necesidades educativas especiales (MINED 1995).

Los programas de estudio eran modificados en concordancia con la nueva realidad socio-económica: aparecieron nuevas asignaturas, como las relacionadas con la computación y sufrieron cambios las especialidades técnicas en función de las necesidades del país.

Al tiempo que la gran masa inicial de estudiantes transitaba hacia niveles superiores, fueron surgiendo otras necesidades, entre las que se destaca la introducción y el

TABLA 6.1

Disponibilidades en la red de centros educacionales

	Curso escolar		
	1958-59	1996-97	1997-98
Círculos infantiles	...	1 114	1 115
Escuelas primaria	7 567 ^a	9 481	9 487
Escuelas de Enseñanza Media ^b	81	1 893	1 943
Escuelas Especiales	...	445	443
Centros de Educación Superior	3	32	37

a: Sólo se contabilizan primarias urbanas.

b: Incluye secundaria básica, preuniversitario, técnica y profesional y formación de personal pedagógico.

CIEM 1997

ONE 1997

TABLA 6.2

Comportamiento de los gastos corrientes en educación

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Gasto Presupuestario (millones de pesos)	1619.5	1504.0	1426.7	1384.9	1334.6	1358.7	14213
% respecto a los gastos corrientes totales del presupuesto nacional	22.0	23.6	23.0	21.8	20.2	20.1	19.4

ONE 1998

perfeccionamiento del principio de vinculación del estudio con el trabajo.

Así, apareció el Plan de Escuelas en el Campo, mediante el cual los alumnos de nivel medio (secundaria y preuniversitario) tenían la opción de cursar estos estudios bajo régimen de internados en instituciones escolares de nuevo tipo. Para aquellos que permanecían en las ciudades, este objetivo se materializaba a través de un ciclo de labores agrícolas en campamentos habilitados al respecto, período al que se le ha denominado Escuela al Campo.

Creció, consecuentemente, el número de jóvenes interesados en los estudios universitarios, a lo que se unió la apertura de sus aulas a todos los trabajadores del país. Fue necesario abrir nuevas universidades y ampliar las existentes. Progresivamente, todas las capitales de provincias comenzaron a tener centros de estudios superiores o filiales del más cercano. Las nuevas instituciones organizaron, además, cursos dirigidos (o a distancia) para trabajadores. El derecho a la superación quedó debidamente establecido en la legislación laboral y fue respaldado por acuerdos prácticos con el Ministerio del Trabajo. Los estudiantes-trabajadores podían obtener facilidades de estudio y la comprensión de las empresas empleadoras.

Los estudios de nivel superior sufrieron una rápida expansión: entre los cursos 1959-60 y 1970-71, la matrícula en las universidades creció en 10 mil estudiantes; en los diez años siguientes, creció en 155 mil (MES 1997a). Tal fue el desarrollo y la complejidad alcanzados por este nivel de enseñanza, que en 1976 fue desagregado del Ministerio de Educación y organizado en un nuevo ministerio (Ministerio de Educación Superior).

En la actualidad, la educación superior dispone de un claustro de 23 mil profesores y una matrícula de 155 mil estudiantes (en años anteriores ha rebasado los 160 mil). Desde 1959, han salido de sus aulas más de medio millón de graduados, lo que, aproximadamente, representa un 5% de la población total (MES 1997b).

Uno de los aspectos en los que más se ha trabajado es la expansión y perfeccionamiento del sistema de enseñanza profesional y técnica, encargada de la formación de especialistas de nivel medio y medio superior, muy necesarios para la economía del país. El propósito ha sido respaldado por la creación de un amplio número de institutos técnicos en especialidades que se adecuan a las necesidades socio-económicas concretas de cada momento histórico del desarrollo del país.

Uno de los más destacados logros de la educación en Cuba lo constituyen las facilidades escolares y laborales para el estudio de los trabajadores activos. A través de variados planes y programas de diversos tipos (elemental, medio básico y medio superior), los trabajadores cubanos han tenido la opción de estudiar sin necesidad de abandonar sus puestos de trabajo y contando con el apoyo de las administraciones laborales. Hoy, de cada 100 ocupados, 7 poseen títulos universitarios y 13 son técnicos medios (Cuba 1995).

Otros esfuerzos han sido dirigidos a extender por todo el país una red de escuelas de diferentes tipos y niveles de enseñanza, destinadas a cubrir el amplio abanico de necesidades educativas existentes en las provincias.

A partir de 1989, y a pesar de todos los esfuerzos por evitarlo, la fuerte crisis en la economía cubana no podía dejar de afectar seriamente el sector educacional. Las mayores restricciones se notaron en la disponibilidad de medios de enseñanza, útiles escolares, uniformes, calzado, así como en la alimentación en los comedores escolares, sobre todo, en las escuelas con régimen de becas. Entre 1990 y 1993, las asignaciones para alimentos por alumno interno y semi-interno disminuyeron en las siguientes proporciones: 8% en los círculos infantiles, 29% en las escuelas primarias, 40% en escuelas secundarias básicas en el campo y 24% en preuniversitarios en el campo (CIEM 1997). A las necesidades materiales inmediatas, se sumó el lógico deterioro de la infraestructura escolar, en ocasiones, acumulado por una deficiente atención sistemática en décadas anteriores.

A través de variados planes y programas de diversos tipos (elemental, medio básico y medio superior), los trabajadores cubanos han tenido la opción de estudiar sin necesidad de abandonar sus puestos de trabajo y contando con el apoyo de las administraciones laborales

El Estado, sin embargo, realizó serios esfuerzos por proteger la actividad educacional: ninguna escuela fue cerrada, ni cancelado ningún tipo de enseñanza. A las carencias materiales se enfrentó la ingeniosa búsqueda de alternativas y el perfeccionamiento del trabajo metodológico y de dirección (MINED 1995). La contracción en los ingresos al presupuesto, el aumento del déficit y las medidas instrumentadas para su corrección, no impidieron que las partidas destinadas a la educación continuaran manteniendo una alta prioridad relativa. Tras el impacto de la crisis y el ulterior proceso de recuperación económica, el gasto en la educación ha vuelto a expandirse, modesta pero sostenidamente.

Como parte de las medidas de ajuste financiero, sin embargo, han sido suprimidas algunas gratuidades (por ejemplo, servicios en escuelas semi-internas, escuelas de idiomas para adultos), que corrían a la cuenta del

presupuesto del Estado. El aporte que por esta vía realizan los individuos al financiamiento de la educación, es muy pequeño y, en la práctica, ha podido ser abonado sin acarrear problemas en materia de equidad. No obstante, han sido establecidos controles para identificar grupos vulnerables con incapacidad de pago y, en consecuencia, eximirlos de este aporte.

Análisis de indicadores seleccionados

El indicador más significativo es el alto nivel de escolarización en todos los grupos de edades, mantenido aún en los momentos más difíciles del *período especial* y que beneficia no sólo a los niños en edad preescolar y escolar primaria, sino también a aquéllos en edades de estudios secundarios.

Precisamente, el nivel medio es el más problemático del sistema educacional cubano, a cuyas complejidades se suman las propias de la adolescencia (Pérez 1998). No obstante, el nivel de escolarización se ha mantenido por encima del 90%, con una leve caída en los cursos 1993-94 y 1994-95, pero recuperado en los dos cursos siguientes.

La escolarización en este nivel de enseñanza está muy relacionada con la política de continuidad de estudios. Este es otro de los aspectos a los que se ha prestado una especial atención y ha hecho posible que en la actualidad, prácticamente, la totalidad de los que culminan la enseñanza primaria continúen hacia los estudios secundarios, y más del 94% de los estudiantes que terminan el nivel medio básico, transiten hacia los diferentes tipos de enseñanza correspondientes al medio superior.

El momento más crítico en la desvinculación de los jóvenes al estudio fue el curso 1994-95, pero las medidas adoptadas en conjunto por los ministerios de Educación, Economía, y Trabajo y Seguridad Social lograron revertir el proceso. Tras el curso 1996-97, el 94.3% de los jóvenes que terminaron la enseñanza secundaria, se mantuvo vinculado a algún tipo de enseñanza (Pérez 1998).

Otro de los cambios del actual decenio se relaciona con la política de continuidad de estudios. Los institutos preuniversitarios, que históricamente habían sido los mayores receptores de graduados de noveno grado, en forma progresiva han ido cediendo su lugar a los institutos de enseñanza técnica y profesional. En el curso 1990-91, sólo el 27.9% de los graduados transitaba hacia la enseñanza técnica y profesional; en el curso 1996-97, la proporción se elevaba al 50.5%.

Tabla 6.3

Indicadores seleccionados de educación

Indicadores seleccionados	1980	1990	1997
Personal docente por 1 000 habitantes	21.9	21.9	17.9
Alumnos matriculados en educación superior por 100 000 habitantes	1 503.9	2 279.4	945
Tasa de analfabetismo (población de 10 años y más) (%)	...	3.8 ^a	3.8 ^a
Tasa de escolarización de 6 a 11 años (%)	98.8 ^b	100.0	99.4
Tasa de escolarización de 12 a 14 años (%)	79.8 ^c	94.2	92.9
Tasa de escolarización de 6 a 14 años (%)	91.7 ^d	98.1	97.4
Relación alumno/profesor en enseñanza primaria	17.5	12.5	13.0
Relación alumno/profesor en enseñanza media	10.1	10.0	11.0
Índice de retención escolar en enseñanza primaria	98.2	98.7	99.5
Índice de retención escolar en secundaria básica	92.7	95.9	98.7
Índice de retención escolar en preuniversitario	93.2	96.3	95.2
Índice de retención escolar en escuelas pedagógicas	87.4	91.6	96.0
Índice de retención escolar en enseñanza técnico y profesional	87.4	91.6	96.0

a Censo de población y viviendas de 1981. *c* Comprende edades de 13 a 16 años

b Comprende edades de 6 a 12 años

d Comprende edades de 6 a 16 años

ONE 1998

TABLA 6.4

Continuidad de estudios en graduados de noveno grado (en miles y en %)

Indicadores seleccionados	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
Graduados de secundaria básica	150.6	139.6	120.4	106.2	100.2	93.5	94.5
Ingreso a preuniversitario	82.6	68.3	43.9	36.8	38.8	37.1	40.1
%	57.2	49.3	36.5	34.7	36.7	39.7	42.5
Enseñanza Técnica y Profesional	42.0	60.5	68.0	58.8	49.8	48.8	47.8
%	27.9	43.3	56.5	55.4	49.7	52.2	50.2
Otros organismos	0.6	1.8	-	2.2	0.3	0.9	1.2
%	0.4	1.2	-	2.1	0.3	0.9	1.3
No continuantes	8.3	9.0	8.6	8.3	13.4	6.7	5.4
%	5.5	6.5	7.1	7.8	13.4	7.2	5.7

MINED 1998

La matrícula en la educación superior se ha estado reduciendo de manera sostenida en los últimos años (Pérez 1998). Los cambios responden a diversos factores. Entre ellos, que la estructura del sistema educacional se ha estado adaptando a los requerimientos del nuevo escenario económico, con el fin de poder garantizar al recién graduado un empleo en concordancia con su preparación y evitar así frustraciones laborales ulteriores.

También se considera, para el caso del nivel medio, la influencia ejercida por la concentración de los preuniversitarios en el campo, lo cual no siempre se corresponde con los intereses individuales de los jóvenes (Pérez 1998).

El programa educacional también ha prestado atención a la estabilidad en los estudios y la calidad del proceso docente educativo. La deserción estudiantil y sus causas han sido objeto de monitoreo permanente.

La mayoría de las deserciones se producen en la enseñanza técnico-profesional y preuniversitaria. Están asociadas al abandono de estudios, porque las opciones existentes no se corresponden con las aspiraciones de estos jóvenes, entre ellas, la oferta de especialidades técnicas no atractivas.

Este pequeño grupo de jóvenes que se desvinculan de los estudios, tiene la posibilidad de continuar su superación a través de la Facultad Obrero Campesina, las Escuelas de Idiomas y otros centros de capacitación.

En la tarea de preservar la continuidad de estudios hasta que los jóvenes estén

debidamente preparados para iniciar su vida laboral, es muy importante el apoyo de la familia y del conjunto con las instituciones responsables de este seguimiento. Es impostergable fortalecer la formación de valores ético-morales en los jóvenes, en particular, el interés por el estudio como canal fundamental de ascenso social y, al mismo tiempo, instruirlos en la nueva estructura económica y social que se viene conformando al calor de la reforma económica.

El alcance y la preservación de la equidad en la educación ha tenido presente a los niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles. Para la atención gratuita de niños con algún tipo de discapacidad para el aprendizaje, el Estado ha venido desarrollando progresivamente una red de escuelas de educación especial que garantiza su atención integral. Las escuelas atienden niños con trastornos de la conducta, retraso mental, retardo en el desarrollo psíquico, sordos e hipoacúsicos, estrámbicos, amblíopes e impedidos físicos.

Los tres principios esenciales de su trabajo educativo han sido la interrelación de la escuela con la comunidad, la preparación laboral y la incorporación de la familia al proceso de atención y educación (MINED 1995).

También se ha puesto en práctica de forma gratuita la modalidad del maestro ambulatorio para atender en los hogares a los niños, cuya discapacidad no les permite asistir regularmente a clases o que viven en zonas alejadas de escuelas de educación especial.

La cobertura en este subsistema de educación es, aproximadamente, del 97%, a pesar

El alcance y la preservación de la equidad en la educación ha tenido presente a los niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles. Para la atención gratuita de niños con algún tipo de discapacidad para el aprendizaje, el Estado ha venido desarrollando progresivamente una red de escuelas de educación especial que garantiza su atención integral

Tabla 6.5

Comportamiento de la movilidad de los maestros y profesores (en %)

Cursos	Exodo	Retorno*
1989-1990	4.3	-
1993-1994	7.7	33.1
1996-1997	4.7	39.5

*Se refiere al porcentaje de maestros y profesores que retornó a algunos de los subsistemas de educación, en relación con el éxodo.

MINED 1998

de lo costoso de este tipo de enseñanza y de las restricciones económicas que ha tenido que enfrentar el país en los últimos años. En la actualidad, Cuba tiene uno de los mejores servicios de este tipo. Su nivel técnico y los esfuerzos del Estado para preservar su carácter público y gratuito, son internacionalmente reconocidos.

Entre los factores coadyuvantes de los avances en educación, merece mención aparte el factor humano. La creciente disponibilidad de maestros, su preparación profesional y su disposición de trabajar en medio de restricciones materiales, hicieron posible los éxitos actuales. Un problema, sin embargo, que afecta la educación en los últimos tiempos, es el éxodo de maestros y profesores hacia otras ramas mejor remuneradas de la economía. Los estudios realizados indican que el momento de mayor éxodo fue el curso 1993-1994. Ya en el curso 1996-97, se observa una pequeña recuperación que, se estima, marca el detenimiento de esta tendencia. Aún así, el éxodo resulta superior al observado en el curso 1989-90 (primero de la etapa de crisis).

El Estado ha emprendido acciones para promover el retorno a las aulas de estos maestros (que ya se observa), al tiempo que se crean nuevos incentivos para lograr una mayor permanencia en el sector.

La labor educacional, desplegada en Cuba, le ha permitido al país cumplir con las metas del Programa Nacional de Acción derivado de la Conferencia Mundial "Educación Para Todos", en lo que se refiere a cobertura de los diferentes tipos de enseñanza y erradicación del analfabetismo (Cuba 1997).

Recientemente, se presentó un estudio comparativo entre 13 países latinoamericanos, que se distingue de otros anteriores en que —entre otros factores— estuvo orientado a la política educativa, fue realizado por los sistemas educativos de los países parti-

cipantes, y en él se incluyeron factores asociados al rendimiento académico seleccionando una muestra doblemente estratificada y controlada. El informe del estudio fue preparado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. En su capítulo I, "Hallazgos principales de los resultados del estudio", se afirma que: "En sus resultados, Cuba se destaca significativamente entre los países de la región." (UNESCO 1998).

Según los resultados en la aplicación del Índice de la Educación Fundamental (IEF), elaborado por la UNESCO, Cuba ocupa el primer lugar entre las naciones del Tercer Mundo (CIEM 1997).

Equidad cultural

Como la mayoría de los sectores de la sociedad cubana, la actividad cultural muestra una curva pronunciadamente ascendente entre 1959 y 1989, tras lo cual la crisis económica ha provocado una caída significativa de los principales indicadores.

Desde 1959, fue interés del Estado apoyar la creación de instituciones para promover el desarrollo cultural multifacético de la población y dotar al país de una infraestructura capaz de impulsar los más ambiciosos proyectos. El impulso cultural de la revolución cubana permea la vida del país durante estos años y se expresa, en última instancia, en la presencia del arte y la literatura cubanos en el escenario internacional. Pero bajo los numerosos reconocimientos alcanzados por la obra de cineastas, escritores, pintores, compositores y músicos durante las últimas décadas, subyace una política cultural, cuyo eje ha sido la participación popular. La Campaña de Alfabetización y la creación de la Imprenta Nacional de Cuba, ambas en 1961, son episodios de una misma saga.

Por esos años, fueron creadas instituciones que luego alcanzarían enorme prestigio dentro y fuera del país: la Casa de las Américas,³ el Consejo Nacional de Cultura (embrión imperfecto de lo que sería, años después, el Ministerio de Cultura), el Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos, el Teatro Nacional, el Ballet Nacional, el Conjunto Folklórico Nacional, Danza Nacional, la Orquesta Sinfónica Nacional y el Coro Nacional. Surgen las casas de cultura,

3. La Casa de las Américas fue creada en 1959. Esta institución, de carácter sociocultural, promueve las relaciones con el movimiento artístico e intelectual de América Latina.

las primeras escuelas de arte (para la formación de niños y adolescentes talentosos en la música, el teatro, las artes plásticas, la danza y el ballet), las numerosas bibliotecas públicas y escolares, todas las cuales hoy se han expandido por el territorio nacional. Son construidas salas de cine y de teatro en todo el país, incluso en lugares remotos. Allí donde no se puede construir una sala, el cine llega en un vehículo de montaña, a lomo de mulo o en un pequeño bote de remos.

El propósito es ensanchar el disfrute de las formas artísticas y culturales, que tradicionalmente habían sido patrimonio exclusivo de algunos sectores y, simultáneamente, mediante la democratización de la enseñanza y las instituciones, insertar en la gran corriente de la cultura, las formas propias, autóctonas, de los que hasta entonces habían estado marginados de ella. El afán de equidad, obviamente, guía todos estos pasos.

Entre los primeros objetivos estuvo, precisamente, el rescate de las tradiciones culturales. Mediante el trabajo de los nuevos instructores de arte, surgió un gran movimiento de aficionados con la participación entusiasta de todos los sectores de la población de las ciudades y las zonas rurales.

La ampliación de los servicios eléctricos, de radio y televisión a todas las regiones del país, coadyuvó a una mayor difusión de la cultura. En general, la radio y la televisión, que pasaron al patrimonio público, han desempeñado un importante papel en la formación cultural de amplios sectores de la población.

La política cultural cubana subraya el interés del Estado por aglutinar a todos los intelectuales en favor del desarrollo de ambiciosos planes culturales, para trabajar en el establecimiento de formas artísticas y valores culturales propios, a la vez que se asimila lo

En la política de desarrollo social y económico, Cuba incluye la integración de la labor cultural con énfasis en las zonas rurales y provincias del interior, y el tratamiento preferencial a niños, jóvenes, mujeres, ancianos y población rural

RECUADRO 6.2

Logros más relevantes en la ampliación de los servicios culturales (1959-1990)

- Creación y extensión a todo el país de un sistema coherente de enseñanza artística gratuita, con escuelas específicas para las distintas manifestaciones del arte y a distintos niveles, desde el elemental hasta los estudios universitarios
- Surgimiento y desarrollo de un amplio movimiento nacional de aficionados al arte, con la participación mayoritaria de estudiantes, trabajadores y campesinos
- Surgimiento y desarrollo de un amplio movimiento de talleres literarios y creación de la Asociación Hermanos Saíz, que agrupa a escritores y artistas jóvenes
- Creación de un sistema de editoriales que realizaba tiradas masivas y baratas y que trataba de abarcar los intereses de la generalidad de los lectores. De un millón de ejemplares de libros y folletos publicados en 1959, se pasó a 45.4 millones en 1990 (Rodríguez y Carriazo 1987)
- Ampliación de la red de bibliotecas públicas con el objetivo de expandir este servicio a zonas antes no cubiertas. Surgimiento de bibliotecas móviles para llevar el servicio a centros de trabajo, hospitales, áreas rurales, etcétera. De 27 bibliotecas públicas en servicio, en 1963, se pasó a 338, en 1990 (Cuba 1995)
- Ampliación de la red de librerías. De 60 en 1958, concentradas en la capital o en las ciudades importantes, se pasó a 345 en 1990
- Creación de una amplia red de Casas de Cultura, focos irradiadores de cultura en la comunidad. En 1990 había 260 de estas instituciones, que ese año habían ofrecido 300 mil actividades (Cuba 1995)
- Constitución de una industria cinematográfica propia, con un personal técnico calificado. La cinematografía cubana ganó un importante lugar en estos años, lo cual le permitió el reconocimiento internacional, principalmente en América Latina
- Expansión significativa del servicio cinematográfico. En 1986 había 927 unidades de cines móviles. En 1990, 716 cines de 16 mm, en comparación con las 62 unidades existentes en 1958 (Cuba 1995)
- Expansión significativa de la actividad teatral, tanto en instalaciones y compañías actuantes, como en la producción de obras. El Teatro Lírico Nacional se ha fortalecido y se ha fomentado el teatro infantil y juvenil
- El desarrollo de la música ha sido uno de los elementos más notorios de la evolución cultural en el período revolucionario, sobre todo, a partir de la creación de la Orquesta Sinfónica Nacional, el Coro Nacional, el surgimiento del Movimiento de la Nueva Trova, las orquestas de concierto, entre otras
- Creación de una amplia red de museos y galerías de arte. En 1990, había 216 museos, frente a 7 en 1958, y 116 galerías de arte, en contraste con las 9 que funcionaban en 1958; había 210 salas de video (Cuba 1995)
- Creación de un sistema nacional de empresas, destinadas a organizar o apoyar económicamente el trabajo en la esfera de la cultura. Nacen de esta forma las empresas para la comercialización y exportación de bienes culturales, artes escénicas y circenses, producción y distribución cinematográficas, distribución de libros, agencias artísticas y otras

MINED 1995

positivo de la cultura universal. En este sentido, se ha estimulado el que los escritores y artistas contribuyan con sus obras al desarrollo cultural de las amplias capas de la población y se ha brindado especial atención a la educación cultural equitativa.

Con el objetivo de hacer más coherente la política cultural cubana, en 1976 se creó el Ministerio de Cultura (MINCULT), organismo superior para la coordinación, orientación y vehículo de relación del Estado con organizaciones e instituciones de la esfera cultural. Junto a la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), creada en 1961, se convirtió en el propulsor del movimiento cultural en todo el territorio nacional.

En sus inicios, la tarea principal del MINCULT fue crear las bases y organizar un sistema de instituciones y empresas sobre las cuales se apoyaría la producción artística y literaria.

Han sido incuestionables los avances en el ámbito cultural desde 1959 hasta 1989. Estos progresos, apoyados en los principios de la política de desarrollo social, incluyen:

- La integración de la labor cultural a los aspectos económicos y sociales del desarrollo, con énfasis en las zonas rurales y provincias del interior
- La contribución a la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población
- La participación popular, lo cual ha permitido un alto nivel de cobertura y de eficiencia en los programas desarrollados, así como una alta identificación entre la población y las acciones en esta esfera

- Tratamiento preferencial a niños, jóvenes, mujeres, ancianos y población rural. (Cuba 1995).

La cultura en los años noventa

Uno de los períodos más difíciles para el desarrollo social cubano, en particular el cultural, ha sido el de la década de los noventa. Las limitaciones de recursos como consecuencia de la crisis económica, han frenado el desarrollo artístico y literario. Se puede afirmar que, prácticamente, todas las actividades en el sector de la cultura han sido afectadas, en mayor o menor medida, por las carencias materiales, la falta de mantenimiento a las instalaciones existentes o la imposibilidad de construir otras nuevas. Las instalaciones culturales existentes en la actualidad representan el 81%, aproximadamente, de las disponibles en 1990.

La exhibición cinematográfica se redujo en forma sustancial. De más de 100 filmes exhibidos cada año en la década del ochenta, se ha pasado a 14 en 1996. Para contrarrestar la caída en la producción de películas, por su parte, se desarrolla en la actualidad proyectos de coproducción con otros países como España, Francia, Brasil y Argentina.

Antes de 1989, el Estado asignaba 18 millones de rublos y 5 millones de dólares cada año para la adquisición de recursos destinados a la actividad artística, sobre todo, la enseñanza. En la actualidad, todo el sector ha debido pasar al autofinanciamiento en divisas (Prieto 1995).

El insuficiente suministro de energía eléctrica y el alto costo de las materias primas, han afectado seriamente la impresión de libros. De 1 575 títulos publicados en 1990, se pasó a 625 en 1997 (ONE 1997a). Las tiradas, muy recortadas, han hecho subir los precios y reducido, en forma considerable, el número de lectores. Una solución remedial ha sido garantizar entregas de estas tiradas a las bibliotecas públicas y promover en la población el hábito de acudir a éstas. El número de bibliotecas se incrementó de 338, en 1990, a 355, en 1997 (ONE 1997b). Otra alternativa es el fomento de los clubes de lectores, para hacer llegar el libro al más interesado. Las revistas culturales han logrado subsistir, apelando a diversas vías de financiamiento o reduciendo sus tiradas y ediciones anuales.

Las artes plásticas (quizás, por su naturaleza, el medio de expresión artística menos afectado por la crisis) han experimentado un

TABLA6.6

Libros y folletos editados (miles)

	1991	1993	1995	1997
Libros	18 899.5	1 149.0	4 143.3	8 020.0
Folletos	7 769.4	936.5	1 220.7	1 450.7

ONE 1999

TABLA6.7

Grupos artísticos profesionales

	1991	1993	1995	1997
Música	1 689	1 935	1 638	2 334
Teatro	85	97	118	116
Danza	14	22	23	28

ONE 1999

florecimiento significativo, pero se enfrentan a problemas de comercialización, pues en Cuba no hay un mercado interno (situación agravada por la crisis), ni vías consolidadas para acceder a los mercados internacionales. La producción se ha canalizado, preferentemente y de modo informal, hacia el mercado turístico, lo que ha abierto una corriente de comercialismo, en detrimento de los valores artísticos.

En vista de la situación, se aplican nuevas modalidades de apoyo a la producción y el consumo del producto artístico y literario, con el objetivo de propiciar producciones culturales priorizadas, pero que no poseen un adecuado financiamiento. Así, por ejemplo, con los resultados obtenidos por la difusión de la música cubana en el ámbito internacional, se ha logrado potenciar otras manifestaciones culturales.

La creación del Fondo de Desarrollo para la Educación y la Cultura (FONCE), que se nutre de los recursos en divisas provenientes de las entidades que se dedican a la comercialización del arte (entre las que se destacan el Fondo de Bienes Culturales, la Empresa de Grabaciones Musicales y ARTEX), ha permitido financiar proyectos artísticos y culturales que, de otro modo, hubiera sido difícil realizar. Entre estos programas, se destacan la compra de materiales para la enseñanza artística y la restauración de grandes e importantes instalaciones, como la Biblioteca Nacional o salas teatrales. La red de centros de enseñanza artística, aún afectada por la crisis económica, continúa funcionando y tiene, actualmente, once escuelas vocacionales de arte, varios conservatorios, siete escuelas nacionales y unas 19 de nivel medio profesional.

El desarrollo alcanzado por la esfera del turismo ha contribuido a dinamizar el arte cubano. Para los productos culturales locales, la ambientación o decoración de los nuevos hoteles e instalaciones turísticas constituye un mercado emergente al que concurren escultores, pintores y ceramistas. En el ámbito de los espectáculos, y a pesar de las dificultades en la enseñanza artística, en la presente década se observa un crecimiento en el número de las agrupaciones profesionales.

Pero la rápida y voluminosa irrupción del turismo ha enfrentado a la cultura a nuevas dificultades y retos. Quizás el más importante es el cuidado del patrimonio nacional, amenazado por las producciones de arte falso, el exotismo, los estereotipos y la caricatura que acompañan la comercialización motivada por la afección turística. Desde finales de la década

TABLA 6.8

Instalaciones culturales en servicio

	1991	1993	1995	1997
Cines de 35 mm	491	461	446	443
Cines de 16 mm	620	442	365	285
Salas de video	175	107	139	200
Museos	213	217	216	233
Teatros y salas de teatro	154	51	54	53
Bibliotecas	349	359	355	355
Casas de cultura	261	269	251	261
Casas de trova	25	25	20	22
Galerías de arte	122	121	126	121
Circo	2	1	2	1

ONE 1999

de los ochenta los ministerios de Cultura y Turismo trabajan en conjunto para limitar, en lo posible, los efectos perniciosos de esta tendencia.

La política cultural actual se basa en la mayor participación de los entes locales. Se concede mayor participación a los Consejos Populares de Cultura como responsables y transmisores de iniciativas locales y coordinadores de los esfuerzos comunitarios. Consecuentemente, se ha registrado un progreso significativo en la diversificación y descentralización de las iniciativas culturales.

Deporte

La ciudadanía ha sido constantemente estimulada por todos los medios a la realización de ejercicios físicos y la práctica deportiva. Se considera que el 80% de la población cubana practica actividades físicas y un 20% las realiza ocasionalmente (CIEM 1997).

Lograr la conversión del deporte en una fuente esencial de enriquecimiento espiritual de toda la sociedad cubana, que contribuya, a su vez, al desarrollo integral del pueblo, ha sido el pilar fundamental de la política deportiva cubana.

De hecho, el deporte se ha constituido en un derecho de todos y su práctica se ha extendido a todo el país, al asegurarse las condiciones técnicas, materiales, de instalaciones y organizativas que lo posibilitan.

La elaboración de una base legal para el deporte estuvo, por supuesto, dentro de las principales acciones adoptadas. En los más

importantes documentos rectores del país, como la Constitución de la República, las leyes, códigos y reglamentos que rigen el trabajo de las instituciones del Estado, se reflejó adecuadamente la prioridad concedida a la práctica deportiva.

Además, se estructuró el Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte en torno a una institución especializada: el Instituto Nacional de Deporte, Educación Física y Recreación (INDER), con la responsabilidad de dirigir, controlar y evaluar la actividad deportiva y coordinar el esfuerzo de todos los organismos del Estado y las organizaciones sociales que aplican planes y programas deportivos.

Lo anterior se acompañó del establecimiento de un sistema de áreas deportivas para la práctica y el desarrollo del deporte masivo y selectivo, así como para las actividades de la cultura física y la recreación.

Los planes y programas de actividades recreativas han tenido en cuenta las motivaciones, intereses y tradiciones de comunidades, territorios y barrios en zonas urbanas o rurales. Al desarrollar las zonas rurales y de montañas, dotándolas de técnicos, materiales, instalaciones y áreas deportivas, han mejorado sus condiciones, redundando en una mayor equidad en el panorama deportivo urbano y rural.

Paralelamente, han sido creadas oportunidades para la práctica deportiva en los centros de trabajo y en las unidades de las Fuerzas Armadas Revolucionarias y el Ministerio de Interior; han sido diseñados programas específicos para las edades preescolares, las mujeres, las personas de la tercera edad y los niños y jóvenes discapacitados, a través de la escuelas de educación especial, la red de instituciones de salud y en las instalaciones deportivas.

Para el desarrollo de la educación física y el deporte escolar han sido creadas áreas de participación y establecido programas para estas actividades en los diversos niveles de enseñanza.

Al mismo tiempo, han sido fomentadas la formación y actualización del personal técnico requerido y creada una red de centros para su preparación. En la esfera deportiva laboran más de 32 mil profesores, lo que significa, aproximadamente, un técnico por cada 340 habitantes (Cuba 1997).

Más de 2 millones 500 mil niños y jóvenes reciben la educación física desde el nivel preescolar hasta la educación superior y todos los niños matriculados en círculos infantiles reciben la educación física a través de educadoras preparadas para tales fines, bajo la asesoría de profesores especializados (Cuba 1995).

Asimismo, se ha estructurado y desarrollado un régimen de participación deportiva, con un sistema de competencias, encuentros, torneos y eventos desde la base hasta el nivel nacional. Las competencias y eventos deportivos que antes se realizaban sólo en la capital, hoy se celebran en todas las provincias, proporcionando a millones de personas la posibilidad de disfrutarlos.

Una muestra del amplio movimiento deportivo del país, es la participación de más de 100 mil niños y jóvenes cada año en los juegos escolares, desde el nivel de base hasta la nación (Cuba 1995).

Los festivales, competencias, encuentros y otras formas de organización de las actividades físicas que se ofrecen como opciones en la comunidad, han posibilitado que la recreación física y el deporte ocupen una parte importante del tiempo libre de los diferentes sectores de la población.

Como consecuencia de la práctica masiva, surgió un sistema para la atención al deporte de alto rendimiento. Han sido organizadas escuelas de iniciación deportiva (donde cursan sus estudios regulares, a la vez que desarrollan sus facultades físicas) para escolares destacados en el deporte.

Los frutos más visibles de la acertada estrategia cubana en esta esfera han sido los éxitos alcanzados por las diferentes disciplinas y atletas en el plano internacional. Cuba ha logrado, sistemáticamente, actuaciones destacadas en juegos olímpicos, continentales y regionales, campeonatos mundiales y continentales y otras competencias internacionales de alto nivel (CIEM 1997).

El nuevo entorno en el que se ha desarrollado la actividad deportiva durante los años noventa, a partir de la aguda crisis económica nacional, ha condicionado cambios importantes en el sector, especialmente, en relación con el esquema de financiamiento y

TABLA 6.9

Producción cinematográfica

	1980	1990	1993	1997
Total	117	65	16	25
Largometrajes	6	8	6	6
Cortometrajes	45	21	7	13
Dibujos animados	15	10	3	6

ONE 1998

la incorporación de algunos atletas cubanos a competencias de nivel profesional. Esto se ha hecho sin descuidar el clima de equidad y justicia en la práctica deportiva nacional.

Equidad desde una perspectiva de género

Uno de los problemas cruciales en el tratamiento de la equidad en el caso de las mujeres, es, sin dudas, el hecho de que, si bien han sido adoptados numerosos documentos en foros internacionales que garantizan igualdad, no discriminación o no distinción por motivos relacionados con el sexo, estos instrumentos no refrendan derechos específicos aplicables en la vida cotidiana de las mujeres. En cambio, sí les ofrecen la oportunidad de ejercer, en igualdad de condiciones con los hombres, derechos reconocidos universalmente, inherentes a la condición humana.

Evidentemente, estos instrumentos resultan neutrales desde el punto de vista de género, pues confieren a la mujer el derecho de ser colocada en igual plano que el hombre en todas las situaciones de la vida. En este sentido, el enfoque predominante ha sido el de considerar la condición humana como preponderante, sin hacer énfasis en el género. Este tratamiento resulta válido cuando concierne a esferas en las cuales las mujeres deben disfrutar de igualdad de condiciones con los hombres. Sin embargo, en realidad, la vida del hombre difiere sustancialmente de la de la mujer.

Las garantías de equidad e igualdad que ofrecen los tratados básicos sobre derechos humanos, carecen de un enfoque más cercano a la realidad femenina, debido a que, para su definición, se ha adoptado patrones eminentemente masculinos y, tal vez, los de algunas mujeres que han triunfado en actividades públicas. Para que estos instrumentos de derechos humanos puedan reflejar las realidades y necesidades de las mujeres, deberían incluir en su enfoque aspectos como, por ejemplo, la autonomía dentro de la familia, las condiciones propicias a la reproducción saludable, los recursos económicos suficientes para mantenerse a sí mismas y a sus familias, así como alimentación, vivienda adecuada y educación de sus hijos.

La convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer, aprobada en 1979, constituye un hito en la historia de los derechos de la mujer. Por primera vez, se incorpora la norma contra la discriminación basada en el género, así como principios relativos a la mujer o particularmente importantes para la mujer, que habían sido consagrados en el pasado en otros tratados.

RECUADRO 6.3

Políticas a favor de la mujer

En el período analizado, surgieron mecanismos sociales para promover e impulsar las políticas a favor de la mujer, entre los que se incluyen:

-Creación de la Comisión de Atención a la Niñez, la Juventud y la Igualdad de Derechos de la Mujer en la Asamblea Nacional del Poder Popular

-Creación del Centro Nacional de Educación Sexual y sus comisiones provinciales y municipales

-Creación de las Comisiones de Prevención y Atención Social en todas las instancias

- Creación de la Comisión de Empleo Femenino en todas las instancias

En el preámbulo de la convención se reconoce que, a pesar de los diversos instrumentos aprobados por Naciones Unidas para promover sus derechos, "...las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones". También se declara que esta discriminación "...viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana ... dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, ... constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y ... entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicios a su país y a la humanidad" (UNIFEM-UNICEF 1995).

La Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México (1975), marcó las pautas para el posterior desarrollo de la mujer y la eliminación de todo tipo de discriminación, al proclamar que "...la igualdad entre mujeres y hombres significa igualdad en su dignidad y valor como seres humanos, así como igualdad de derechos, oportunidades y responsabilidades". Para muchos países, éste fue el primer paso en la senda del desarrollo integral de la mujer. En Cuba, sin embargo, desde 1959, "...se habían establecido a nivel gubernamental políticas generales y sectoriales en correspondencia con la estrategia cubana del desarrollo económico y social, que incluía como un derecho inalienable de las mujeres, participar en la vida económica, política, cultural y social del país, en igualdad de oportunidades y posibilidades que los hombres" (FMC 1996).

En la III Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Nairobi, 1985), se pudo constatar que no habían sido solucionadas las principales demandas de las mujeres. En los países subdesarrollados, la situación económica era grave, y en regiones como América Latina se tornaba cada vez más difícil como consecuencia de la deuda externa, la inflación, el intercambio desigual y las polí-

Desde 1959, en Cuba se establecieron políticas en correspondencia con la estrategia del desarrollo económico y social, incluyendo como derecho inalienable de las mujeres, participar en la vida política, social y cultural del país en la igualdad de oportunidades y posibilidades que los hombres

ticas de ajuste de corte neoliberal. La conferencia trazó lo que se ha dado en llamar “Estrategias de Nairobi”, orientadas al logro de resultados tangibles en el 2000.

Estas Estrategias se convirtieron en un compromiso para todos, pero en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), muy pocos países habían cumplido los objetivos de Nairobi. El deterioro del nivel de vida en los países subdesarrollados como resultado de una más intensa aplicación de las políticas neoliberales, ha tenido un impacto tan negativo en la mujer, que ha originado a la afirmación de que en el Tercer Mundo la pobreza tiene rostro de mujer.

Cuba no ha escapado a las dificultades económicas y, en un contexto internacional sumamente cambiante, ha debido imprimir una nueva orientación a su estrategia de desarrollo. Pero, a diferencia de otros países aquejados de graves crisis, ha tratado de preservar los logros sociales del período revolucionario en materia de salud, educación y seguridad social (FMC 1995).

Tras la Conferencia de Beijing, fue elaborado un Plan de Acción Nacional destinado a plasmar en la práctica las estrategias referidas al avance y desarrollo de la igualdad de géneros en aspectos tales como empleo, comunicación, acceso a niveles superiores de dirección, derecho de familia, derecho penal, derecho internacional, entre otros.

Mujer y equidad en Cuba

Cuba ha alcanzado importantes éxitos en la incorporación de las mujeres a la vida socio-económica. El desarrollo integral de la mujer

cubana constituye uno de los mayores éxitos sociales del proceso revolucionario. La causa se encuentra en la concepción integral de desarrollo económico y social presente desde el triunfo de la revolución.

En la medida en que cambiaron las relaciones de propiedad y, por consiguiente, las relaciones de poder, se fue institucionalizando un nuevo sistema socio-económico que creaba las condiciones esenciales para alcanzar un objetivo fundamental: la equidad en el desarrollo social. Por medio de una política social centrada en los intereses de la población, se logró una distribución más equitativa del ingreso y el acceso universal a servicios como la educación y la salud. Esta política se propuso beneficiar a todos por igual, pero enfatizó en sectores hasta entonces marginados material y moralmente. Las mujeres, desde el principio, recibieron una atención prioritaria, de ahí que los cambios introducidos permitieran eliminar las desigualdad de sexos en lo económico y social.

En la década de los años cincuenta, las mujeres sólo ocupaban el 17.6% del total de empleos. El 73.8% de la población femenina se dedicaba a las tareas domésticas. Su participación en la vida política era sumamente limitada, pero su actividad resultó muy importante en las luchas sindicales y en la resistencia a los gobiernos que precedieron el triunfo revolucionario (FMC 1995).

Después de 1959, fueron revisadas las leyes discriminatorias y promulgadas otras que afirmaron el derecho de la mujer a la libertad personal. De hecho, se reconoce que la igualdad ante la ley y con arreglo a ésta es en sí un derecho humano inalienable.

En la década de los años sesenta, las mujeres fueron beneficiarias de leyes sociales como las de reforma agraria, reforma urbana y nacionalización de la enseñanza, así como de las medidas para reorganizar los servicios de salud pública. Otras, como la ley mediante la cual fueron creados los círculos infantiles (1961), favorecieron su incorporación al trabajo (FMC 1996).

El Ministerio del Trabajo no sólo suprimió toda medida restrictiva en el acceso de la mujer a empleos tradicionalmente exclusivos para el hombre, sino que adoptó otras para ampliar sus posibilidades de incorporación al trabajo, proteger sus derechos y garantizar la igualdad de oportunidades y de remuneración.

La Constitución de la República, en el Artículo 44 del Capítulo VI sobre Igualdad, expresa que “el Estado garantiza que se ofrezcan a la mujer las mismas oportunidades y

RECUADRO 6.4

La participación de la mujer en la vida política

- En los organismos centrales del Estado, dos mujeres ocupan cargos de ministras, para un 6%. Las ramas que dirigen (Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, y Comercio Minorista), tradicionalmente, han sido dirigidas por hombres en otros países. En el mundo, las mujeres sólo ocupan un 4% de los cargos ministeriales
- Entre 1990 y 1997, las mujeres han ocupado entre el 5 y el 9% de los cargos de viceministros
- El 48.6% de los cargos dirigentes en la esfera de la educación está ocupado por mujeres, aunque estas cifras corresponden fundamentalmente a las direcciones de escuelas primarias, y no a cargos en los niveles superiores. En el sector de la salud, un 35.8% de los dirigentes son mujeres, pero en esa cifra están comprendidas, fundamentalmente, las enfermeras jefas de salas
- El 26.1% de los cargos de dirección en la esfera científico técnica está ocupado por mujeres
- En sectores claves de la economía, como los ministerios de la Industria Azucarera y de la Industria Básica, las mujeres ocupan el 10.5% y el 12.9% de los cargos de dirección, respectivamente. En el sector agropecuario se observa el 11.6%, y en el cooperativo, el 14.4%
- De los 601 diputados que integran el parlamento, 166 son mujeres (27.6%). En el mundo, éstas sólo ocupan un 10% de los escaños parlamentarios

UNIFEM-UNICEF 1995
FMC 1996

posibilidades que al hombre, a fin de lograr su plena participación en el desarrollo del país” (Constitución 1992).

Durante los años setenta, fueron dictadas importantes leyes que cambiaron la situación jurídica de la mujer: Ley de Maternidad (1974), Código de la Familia (1975), Ley de Protección e Higiene del Trabajo (1977), Ley de Seguridad Social y Código Penal (1979).

De hecho, fueron eliminadas las injusticias derivadas exclusivamente de la cuestión de género, pues se logró una plena integración entre las reformas jurídicas y su puesta en práctica. No hay en Cuba restricciones que limiten la condición civil de la mujer, ni leyes del estatuto personal (que rigen el matrimonio, el divorcio, la herencia, la tutela de los hijos, etcétera) supeditadas a códigos religiosos, u otros, que tiendan a discriminarla.

La legislación prohíbe la discriminación de la mujer, lo cual se aplica a las cuestiones regidas por leyes personales o consuetudinarias, o en cuestiones relativas a la propiedad. La legislación laboral no acepta discriminación alguna en lo que se refiere al salario, los ascensos y las prestaciones, incluidas las oportunidades de capacitación.

Entre los derechos femeninos sancionados por la ley, se observan algunos muy cuestionados internacionalmente. Por ejemplo, las leyes que rigen la herencia en Cuba no impiden a las mujeres heredar patrimonios y las leyes tributarias no las discriminan.

En 1960, fue creada la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), organización no gubernamental con, aproximadamente, 4 millones de afiliadas. La FMC constituye un ejemplo de voluntad participativa reflejada institucionalmente. Asumió, en la sociedad civil cubana, un doble papel: transformar la mentalidad antifeminista y consolidar una fuerza civil transformadora. Permitió a las mujeres identificar áreas de acción específicas en medio de un proceso popular que beneficiaría a todos. Desarrolló una amplia campaña educativa para enfrentar los conflictos sociales, familiares e individuales que limitaban la presencia de la mujer en la vida social. Impulsó y canalizó los nuevos programas para la superación de la mujer y su incorporación a la vida económica del país. Promovió la incorporación de mujeres pertenecientes a sectores hasta ese momento marginados (campesinas, amas de casa, criadas y prostitutas) a cursos de calificación, escuelas politécnicas y universidades.

Con la alfabetización y la universalización de la educación gratuita e igualitaria, las mujeres alcanzaron ventajas sustanciales que

RECUADRO6.5

Realidad de la mujer en Cuba

- La esperanza de vida al nacer en el quinquenio 1990-1995 es de 75.7 años para ambos sexos y de 77.6 para las mujeres
- Las mujeres representan el 49.9% de la población total. Hasta 1996, fueron el 52.6% de los graduados de todos los niveles de enseñanza (el 65% de los que culminan el nivel preuniversitario y el 58% de los universitarios)
- El 100% de la población, incluidas las mujeres, tiene acceso gratuito y seguro a los servicios de salud. La mujer tiene garantizada su salud reproductiva y sexual. El 99.8% de los partos se produce en instalaciones hospitalarias
- En 1997, Cuba tenía más de 1 411 200 trabajadoras. El 42.5% de la fuerza laboral activa en el sector estatal civil y el 64% de los técnicos, eran mujeres. Se ha producido una feminización de la fuerza de trabajo técnica de alta calificación
- En el comercio, las comunicaciones y la industria, las mujeres representan el 46.3%, el 50.1% y el 27.9% de la fuerza de trabajo, respectivamente
- El 70% de los trabajadores de la educación son mujeres
- El 72.4% de los trabajadores de la salud son mujeres: el 47% ocupa cargos de dirección y el 77% desempeña tareas técnicas
- Las mujeres constituyen el 45% de los trabajadores del sector de la ciencia y la técnica
- En la producción azucarera laboran 69 mil mujeres (el 19% de la fuerza laboral). En el sector agropecuario trabajan más de 115 mil mujeres (el 21%)
- El 26.9% de los trabajadores por cuenta propia son mujeres

hoy les confieren una presencia insoslayable en la vida social. Han crecido sus posibilidades de participar en la adopción de decisiones. La mujer cubana ha logrado traspasar las fronteras de lo tradicional femenino y el desarrollo que ha alcanzado no la beneficia sólo a ella: su integralidad beneficia y dignifica al ser humano, sujeto principal de todo el proceso.

Los notables avances de la mujer, directamente relacionados con un merecido prestigio social, no deben circunscribirse, sin embargo, al incremento cuantitativo de su participación en la vida económica y social y ésta no debe medirse solamente desde el punto de vista cuantitativo, sino cualitativo, pues la igualdad no llega sólo con asegurar iguales oportunidades, ni puede confundirse con los elevados niveles de participación social alcanzados.

Subsisten, por ejemplo, concepciones culturales que confieren exclusivamente a la mujer la responsabilidad por el funcionamiento de la familia y la educación de los hijos. Surgen conflictos en relación con la integración social de la mujer, pues todavía se suele considerar como irreconciliables las tareas productivas con las reproductivas. De lo cual deriva el criterio de que los hombres disponen de más tiempo para las tareas de dirección. Así, todavía se observa una estructura piramidal en algunos índices: la participación femenina es amplia en la base y desciende en la medida en que se acerca a los niveles superiores de dirección.

Política de empleo para preservar la equidad y la justicia social

- Enfasis especial en el incremento de la participación femenina en el empleo total. En 1996, por decisión de la Federación de Mujeres Cubanas, la Central de Trabajadores de Cuba y el Ministerio del Trabajo, fueron revitalizadas las comisiones coordinadoras de empleo femenino, para adecuar su funcionamiento a las exigencias actuales
- Redistribución gradual y ordenada de la fuerza de trabajo disponible tras los procesos de redimensionamiento y reestructuración empresarial
- Protección a los trabajadores que no sea posible redistribuir. Aplicación de subsidios en correspondencia con los diferentes casos
- Realización de diagnósticos territoriales para caracterizar la problemática del empleo y, a partir de sus resultados, desarrollar y consolidar los programas de empleo correspondientes, insertados en el plan de desarrollo económico y social
- Incorporación al trabajo social de los segmentos más vulnerables de la población (discapacitados y madres solas, entre otros)
- Incorporación al trabajo de los egresados de nivel superior y atención a los técnicos de nivel medio
- Ampliación de las opciones de empleo en el sector cooperativo (unidades básicas de producción cooperativa y cooperativas de producción agropecuarias) y en el sector privado con la consolidación y desarrollo del trabajo por cuenta propia. Entrega de tierras ociosas, en usufructo, a unidades familiares

CIEM-FMC 1998

Los empeños por mejorar esta situación no pretenden ocultar los avances. Basta apuntar que antes de 1959, la participación de la mujer en la vida política se limitaba a casos excepcionales, mientras que, en la actualidad, ocupa un tercio de los cargos de dirección (FMC 1996), razón por la cual Cuba está considerada entre los países de mayor representatividad política femenina.

La mujer cubana ha podido ampliar su influencia política en la sociedad en la misma medida en que la institucionalidad jurídica y el Estado han creado las condiciones para que se le reconozcan derechos fundamentales como el de la educación y el de la participación en igualdad de condiciones con el hombre. La mujer tiene acceso a la educación, la ciencia y la técnica, la cultura, y al trabajo, lo que le ha permitido alcanzar independencia económica y desarrollar al máximo sus potencialidades.

La Constitución respalda ese derecho a la igualdad: “La mujer y el hombre gozan de iguales derechos en lo económico, político, cultural, social y familiar (...). El Estado se esfuerza por crear las condiciones que propicien la realización del principio de igualdad” (Constitución 1992). Sus postulados se encauzan en la legislación laboral, social y ambiental vigente en el país.

Las leyes que contemplan la protección especial a la mujer son la Ley 13/76 de Protección e Higiene del Trabajo y la Ley 49/89 del Código del Trabajo, el cual contiene un

capítulo dedicado a “Trabajo de Mujer” que expresa: “Las administraciones deben crear y mantener condiciones adecuadas de trabajo y las instalaciones necesarias para la participación de la mujer en el proceso laboral.”

La Ley 1263/74 concede a la trabajadora licencia por maternidad y, después, alternativas de empleo temporal compatibles con su condición de madre. Esta Ley se complementa con la Resolución Núm. 10/91 que otorga a las madres trabajadoras una prestación social opcional ascendente al 60% de su salario durante los seis meses posteriores al parto. Si entonces la madre no puede volver a trabajar, tiene derecho a una licencia no retribuida por otros seis meses.

El Estado cubano ha concedido prioridad a la legislación que protege a la mujer, al niño y a la familia mediante la Ley de Seguridad y Asistencia Social, el Código de Familia, el Código de la Niñez y la Juventud, el Decreto Ley 64 (norma el tratamiento psicopedagógico a niños con trastornos de conducta) y el Decreto Ley 76 (para la atención a niños sin amparo familiar), entre otros.

Al margen de la legislación específicamente destinada a mejorar la situación de la mujer, ésta se ha beneficiado con las medidas generales para elevar la equidad social.

A partir de 1959, por ejemplo, la seguridad social elevó su nivel de cobertura al 100% de la población, de lo cual las mujeres se beneficiaron en igualdad de condiciones que los hombres.

Otro elemento clave en términos de equidad de género, es la estrategia de salud. El nivel de cobertura de los servicios de salud en 1957 era mínimo: sólo el 8% de la población rural recibía atención gratuita. Actualmente, la totalidad de la población tiene acceso gratuito a los servicios de salud. En 1997, el 98.0% recibía la atención del médico de la familia, y la cobertura inmunológica de la población infantil superaba el 95%. El 100% de la población cubana, incluidas las mujeres, tiene acceso gratuito y seguro a los servicios de salud. La mujer tiene garantizada la salud reproductiva y sexual. La tasa de mortalidad materna por 100 000 nacidos vivos pasó de 118.2 en 1959, a 22.0 en 1997. El 99.8% de los partos se produce en instalaciones hospitalarias.

El Programa del Médico y la Enfermera de la Familia permite el control y tratamiento de enfermedades de variada índole, integrando el sistema de salud a la familia. Son masivas y sistemáticas las pruebas para detectar precozmente el cáncer uterino y de mamas, enfermedades crónicas no transmisibles y otras se

enfermedades. Recibe especial atención el embarazo precoz y se han extendido la práctica del parto con participación familiar, el cuidado por sus padres de niños hospitalizados y el Programa de Maternidad y Paternidad Consciente, entre otros.

Mediante el racionamiento y las diferentes vías de alimentación social (comedores obreros y escolares) se garantizó el acceso equitativo de la población a la alimentación básica. La norma promedio de consumo *per capita* anual llegó a las 2 885 calorías y los 76 gramos de proteínas (37 de origen animal), en 1989, por lo que se considera eliminada la desnutrición como fenómeno social.

Situación de la mujer en los años noventa

Por su condición de trabajadora, ama de casa y madre, es la mujer quien, en la vida diaria, recibe con mayor rigor el peso de las dificultades y las restricciones provocadas por la crisis. Sobre ella se ha descargado, con mayor fuerza, el abanico de consecuencias que han afectado a toda la familia e incluyen la disminución del salario medio real, la agudización de la situación habitacional, el insuficiente crecimiento en las capacidades de los círculos infantiles, la reducción del transporte, la disminución en la oferta de bienes de uso duradero, las interrupciones del fluido eléctrico y la mayor complejidad de la labor doméstica.

El gobierno se ha esforzado por mantener la equidad y garantizar que mujeres, ancianos y niños resulten afectados en la menor medida posible. Ninguna persona ha quedado desamparada.

La FMC, con el apoyo de otras instituciones, ha puesto en marcha planes para aliviar esta situación (como, por ejemplo, la promoción de cursos de recalificación en diferentes oficios para las amas de casa interesadas), pero la solución de los problemas que hoy afectan a las mujeres depende de la recuperación de la economía nacional en el marco de una política social que tenga en cuenta y priorice al sector femenino.

A los problemas más urgentes se les ha buscado soluciones diferenciadas. Se trata de preservar el nivel de integración, introduciendo los cambios sociales necesarios y generando nuevos mecanismos de participación adaptados a la realidad actual. La búsqueda, por todos los medios posibles, de una mayor oferta de bienes y servicios a la población, la instrumentación de mecanismos que contribuyan a atenuar las desigualdades que suponen varias de las medidas adoptadas y la lu-

cha por la reanimación de la producción agrícola e industrial, factor decisivo para la estabilización del mercado interno y del nivel de ocupación laboral, son algunas de las vías por las que se encaminan los esfuerzos.

Uno de los más graves problemas actuales es, sin dudas, el del empleo. Es ésta una de las variables socioeconómicas más complejas y sensibles del actual proceso de reformas económicas. Como resultado de los profundos cambios en la economía cubana de estos años (inminente obsolescencia tecnológica, cierre de empresas o redimensionamiento empresarial, etcétera), todavía no ha sido posible alcanzar las soluciones más deseables.

En 1997, la tasa de desocupación total fue de 6,5%. La masculina representó el 4,4%, mientras que la femenina alcanzó el 10,1%. El 60% de las personas en busca de empleo son jóvenes, en su mayoría mujeres, con niveles de calificación media o media superior, y residentes en zonas urbanas, lo que complica extraordinariamente su solución.

Pero, a pesar de las dificultades, la participación de la mujer en la vida económica sigue siendo elevada. En 1997, la tasa de mujeres ocupadas en la economía era del 37,49%, y en el sector estatal civil ascendía al 42,53%. En el sector privado de la economía, la participación femenina era de un 22,9%.

La mujer continúa siendo una fuerza de trabajo altamente calificada. El 64% de los técnicos y profesionales son mujeres. Esta tendencia comenzó a manifestarse hace tres lustros y no ha retrocedido en los años de crisis.

En 1998, recibió empleo el 65% de las madres solteras (7 000). Otras 2 500 mujeres se convirtieron en trabajadoras y dejaron de percibir el seguro social. El régimen de asistencia social mantiene los beneficios a 8 627 madres solas y, en total, a 20 414 personas, incluidas las madres y sus hijos.

En este contexto, la política social deberá readecuarse a las nuevas condiciones. Su viabilidad requerirá del apoyo de todos los factores políticos y sociales, así como de cierta descentralización territorial de las decisiones. Simultáneamente, y sin perder su universalidad, el Estado deberá instrumentar políticas que concedan atención priorizada a los sectores más afectados y velar por el mantenimiento del consenso social.

La mujer y la pobreza

Otro de los problemas cruciales que afectan la equidad desde la perspectiva de gene-

relaciona con la creciente tendencia mundial identificada como la feminización de la pobreza.

A diferencia de otros países, en Cuba no existe la pobreza como fenómeno social, ni asociada a la marginalidad, la exclusión o a la falta de acceso a derechos humanos fundamentales. La medición de la pobreza en Cuba requiere un análisis particular, pues su esencia es diferente de la que se percibe en estudios de este tipo, realizados en otros países del Tercer Mundo.

El modelo cubano de política social tiene como premisas generales elementales el acceso universal y gratuito a servicios sociales básicos y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

Como parte de su política social, el Estado garantiza a todas las familias un determinado nivel de alimentación a precios, en su mayoría, subsidiados (en magnitud acorde con las disponibilidades de productos alimenticios, y teniendo en cuenta los mayores requerimientos nutricionales de grupos como niños, ancianos, gestantes y enfermos crónicos); servicios médicos gratuitos (no sólo los internacionalmente considerados bá-

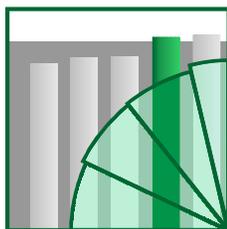
sicos, sino de cualquier complejidad y especialidad); educación gratuita, incluida la enseñanza en el nivel superior; y la protección mediante un sistema de seguridad y asistencia social que incluye la totalidad de la población, con subsidios por enfermedad, invalidez, vejez o muerte, o pensiones por necesidad de las familias, discapacidad, o a menores sin amparo filial, entre otros.

En las actuales condiciones, se ha recurrido a políticas dirigidas a repartir lo más equitativamente posible, entre todas las familias, los recursos y servicios disponibles. Se ha preservado la esencia del modelo social y ampliado los beneficios. Se ha priorizado los sectores más afectados. Se ha promovido la ejecución de experiencias territoriales para adecuar mejor la asistencia social a las necesidades.

Los avances de Cuba en el desarrollo integral de la mujer han sido reconocidos en el plano internacional. El *Informe sobre Desarrollo Humano 1999* ha situado a Cuba, entre todos los países, en el lugar 21 por el Índice de Potenciación de la Mujer (IPM), y en el lugar 58, según el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) (PNUD 1999).

Referencias

- Banco Mundial 1995. *El Fomento del desarrollo social. Contribución del Banco Mundial a la Cumbre Social*. Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento Banco Mundial.
- BCC (Banco Central de Cuba) 1998. *Informe Económico 1997*. La Habana, Ediciones Pontón Caribe.
- Castro, F. 1975. *Informe Central del Primer Congreso del PCC*. La Habana, Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del PCC.
- CIEM 1983. *Estudio sobre la erradicación de la pobreza en Cuba*. La Habana, CIEM.
- CIEM 1997. *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*. La Habana, Caguayo S. A.
- CIEM-FMC 1998. *Globalización, neoliberalismo y efectos en la mujer*. La Habana, CIEM.
- CITMA 1997. *Estrategia Ambiental Nacional*. La Habana, CITMA.
- Constitución de la República de Cuba 1992. La Habana, Editora Política.
- Cuba 1995. *Informe Nacional a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995*. La Habana, Editora Palacio de las Convenciones.
- Cuba 1997. Programa Nacional de Acción. Cumbre Mundial a Favor de la Infancia. Sexto Informe de Seguimiento y Evaluación. La Habana, Ediciones Pontón Caribe.
- FMC 1995. *Cuban Women Toward The End of the Century. Realities and Challenges*. La Habana, FMC.
- FMC 1996. Las cubanas de Beijing al 2000. Conferencia ofrecida por Vilma Espín. La Habana, Imp. III Congreso.
- Hart, A. 1986. *Cambiar las reglas del juego*. La Habana, Editorial Letras Cubanas.
- MES 1997 a. *Catálogo 1997*. La Habana, Impreso en Gráficas Díaz, SL.
- MES 1997 b. *Política de Continuidad de Estudios en el nivel medio para el curso 1996-1997*. La Habana, MES.
- MINED 1995. "La educación en Cuba." Ponencia ofrecida en Pedagogía 95. La Habana, MINED.
- MINED 1996. *Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. Madrid, patrocinado por el Ministerio de Educación y Ciencia de España, Impreso en Gráficas Fero, CB.
- MINED 1998. *Sistema de información estadística complementaria de educación*. La Habana, MINED.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas) 1997a. *La ocupación civil en 1997*. La Habana, ONE.
- ONE 1997 b. *Cuba en Cifras 1997*. La Habana, ONE.
- ONE 1997 c. *Cuba en Cifras 1990-96*. La Habana, ONE.
- ONE 1998. *Indicadores sociales y demográficos de Cuba 1997*. La Habana, ONE.
- ONE 1999. *Panorama económico y social. Cuba 1998*. La Habana, ONE.
- Pérez 1998. "Sector educacional: reajuste en la situación actual", en Ferrol, A. y otros (1998). *Cuba. Crisis, ajuste y situación social (1990- 1996)*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- PNUD 1999. *Informe sobre Desarrollo Humano*. New York, Oxford University Press.
- Prieto, A. 1995. *La cultura cubana hoy. Cultura y Desarrollo, Retos y Estrategias, Primer Encuentro Iberoamericano*. La Habana. Iniciativas Culturales.
- Rodríguez, J. y G. Carriazo 1987. *Erradicación de la pobreza en Cuba*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Tristá, B. 1997. "Educación y desarrollo: el ejemplo de Cuba." *Revista Cubana de Educación Superior*, Vol. 12, La Habana.
- UNESCO 1998. *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Primer Estudio Comparativo*. Santiago de Chile, Andros Ltda.
- UNIFEM-UNICEF 1995. *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, New York, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas.



Salud, vivienda y medio ambiente

Programa de salud

En Cuba, el programa de salud es parte esencial de la política social y ha contribuido a los logros en el desarrollo humano y la equidad. Se fundamenta en conceptos y propuestas que gozan de amplio consenso internacional, aunque no constituyan práctica común en otros países (CIEM 1983). Entre sus componentes se destacan una concepción de la salud vinculada con todos los aspectos de la vida humana y el acceso universal a adecuados servicios de salud (MINSAP 1996).

El trabajo se ha basado en los siguientes principios (Antelo 1996):

- Carácter estatal y social de la medicina
- Accesibilidad y gratuidad de los servicios
- Orientación profiláctica
- Aplicación adecuada de los adelantos de la ciencia y la técnica
- Participación de la población
- Colaboración internacional

La aplicación de estos principios, sobre todo, la accesibilidad y la gratuidad del servicio, ha hecho posible el logro de la equidad en salud, tanto en lo que se refiere a la accesibilidad geográfica como a los distintos niveles de complejidad del Sistema Nacional de Salud (SNS).

La salud es un derecho de todos los ciudadanos, sin limitaciones de raza, sexo y edad, y su aseguramiento es una responsabilidad del Estado cubano, que actúa a través de un organismo rector: el Ministerio de Salud Pública (MINSAP). Desde el punto de vista legal, este concepto se ampara en los artículos 47 al 50 de la Constitución de la República (Constitución 1992).

El MINSAP dirige y controla centralmente el programa de salud, pero, paralelamente, se apoya en una gestión territorial descentralizada para elevar la eficiencia y la agilidad del servicio. La estrategia de trabajo se cumple a través de prioridades, establecidas en fun-

ción de las circunstancias y que permiten la determinación de los programas específicos (Capote y Haddad 1998a).

La labor en esta esfera se complementa con un amplio trabajo multisectorial y una intensa acción comunitaria a través de las organizaciones de masas, que velan por el mejoramiento de los índices de salud, entendida ésta en su más amplia concepción: un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente ausencia de enfermedades (CIEM 1997).

El primer y decisivo paso en el desarrollo de los servicios de salud, después de 1959, fue la integración de todas las instituciones de servicios médicos existentes en el Sistema Nacional de Salud, con lo cual el trabajo pasó a ser financiado por el Estado y normado por el MINSAP. En correspondencia con la concepción de desarrollo, se imbricó desde el principio, íntimamente, con las transformaciones económicas. Así, tras la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, fue organizado el servicio rural de salud, que extendía la atención médica a todas las zonas del país, incluyendo

La salud es un derecho de todos los ciudadanos, sin limitaciones de raza, sexo y edad, y su aseguramiento es una responsabilidad del Estado cubano, que actúa a través de su organismo rector: el MINSAP

TABLA 7.1

Gastos presupuestarios en salud

Año	Gastos en salud (millones de pesos)	% de los gastos totales del presupuesto
1991	924.9	6.3
1992	938.3	6.6
1993	1 076.6	7.4
1994	1 061.1	7.5
1995	1 108.3	8.0
1996	1 190.3	9.3
1997	1 265.2	10.1

CEPAL 1997

La labor en esta esfera se complementa con un amplio trabajo multisectorial y una intensa acción comunitaria a través de las organizaciones de masas

las más intrincadas, lo cual motivó, a su vez, un ambicioso programa de formación de recursos humanos.

Precisamente, el establecimiento del servicio rural fue uno de los primeros pasos en la búsqueda de la equidad en salud, seguido de la nacionalización de las clínicas privadas y mutualistas, la gradual reducción de ejercicio privado de la medicina, la proliferación de instituciones estatales con diferentes grados de complejidad en el servicio, la formación del personal necesario para la expansión del trabajo en esta esfera y la creación de centros de investigación y desarrollo. El Sistema Nacional de Salud se fue conformando a partir de la estrecha relación entre estos componentes y ha sido sometido, posteriormente, a un proceso de continuo perfeccionamiento, en concordancia con el nivel de desarrollo alcanzado por el modelo político y económico.

Todo ello permitió revertir, en un plazo relativamente breve, el precario estado de salud de la población cubana antes de 1959: nivel de cobertura mínimo (en las áreas rurales sólo llegaba al 8% de la población); esperanza de vida al nacer de sólo 65 años; tasa de mortalidad infantil de 40 fallecidos por cada mil nacidos vivos; tasa de mortalidad materna de 118 muertes por cada 100 mil nacimientos; un médico por cada mil habitantes. Estos promedios encubrían grandes desproporciones territoriales, sobre todo, entre la ciudad y el campo (CIEM 1983).

Tras cuarenta años de continuos esfuerzos, Cuba presenta indicadores de salud con un alto grado de homogeneidad nacional y que comparan favorablemente en el ámbito internacional. La cobertura en la atención médica a la población es del 100%; la esperanza de vida al nacer es superior a los 75 años; la tasa de

mortalidad infantil es de 7.9 por cada mil nacidos vivos; ha disminuido notablemente la presencia de enfermedades transmisibles, y el cuadro epidemiológico presenta tendencia a la reducción en las enfermedades infecto-contagiosas; posee una amplia red de servicios de alta tecnología y un gran número de profesionales y técnicos altamente calificados, lo que le permite mostrar una proporción de un médico por cada 176 habitantes (ONE 1998).

Estos indicadores demuestran que el desarrollo alcanzado en la salud, como consecuencia del proyecto social acometido desde 1959, ha influido decisivamente en los resultados obtenidos por el país en el mejoramiento del potencial humano (CIEM 1997).

Paralelamente, se ha avanzado en el desarrollo de un alto potencial de investigación-producción. Se ha creado un importante número de centros orientados a la investigación científica, y la producción de equipos y fármacos de alta tecnología. Sus científicos, altamente calificados, han alcanzado reconocimiento internacional por el resultado de sus investigaciones.

Cambios en el Sistema Nacional de Salud

En los años sesenta, los principales cambios estuvieron dirigidos a la institucionalización del Sistema Nacional de Salud y al establecimiento de los mecanismos que garantizaran su extensión por todo el país, hasta las regiones rurales más intrincadas. Esta labor se desarrolló paralelamente con un proceso de identificación de las necesidades más urgentes y el establecimiento de las políticas para hacerles frente de inmediato. En esos años, por ejemplo, se iniciaron las campañas masivas de vacunación infantil, una de las principales acciones para contrarrestar el bajo nivel de cobertura inmunológica de la población menor de 15 años.

Ya en los años setenta, atendidos los problemas más urgentes y creadas las bases institucionales y las normativas fundamentales, fue posible transitar a una etapa cualitativamente superior. Comienza la conformación de un modelo nacional de salud caracterizado por una alta prioridad a la atención primaria de la población. La demanda de profesionales impuso la creación de nuevas facultades de Medicina. Fue descentralizada la gestión de los servicios de salud.

La década de los años ochenta marcó un momento definitorio en la conformación del modelo de salud cubano. El Modelo del Médico y Enfermera de la Familia, introducido en

RECUADRO 7.1

Principales reformas en el sector de la salud a partir de 1960

Década de los sesenta:

- Creación del Sistema Nacional de Salud
- Creación del Servicio Médico Rural
- Creación de las áreas de salud y los policlínicos
- Introducción de procedimientos de lucha contra enfermedades infecto-contagiosas
- Vacunación con amplia participación popular

Década de los setenta:

- Desconcentración de la docencia médica
- Creación del policlínico comunitario y el modelo de atención en la comunidad
- Descentralización del sector de la salud a los gobiernos provinciales
- Implantación del programa de atención materno-infantil

MINSAP 1998

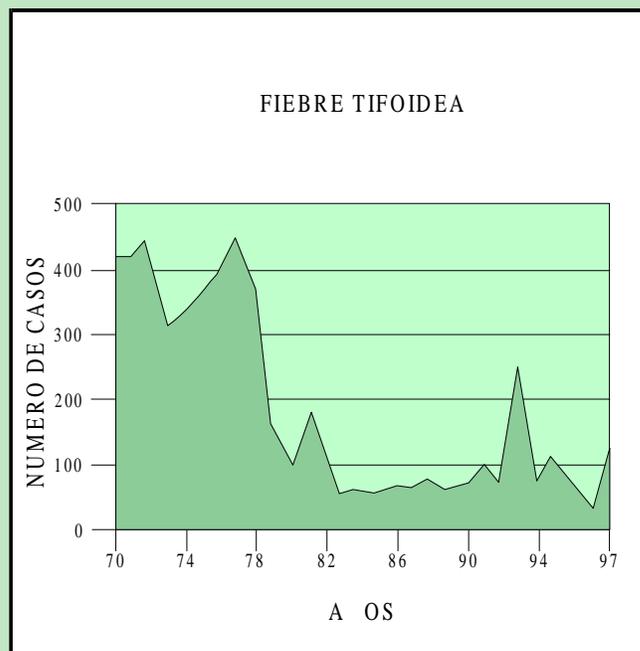
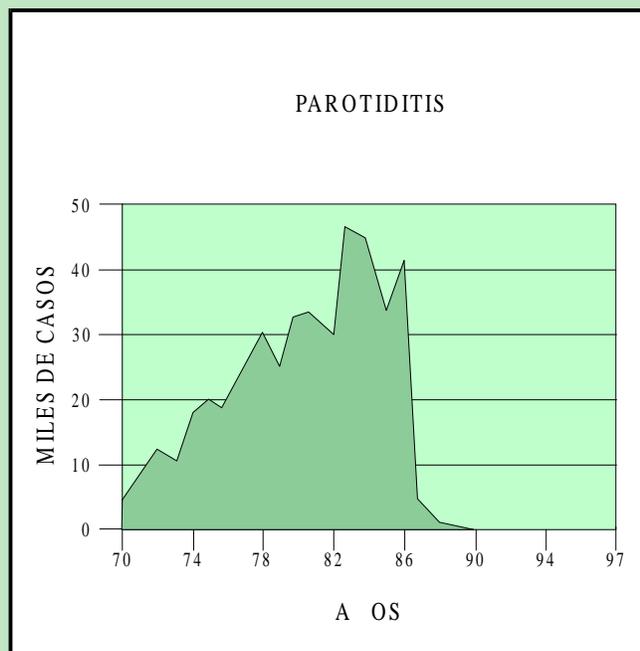
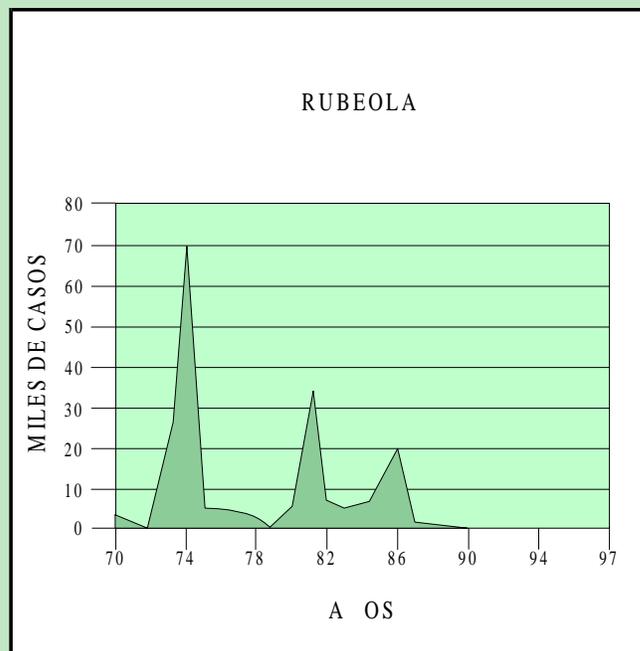
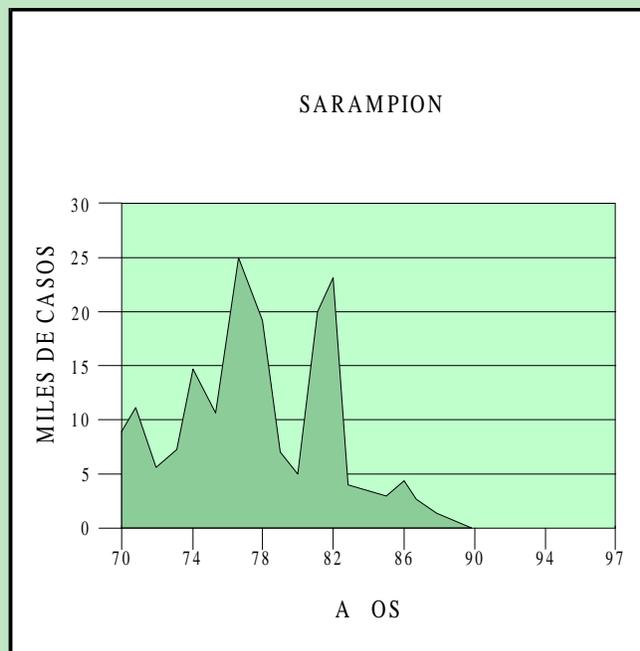
Década de los ochenta:

- Creación del Modelo de Medicina Familiar
- Desarrollo de las Especialidades Médicas
- Introducción de Tecnología de Avanzada
- Desarrollo acelerado de la industria médico-farmacéutica

Década de los noventa:

- Introducción y generalización de los logros de la Ciencia y la Técnica
- Enfrentamiento al impacto del bloqueo y la desintegración de la Unión Soviética y el campo socialista
- Diagnóstico del sector
- Elaboración de las estrategias y programas priorizados.

Incidencia de algunas enfermedades de declaración obligatoria (1970-1997)



MINSAP 1999

1983, estableció un sistema de atención médica familiar que, gradualmente, fue extendido a todo el país. Ha constituido la reforma más importante realizada en el Sistema Nacional de Salud y se ha convertido, de hecho, en la piedra angular de la atención primaria en Cuba. El objetivo de este modelo ha sido el mejoramiento

del estado de salud de la población mediante acciones integrales dirigidas a las personas, la familia, la comunidad y el medio ambiente.

Los años setenta y ochenta se caracterizaron por un crecimiento económico sostenido, apoyado en el favorable sistema de relaciones externas que garantizaba la integración

TABLA 7.2

Evolución de los indicadores de salud

Indicadores seleccionados	1960	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	42.0	19.6	16.5	10.7	10.7	10.2	9.4	9.9	9.4	7.9	7,2
Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años (por mil nacidos vivos)	42.4 ^a	24.3	19.7	13.2	13.4	13.1	12.2	12.8	12.5	10.7	9,4
Índice de niños con bajo peso al nacer (en %)	---	9.7	8.2	7.6	7.8	8.6	9.0	8.9	7.9	7.3	6,9
Tasa de mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos)	120.1	52.6	30.8	31.6	36.2	32.4	26.9	42.8	32.6	24.0	22,0
Partos atendidos en instituciones hospitalarias (%)	63.0	98.5	98.8	99.8	99.8	99.8	99.8	99.8	99.8	99.9	99,9
Habitantes por médico	---	635	441	275	252	231	214	202	193	183	176
Hab./estomatólogo	---	2 667	1 893	1 528	1 430	1 344	1 278	1 240	1 200	1 148	1 127
Consumo <i>per capita</i> de calorías por día (cal/día)	2 550	2 867	2 929	2 728	2 490	2 303	1 863	1 948	1 993	1 996	---

--- No disponible en la fuente.

a: Dato de 1965.

Datos suministrados por la Oficina Nacional de Estadísticas.

Cuba 1996a

Cuba 1997a

de Cuba al CAME. Esto permitió contar con la disponibilidad necesaria de recursos materiales y financieros para cubrir los gastos, entre otros, del sistema de salud..

A mediados de los años ochenta eran evidentes algunos efectos negativos derivados de la política económica y los mecanismos asociados con ella, con repercusiones en el ámbito social. En la salud, habían aumentado las quejas de la población, sobre todo, en la capital, en relación con el servicio ofrecido (Rodríguez J. L. 1990).

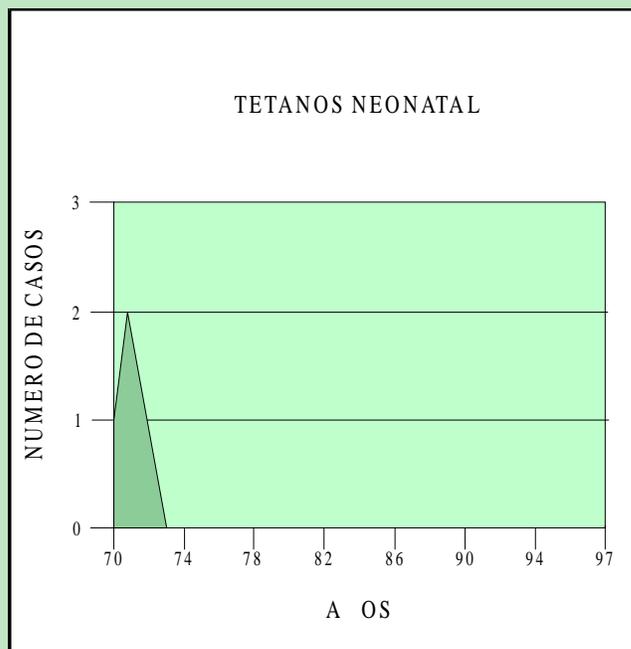
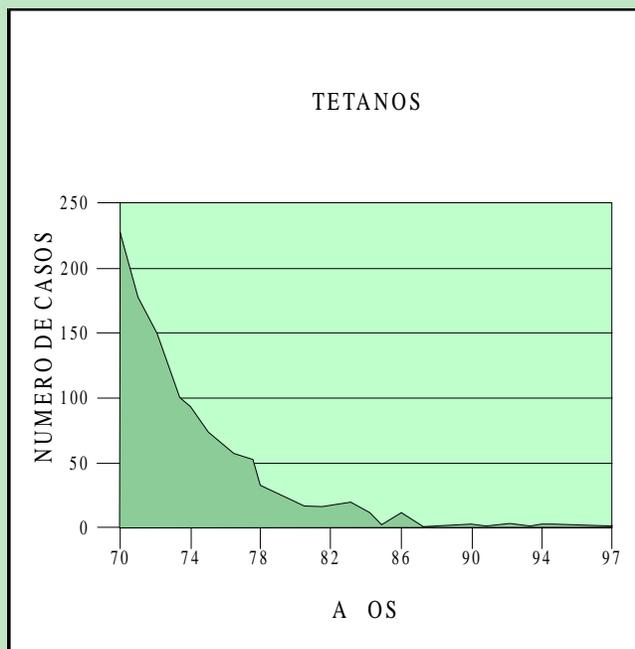
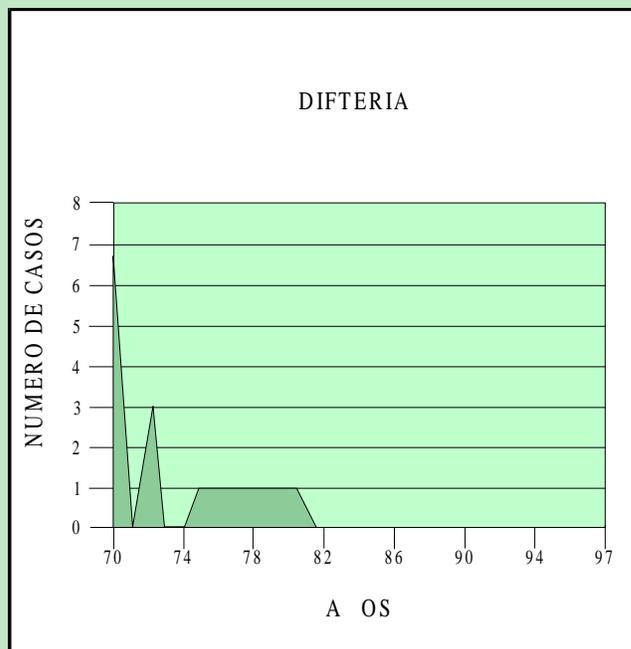
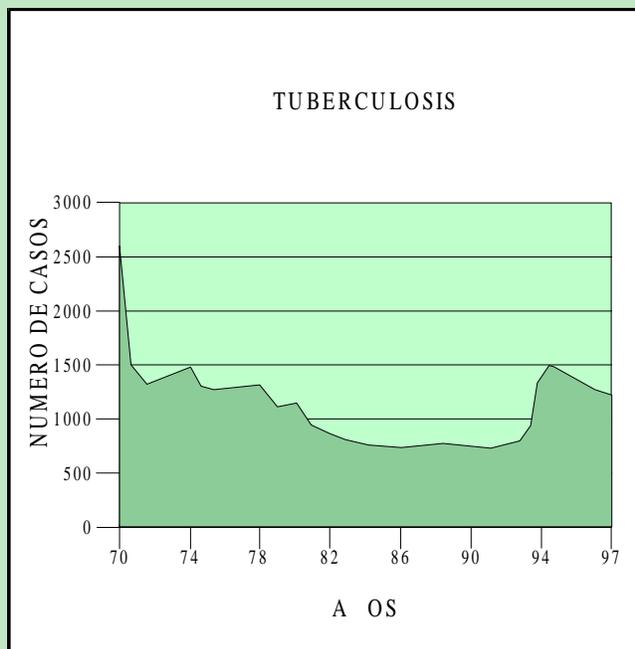
El *Proceso de rectificación de errores y tendencias negativas*, puesto en marcha en 1986, también en el sector de la salud, promovió un profundo análisis de los resultados del trabajo, los errores cometidos y las medidas indispensables para superarlos.

Los ya mencionados cambios de los años noventa, limitaron el flujo de recursos hacia el sector de la salud. Pero las limitaciones financieras no significaron su desprotección, pues continuó recibiendo una alta prioridad en la política gubernamental. Fue necesario emprender reformas para, con los limitados recursos disponibles, hacer frente a nuevos problemas y buscar mayor eficiencia, efectividad y calidad del servicio.

Entre los problemas emergentes vinculados a las restricciones materiales que requerían una atención inmediata, estaban los derivados de la reducción en el suministro de alimentos; deterioro de algunos indicadores, como el índice de bajo peso al nacer; aparición de nuevas epidemias, como la de neuropatía epidémica, y riesgo de otras, presentes en la región; incremento de enfermedades transmisibles que parecían controladas, como la leptospirosis y la tuberculosis; y cierto deterioro en la calidad del servicio. Todo ello agravado por las deficiencias en otros servicios con incidencia en el estado de salud de la población, como los de suministro de agua, al cantarillado, higiene pública y transportación.

También han estado presentes algunos factores de riesgo asociados a los comportamientos sociales, como el hábito de fumar, la ingestión de bebidas alcohólicas, patrones alimentarios no saludables, y conductas sociales poco seguras, que favorecen la aparición de enfermedades o daños que reemergen, y cuya prevención y control dependen de las modificaciones en el estilo de vida (CIEM 1997). En este sentido, se ha considerado que los logros obtenidos en salud pueden quedar afecta-

Incidencia de algunas enfermedades de declaración obligatoria (1970-1997)



MINSAP 1999

dos si no se manifiesta una recuperación de la base económica que le sirve de sustento. Hay problemas de salud cuya incidencia no es alarmante, pero que se agudizan o agravan en la actual coyuntura económica (CIEM 1997).

La atención primaria de salud, estrategia fundamental en el trabajo del MINSAP, ha

resultado afectada por deficiencias en la calidad de la competencia y el desempeño profesional en la atención de urgencia a este nivel, una deficiente organización de los servicios, escasez de recursos materiales y de información para la capacitación, y la insuficiencia de recursos para captación y análisis de la

TABLA 7.3

Principales causas de muerte en Cuba (1997)

CAUSA	TASA
<i>Todas las edades</i> ^a	
Enfermedades del corazón	197.1
Tumores malignos	137.6
Enfermedad cerebrovascular	69.2
Accidentes	49.4
Influenza y neumonía	45.3
<i>En menores de un año</i> ^b	
Ciertas afecciones perinatales	2.8
Anomalías congénitas	2.0
Sepsis	0.4
Influenza y neumonía	0.3
Accidentes	0.3
<i>De mortalidad materna</i> ^c	
Complicaciones del puerperio	6.6
Aborto	5.9
Otras complicaciones del embarazo, el parto y el puerperio	5.2
Toxemia del embarazo y del puerperio	3.3
Hemorragia del embarazo y del parto	0.6

a: tasas por 1 000 hab.

b: tasas por 1 000 hab.

c: tasas por 100 000 hab.

MINSAP 1998c

información referente a la atención primaria de salud (MINSAP 1997).

El servicio ha estado afectado por la carencia de recursos: escasez de medicamentos, material gastable de uso médico, instrumental, equipos, transporte, artículos de higiene y desinfección, unido al deterioro en el suministro de alimentos, las condiciones de vivienda y el nivel higiénico sanitario de la población, lo cual se refleja en algunos indicadores de salud (Cuba 1997a).

Entre los factores identificados como causantes de las insuficiencias en los medicamentos, se encuentran los asociados a la adversa coyuntura externa (Cuba 1997a)¹ y los relacionados con problemas internos, organizativos y de gestión (MINSAP 1997).²

1 En particular, el bloqueo norteamericano a Cuba limita, e incluso llega a impedir, la adquisición de medicamentos. Las firmas farmacéuticas extranjeras no pueden vender sus productos a Cuba si más del 10% de los componentes del producto es de origen norteamericano. Aún cuando los medicamentos y suministros médicos puedan obtenerse de otras fuentes, los costos son mucho más elevados (Mehrotra 1997). La misión de la Asociación Americana de Salud Pública calculó, para 1993, la pérdida de 90 millones de dólares anuales sólo por concepto de compra de medicamentos o materias primas como consecuencia del embargo aplicado por Estados Unidos a Cuba (Kuntz 1993).

*2 En 1996, se analizó el sector de la salud durante el período 1994-1995, lo que posibilitó conocer la situación de aquel momento, identificar sus problemas y definir las estrategias y programas del SNS, recopilados en el documento titulado *Carpeta metodológica* (MINSAP 1998a).*

A ellos se unen los que, naturalmente, están asociados con el propio desarrollo de la esfera de la salud, como los cambios ocurridos en los perfiles demográficos (particularmente, el envejecimiento de la población), la extensión del modelo de medicina familiar (que determinó la redefinición de las funciones que venían desempeñando el resto de las instituciones del sistema de servicios médicos) y la necesidad de priorizar acciones encaminadas a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

Estos elementos, en un contexto de escasez de recursos financieros, imponían la necesidad de acciones encaminadas a mejorar los niveles de eficiencia y efectividad, haciendo un uso óptimo de los recursos e introduciendo soluciones alternativas para enfrentar las dificultades.

El eje central del proceso de reforma en estos años ha sido preservar a toda costa la cobertura y el acceso universales a los servicios, así como el total financiamiento por el Estado, aspectos sobre los cuales se asienta el alto grado de equidad alcanzado por el modelo de salud cubano (MINSAP 1998b).

El esfuerzo por preservar esta equidad se verifica en la evolución de los gastos del presupuesto en materia de salud. A pesar de la compleja situación económica y financiera, la proporción de los gastos en salud en el presupuesto nacional se ha incrementado desde 1991, en que representaban el 6.3%, hasta alcanzar el 10.1 % en 1997.

En cambio, las asignaciones en divisas, muy disminuidas, han limitado la compra de medicamentos, materias primas para la industria farmacéutica, equipos y piezas de repuesto, entre otros. Esto originó afectaciones al sistema de salud y un importante deterioro de las unidades asistenciales.

En 1994, la asignación de divisas convertibles al sector de la salud representó apenas el 39.6% de lo disponible en 1989. En 1997, con los esfuerzos desplegados —incluyendo el desarrollo de fuentes propias para la obtención de divisas— se había logrado elevar esta proporción a un 49.4%, todavía menos de la mitad de los totales disponibles en 1989 (MINSAP 1998c).

Resulta obvio, por otra parte, que el análisis de los problemas actuales del sistema de salud en Cuba, debe remitirse a múltiples factores, entre los que es inevi-

table incluir la situación alimentaria, las condiciones higiénico-sanitarias, las dificultades en el sistema de transporte, entre otros. Estos factores, externos al sistema de salud, producen brechas en el tratamiento equitativo de la salud de la población, por cuanto, en general, el estado de los aspectos mencionados se encuentra más vinculado a las posibilidades financieras de los núcleos familiares, lo cual no sucede con la atención médica en un sentido estricto.

Ello ha supuesto la necesidad de reforzar la política de trabajo multisectorial en áreas como la alimentación, los servicios comunales, la vivienda, servicio de agua potable y alcantarillado, así como la atención especial a grupos vulnerables.

En medio de las dificultades, han sido ratificados dos principios de la salud pública cubana: el sistema de salud continuará siendo totalmente financiado por el presupuesto estatal y se mantendrá la cobertura total y el acceso gratuito a los servicios de salud (MINSAP 1998c).

Han sido trazados programas y estrategias para cumplir importantes objetivos, como la elevación de la calidad en la atención médica, de los indicadores de salud, de la eficiencia económica del SNS y del nivel de satisfacción de la población (MINSAP 1998c).

La evaluación de 25 países de las Américas mediante un índice sintético de inequidades relativas en salud, arrojó que Cuba es el país de mejor situación de salud en América Latina y el Caribe. Es también el país del continente con mejor impacto de sus recursos económicos, por demás escasos, en la salud de la población (López 1997). Es uno de los que han utilizado más racionalmente sus ingresos para mejorar la situación del pueblo y logrado una alta transferencia de los limitados recursos disponibles hacia la salud (CIEM 1997).

Análisis de indicadores de salud seleccionados

En las últimas cuatro décadas, los indicadores de salud de la población cubana han mostrado una mejoría gradual y constante, hasta alcanzar los niveles actuales. En los primeros años del actual decenio, esta progresión fue afectada por el deterioro económico, pero las medidas económicas, introducidas para enfrentar la crisis, han propiciado la recuperación. Nuevas acciones emprendidas por el MINSAP, en conjunto con otros organismos nacionales, así como la atención particular a grupos vulnerables y a determinados pro-

blemas de salud, han influido también en la recuperación de muchos de estos indicadores.

El alto nivel de institucionalización del sector, el amplio grado de cobertura, los índices alcanzados en atención preventiva, la calificación del personal de salud y el gran esfuerzo desplegado nacionalmente, han hecho posible que en importantes indicadores de salud, Cuba se mantenga entre los países a la vanguardia del Tercer Mundo e, incluso, pueda comparar sus resultados con los de naciones de más alto nivel de desarrollo económico.

Los principales esfuerzos han estado dirigidos en varias direcciones, en función de las prioridades y a través de programas específicos, entre los que se destaca la atención a la mujer, a la infancia y a la tercera edad, entre otros.

La salud materno infantil ha recibido una atención de primer orden. El indicador de la tasa de mortalidad infantil resume los extraordinarios logros alcanzados de manera sostenida por el país, en materia de cuidados de salud de la niñez. Según *El Estado Mundial de la Infancia 1998*, publicado por la UNICEF, Cuba ocupa la posición número 34, en cuanto a tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años, entre 193 países.

En 1993, se registró una tasa de mortalidad infantil inferior a 9.4. En los años siguientes la tasa continuó descendiendo hasta reducirse a 7.9 en 1997 (MINSAP 1998a).

A mediados de los años ochenta eran evidentes algunos efectos negativos derivados de la política económica y de los mecanismos asociados a ella, con repercusiones en el ámbito social. En salud, habían aumentado las quejas de la población, sobre todo, en la capital, en relación con el servicio ofrecido

RECUADRO 7.2

Problemas prioritarios de salud

Principales causas de muerte

- Enfermedades no transmisibles
 - Enfermedades del corazón
 - Tumores malignos
 - Enfermedad pulmonar obstructiva crónica
- Accidentes y lesiones

Relacionados con el perfil demográfico

- Envejecimiento
- Descenso de la fecundidad

Asociados con la salud ambiental

- Infecciones respiratorias agudas
- Leptospirosis
- Pediculosis y escabiosis
- Otras enfermedades transmisibles

Esencialmente dependientes de comportamientos y estilos de vida

- Alcoholismo
- Suicidio
- Abortos
- Enfermedades de transmisión sexual

Otros problemas de salud prioritarios

- Neuropatía epidémica
- Tuberculosis
- Infección intrahospitalaria
- Afecciones bucodentales.

MINSAP 1996

TABLA 7.4

Evolución de las diez principales causas de muerte

CAUSA	Número de orden	
	1958	1997
Enfermedades del corazón	1	1
Tumores malignos	2	2
Enfermedades diarreicas	3	---
Enfermedades de la infancia	4	---
Enfermedades cerebro-vasculares	5	3
Influenza y neumonía	6	5
Homicidios	7	---
Accidentes	8	4
Tuberculosis	9	---
Nefritis y nefrosis	10	---
Enfermedades de las arterias, arteriolas y vasos capilares	---	6
Suicidios y lesiones autoinfligidas	---	8
Diabetes mellitus	---	7
Bronquitis, efisema, asma	---	10
Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	---	9

Cuba 1995
MINSAP 1998a

Todas las embarazadas reciben atención prenatal y prácticamente el total de los partos ocurre en instituciones hospitalarias y con una atención adecuada. Asimismo, Cuba clasifica como un país de bajo riesgo reproductivo, de acuerdo con el *Population Action International* (PAI 1995).³ Sin embargo, aún se observa un abuso de la interrupción del embarazo como medio para evitar los hijos no deseados, que a pesar de la tendencia a la reducción, alcanza un nivel de 52 por cada 100 partos (MINSAP 1998a). A esta situación se suman insuficientes opciones anticonceptivas (MINSAP 1996) y problemas asociados a las conductas sociales, como es la relación tasa de nupcialidad/tasa de divorcialidad (ONE 1999).

3. Population Action International (1995) estableció el Índice de Riesgo Reproductivo, el cual se elabora sobre la base de un conjunto de indicadores seleccionados y adquiere valor entre 0 y 100, más alto en tanto mayor es el riesgo reproductivo. El resultado para Cuba fue de 18,5 (PAI 1995).

Se ha preservado el Programa Nacional de Inmunizaciones y se ha mantenido erradicadas la poliomielitis, la difteria y el tétanos del recién nacido. En 1996, el 98.5% de los niños cubanos menores de dos años quedó protegido contra diez enfermedades transmisibles: difteria, tétanos, tosferina, sarampión, rubéola, parotiditis, hepatitis B, meningitis meningocócica, tuberculosis y poliomielitis.

De hecho, el perfil epidemiológico refleja las tendencias originadas por la política social. En Cuba se ha erradicado la poliomielitis (1962), la meningitis tuberculosa (1971), el tétanos neonatal (1972), la difteria (1979), el síndrome de rubéola congénita y la meningoencefalitis por parotiditis (ambas en 1989) y el sarampión (1993). La tosferina, la rubéola, el tétanos y la parotiditis no constituyen problemas de salud por lo ínfimo de sus tasas de incidencia (CIEM 1997).

Excepto en dos casos (influenza y neumonía), las enfermedades infecto-contagiosas no aparecen ya entre las principales causas de muerte. Estas son, en la actualidad, las enfermedades del corazón, los tumores malignos, las enfermedades cerebrovasculares y los accidentes, patrón de mortalidad típico de países más desarrollados (MINSAP 1998a.)

No obstante, la contracción económica ha tenido su reflejo en las condiciones de vida y, con ello, en la incidencia de las enfermedades transmisibles. La tasa de mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias entre 1993 y 1995 ascendió a niveles superiores que los registrados en la década de los años ochenta, aunque ya se observa una tendencia a la reducción (MINSAP 1998a y MINSAP 1998b). También aumentó la incidencia de enfermedades transmisibles, como la hepatitis, la tuberculosis, las enfermedades diarreicas y respiratorias agudas, y las enfermedades de transmisión sexual.

Asimismo, se está trabajando en la prevención y control de las principales zoonosis de importancia médica, en tanto se manifiesta una alta morbilidad y letalidad por leptospirosis humana y alta morbilidad de rabia animal (MINSAP 1997).

Entre los problemas de salud dependientes de comportamientos y estilos de vida, la atención de las enfermedades de transmisión sexual es considerado un problema prioritario (MINSAP 1996). La sífilis, por ejemplo, muestra una tendencia ascendente: en 1997, la tasa de casos notificados fue más de tres veces superior a la de 1980 (MINSAP 1998a).

El envejecimiento poblacional supone una atención particular al creciente grupo de personas de la tercera edad. En la tendencia al enve-

Incremento poblacional han influido los cambios en los perfiles de morbilidad y mortalidad, el aumento de la cobertura inmunológica, el mantenimiento de bajas tasas de mortalidad general (7.0 defunciones por cada 1 000 habitantes en 1997), el descenso sostenido en la tasa de mortalidad infantil y en la tasa global de fecundidad, acompañado de una tasa bruta de reproducción por debajo del nivel de reemplazo (0.76 hijas por mujer en 1997). La esperanza de vida al nacer es de 74.8 años (ONE 1999).

Por otro lado, es indudable la estrecha relación entre la situación nutricional y de salud de la población. Desde los años sesenta, en Cuba se logró eliminar la desnutrición como fenómeno social, y hasta 1989 se produjo un aumento sostenido del suministro energético dentro de adecuados parámetros nutricionales.

A partir de 1989, sin embargo, y por las razones ya explicadas, los indicadores vinculados con la situación nutricional han tenido un comportamiento más inestable⁴ y una tendencia al consumo de alimentos de mayor contenido calórico.

El Estado ha realizado importantes esfuerzos para mantener, aunque con restricciones, las vías de distribución vinculadas a la política social (venta de productos normados a precios subvencionados, alimentación a precios módicos en los centros escolares y comedores obreros, alimentación gratuita en las instalaciones de salud) y, en la actualidad, garantiza casi dos terceras partes de los requerimientos medios nutricionales de la población cubana (Ferriol y Carriazo 1998).

La alimentación ha sido, en efecto, uno de los aspectos de las condiciones de vida más afectados por la crisis económica. Entre 1988 y 1990, se reportaba una oferta calórica diaria de 3 130 calorías, la cual cubría el 137 % de las necesidades nutricionales. Para este período, en América Latina y el Caribe las cifras eran de 2 690 y 114%, respectivamente (Lee 1995). En 1993, el consumo promedio de energía de la población cubana fue de 1 863 calorías y 46 gramos de proteínas, que representan, respectivamente, el 78% y el 64% de las necesidades medias. Entre 13 nutrientes considerados, el de mayor déficit es el de las grasas, que satisface sólo el 35% de las necesidades. Esta situación refleja un deterioro del estado nutricional de la población, y está siendo enfrentada en correspondencia con el

⁴ Una idea más precisa de las afectaciones, se tiene si se conoce que a fines de los ochenta, Cuba importaba de los países socialistas alrededor del 60% de las proteínas y más del 50% de las calorías consumidas por la población.

alto nivel de organización alcanzado por la sociedad cubana (MINSAP 1993).

A las dificultades nutricionales se añade el desconocimiento de la familia, particularmente de las mujeres, de patrones adecuados de distribución alimentaria. An la canasta básica no hay diferencias en la asignación de alimentos por sexos y, por lo general, la familia desconoce la necesidad de tal alimentación diferenciada (por ejemplo, para favorecer a la mujer adolescente y en el climaterio). Es frecuente, por otra parte, que en la distribución de los alimentos, la mujer favorezca a sus hijos, a los ancianos y a su esposo.

De cualquier forma, la crítica situación en términos de disponibilidades de alimentos ha tenido impacto en los indicadores de salud. Por ejemplo, la epidemia de neuropatía epidémica (1992-93), cuyo origen es objeto de discusión, tuvo una mayor incidencia por el deterioro abrupto de la dieta. Logró ser controlada como epidemia y, desde 1994, sólo se ha comportado de manera endémica y con una tendencia descendente.

Esta epidemia constituye una de las expresiones más claras del efecto de la crisis económica sobre el estado de salud de la población y, al mismo tiempo, ha sido una clara muestra de la voluntad política del Estado de preservar las conquistas alcanzadas en salud (MINSAP 1996). Motivó una notable inversión no sólo en medidas profilácticas, como el de proveer un complemento vitamínico a toda la población (gratuito durante la epidemia y, con posterioridad, a bajos precios), sino en el mejoramiento de la atención asistencial y la investigación.

El estado nutricional de las embarazadas también se ha visto afectado. Se ha manifestado una tendencia ascendente de la proporción de embarazadas que comienzan la gestación con un peso deficiente (8.7% en 1990; 10.5% en 1994; 24.5% en 1997). En este último año, el 19.3% de las gestantes tuvo una ganancia de peso insuficiente durante el embarazo, y el 31.7% mostraba anemia en el tercer trimestre del embarazo. Tanto la tasa de embarazadas que comienzan la gestación con un peso deficiente, como la de las que tienen una ganancia de peso insuficiente durante el embarazo, son superiores a la meta del Programa para el 2000 (Cuba 1997 b).

El bajo peso al nacer (recién nacidos, cuyo peso es inferior a 2 500 gramos), constituye otro claro ejemplo de los efectos de la alimentación insuficiente. Este indicador tiene un comportamiento muy sensible en relación con el estado nutricional de la madre, e incide direc-

En el MINSAP, el proceso de reforma está orientado a preservar la cobertura y el acceso universales a los servicios, así como el total financiamiento por el Estado, aspectos sobre los cuales se asienta el alto grado de equidad alcanzado por el modelo de salud cubano

El perfil epidemiológico refleja las tendencias originadas por la política social. En Cuba se ha erradicado la poliomielitis (1962), la meningitis tuberculosa (1971), el tétanos neonatal (1972), la difteria (1979), el síndrome de rubéola congénita y la meningoencefalitis por parotiditis (1989) y el sarampión (1993)

tamente en la morbilidad infantil. Según estudios realizados, el sólo hecho de nacer con un peso deficiente implica para el recién nacido una probabilidad mayor de morir antes del año, en relación con los que nacen con el peso adecuado.

El índice de bajo peso al nacer, que había registrado una tendencia descendente durante los años ochenta, comenzó a ascender en 1991, hasta alcanzar, en 1993, un nivel superior al de la década pasada (9.0% en 1993 y 8.7% en 1982). Esta tendencia se revirtió a partir de 1994 (8.9%). Los índices han mejorado progresivamente en 1995 (7.9%), 1996 (7.3%) y 1997 (6.9%) (MINSAP 1993, 1994 y 1997) (CIEM 1997).

Los niños, a pesar de recibir una atención alimentaria diferenciada, han sido afectados por las carencias en la alimentación. En 1997, el 5.9% de los menores de un año y el 5.2% de los menores de 5 años, presentaban desnutrición moderada (peso/talla). Estas cifras (aunque inferiores a la meta para el 2000 del Programa Nacional de Acción para el Cumplimiento de los Acuerdos de la Cumbre Mundial de la Infancia), son superiores a las registradas en 1990. En los menores de un año, es seis veces superior, y en los menores de 5 años, el valor es, aproximadamente, 20 veces superior (Cuba 1997 b).

Con el objetivo de reducir la insuficiencia alimentaria en las madres, se ha estado acometiendo un intenso trabajo en la identificación de factores de riesgo preconcepcionales y obstétricos en la mujer fértil, y se ha actualizado el Programa Nacional de Bajo Peso al Nacer, para lo cual se han tensado al máximo los mecanismos de coordinación y respuesta de las instituciones cubanas involucradas, en particular el MINSAP y los gobiernos locales.

Simultáneamente, se ha estado trabajando para lograr la máxima utilización de los hogares maternos, que han ampliado sus funciones, incluyendo labores educativas, preventivas, asistenciales, docentes y de recreación, y se ha vinculado a las embarazadas con riesgo a comedores obreros, donde reciben una ración diaria de alimento.

Acceso a la vivienda

El propósito de disponer de un marco general apropiado para la equidad en el acceso a la vivienda, motivó la búsqueda de un balance en el desarrollo urbano. Recibieron una mayor prioridad las ciudades secundarias y las zonas rurales y de montaña. Fueron aplicadas medidas legales, institucionales y

constructivas, destinadas a encarar importantes deficiencias cuantitativas y cualitativas en materia de vivienda. La articulación de estos tres niveles evidencia la conformación de una política habitacional coherente con el objetivo de justicia y equidad social.

En efecto, en marzo de 1959, fue promulgada la Ley de Rebaja de Alquileres, que redujo el pago por este concepto entre un 30% y un 50%. La Ley reconocía en la distribución del ingreso —en aquel entonces bastante concentrada e inequitativa— uno de los problemas que explicaban la precariedad habitacional. En 1960, la Ley de Reforma Urbana estableció el derecho de cada familia a la propiedad de la vivienda alquilada, y fijó en el 10% del ingreso familiar el valor del alquiler en las nuevas viviendas (Rodríguez J. L. y Carriazo 1980).

En 1984, la Ley General de la Vivienda (revisada en 1988) transfirió la propiedad de las viviendas estatales a sus usufructuarios y ocupantes legítimos. La cifra de propietarios de sus viviendas supera, actualmente, el 85% de todas las familias (Vivienda 1985).

Adicionalmente, se efectuó la entrega en propiedad, a precios reducidos y una elevada subvención estatal, de las nuevas viviendas construidas por el Estado, amortizables en plazos de 120 y 140 meses y con intereses de un 3% decreciente anual.

La ley de 1984 facilitó el acceso de los ciudadanos a la tierra para construir viviendas por esfuerzo propio, y abrió oportunidades para la obtención de créditos bancarios, adquisición de materiales de construcción y

TABLA 7.5

Dinámica del fondo habitacional en 1998

Fondo inicial 1998	2 970 020
Total de altas	62 978
Nuevas construcciones	44 963
Estatal y cooperativas	30 762
Población	14 201
Otras altas	18 015
Total de bajas	8 184
Físicas	4 182
Otras bajas	4 002
Fondo final 1998	3 024 814

INVE 1999.

prestación de servicios técnicos constructivos. En la actualidad, el 72.4% del fondo habitacional está ubicado en zona urbana y el 27.6% en zona rural (INVE 1999).

La intensa labor constructiva ha implicado la movilización de cuantiosos recursos con el propósito de generar suficientes viviendas para proveer alojamiento, al menos, a los nuevos hogares que se constituyen, evitar así que aumente el déficit habitacional y, con ello, no afectar la equidad intergeneracional.

El aumento de la capacidad constructiva, extendida a todo el país, se ha basado en dos procesos técnicos importantes: la construcción artesanal, mejorada con algunas innovaciones técnicas y elementos prefabricados, que normalizaba nacionalmente el estándar de la vivienda; y el desarrollo de sistemas integrales de prefabricación pesada, con máxima tecnificación e industrialización de los procesos constructivos.

A pesar de las limitaciones de las variantes tecnológicas adoptadas, el ritmo de la construcción de viviendas fue en ascenso: entre 1959 y 1963, se fabricaron casi 20 000 viviendas anuales; en el decenio de 1976-1985 se concluyeron 43 000 cada año (Cuba 1996b).

Este impulso constructivo ha combinado la asistencia estatal con el esfuerzo propio. La iniciativa de constituir el sistema de microbrigadas (colectivos obreros asistidos por el Estado) y microbrigadas sociales (integradas por los vecinos interesados en mejorar las condiciones de su hábitat), ha desempeñado un papel de suma importancia en el alivio de las carencias locales de fuerza de trabajo, las cuales entorpecían los propósitos constructivos.

En 1986, el país emprendió un programa más ambicioso (en cantidad y calidad) para el desarrollo de la vivienda hasta el 2000. Hasta 1990, el programa había adicionado 208 mil nuevas viviendas al fondo habitacional, apoyado en un esfuerzo inversionista de más de 200 millones de dólares en equipos y maquinarias (Cuba 1995).

Sin embargo, el intenso proceso de urbanización, impulsado por las migraciones del campo a las capitales provinciales y ciudades importantes, y el crecimiento de la población en edad matrimonial, han presionado sobre las carencias habitacionales y urbanas.

Durante muchos años y con el propósito de reducir las grandes diferencias entre la capital y el resto del país, los mayores esfuerzos constructivos se aplicaron a las ciudades del interior y las zonas rurales. La Ciudad de La Habana, en consecuencia, sufrió un deterioro progresivo y su situación se ha tornado

particularmente difícil: el estado de más de la mitad de las viviendas es regular o malo; una de cada 10 es irrecuperable y debe ser demolida; el 15% presenta peligro de derrumbe; en los últimos años, se ha experimentado un marcado incremento de los barrios y focos insalubres, donde viven casi 76 mil personas (CEPAL 1997).

La crisis económica y energética de los años noventa ha afectado sensiblemente la producción de materiales de construcción y, por consiguiente, el ritmo de la construcción de viviendas, que descendió, entre 1990 y 1993, al 53% de los niveles del quinquenio anterior. El consumo de materiales industriales de construcción, que demandan grandes gastos de energía para su producción o divisas para su importación, se redujo sustancialmente.

Ante esta situación, fue necesario introducir una mayor descentralización en la formulación y el manejo de las políticas de viviendas. Las provincias, municipios y comunidades comenzaron a producir materiales de construcción a partir de materias primas locales, por medio de procesos a pequeña escala, bajo consumo de energía y escaso impacto ambiental.

El traspaso de los programas habitacionales a las autoridades locales —a pesar de las dificultades asociadas a los arreglos institucionales, el traspaso de recursos y la creación de capacidad de manejo a escala subnacional—, ha permitido desarrollar la base de producción local e incrementar gradualmente la construcción de nuevas viviendas y asentamientos. En 1995, se produjeron 45 mil viviendas, nivel muy similar a los promedios anuales del quinquenio 1985-1990. No obstante, ese año, 449 mil viviendas (el 30% del fondo habitacional del país) eran consideradas como no útiles o inadecuadas (Cuba 1996b).

Debido al carácter del déficit habitacional, con su importante componente cualitativo, y a la muy limitada capacidad para aliviar el déficit exclusivamente a través de la construcción de nuevas viviendas, gana terreno la alternativa de concentrar esfuerzos en el mejoramiento y mantenimiento de las viviendas existentes.

Para el período 1996-2000 se previó la incorporación de 400 mil viviendas al fondo habitacional, de las cuales 250 mil serían de nueva construcción y 150 mil se reincorporarían al fondo estatal mediante acciones de rehabilitación por parte del Estado, las cooperativas y la población (Cuba 1996b).

El incremento neto del fondo de viviendas en 1998 (saldo existente entre el total de altas y el total de bajas) ascendió a 54 794 viviendas, lo cual representa un ritmo de crecimiento anual

En 1997, el 98.5% de la población urbana y el 79.4% de la población rural tenía acceso a agua potable. El acceso al saneamiento era del 93.6% y el 82.8%, respectivamente

del 1.8%, muy inferior a lo planificado. Del total de altas (62 978), el 71.4% corresponde a nuevas construcciones y el resto, 19.6%, a otras altas que comprenden desgloses de viviendas y ajustes realizados. Con respecto a las bajas, el 51% son físicas (derrumbes, incendios, demoliciones y otras) y el resto, 49%, son ajustes (INVE 1999).

En virtud de que los estándares y diseños de vivienda social contribuyeron, en el pasado, a la extensión de las ciudades, creando grandes barrios de baja densidad que consumen suelos agrícolas e incluso ocupan zonas de riesgo natural, las instituciones de vivienda se han mostrado más sensibles a las cuestiones urbanas, favoreciendo la dosificación de las ciudades y ubicando los conjuntos habitacionales de acuerdo no sólo con el costo del suelo sino, sobre todo, con las consecuencias urbanas y sociales del emplazamiento.

En materia de saneamiento, se ha logrado extender a una parte importante de los hogares cubanos el acceso a agua limpia y a sistemas de evacuación de desechos, garantizando un mínimo de salubridad del entorno, tanto rural como urbano.

En 1997, el 98.5% de la población urbana y el 79.4% de la población rural tenía acceso a agua potable. El acceso al saneamiento era del 93.6% y el 82.8%, respectivamente. Entre 1990 y 1997, el acceso a agua potable en las zonas urbanas se incrementó en el 15%, en tanto aumentó discretamente en zonas rurales. En las áreas urbanas descendió moderadamente la proporción de personas con acceso a saneamiento (en 1990 era de 96.1%), en tanto aumentó en un 5% el acceso a este servicio en las regiones rurales (Cuba 1997b).

La cobertura se sustenta en redes de acueducto y alcantarillado cuyo estado técnico, en la mayor parte, es regular o malo (el 30% requiere rehabilitación), debido a su largo período de explotación y deficiente mantenimiento. Ello origina, entre otros efectos, que el abasto de agua sea inestable y que el servicio de alcantarillado presente continuas obstrucciones y vertimientos. La población que dispone de servicios de agua y saneamiento ha experimentado un deterioro progresivo de su calidad en los últimos años, manifestado en los índices de potabilidad del agua, de la continuidad del servicio y de los *per capita* recibidos. Han aumentado los problemas por obstrucciones del alcantarillado y dilatación en los ciclos de limpieza de fosas (PIAS 1997).

La insuficiencia de recursos financieros y la imposibilidad de adquirir productos y equipos para el sector en mercados cercanos

debido a las prohibiciones que establece el bloqueo económico y comercial a los que el país está sometido, han dificultado el cumplimiento del Plan Nacional para el Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento, elaborado en 1991, y cuyo objetivo era incrementar la cobertura de estos servicios en cumplimiento a los acuerdos de la Cumbre Mundial de la Infancia. A lo anterior, se añade los desastrosos efectos de las periódicas tormentas tropicales que, en ocasiones, destruyen sistemas de abasto de agua o saneamiento, en especial, las instalaciones de desinfección del agua.

Un análisis de la situación de agua potable y saneamiento en Cuba, realizado hace unos años, delimitó los aspectos críticos en cuestiones técnicas, institucionales, financieras, de participación comunitaria y de comunicación social. Recomendó las estrategias, las políticas y las acciones a seguir. Del análisis surgieron 13 perfiles de proyectos que constituyen una primera aproximación a la solución de los problemas prioritarios. El monto de las inversiones requeridas se estima en unos 108 millones de dólares, que corresponde a algo menos de una quinta parte de lo que se necesita, hasta el 2004, para el rescate y rehabilitación de los sistemas existentes de abastecimiento de agua y saneamiento.

Las difíciles circunstancias derivadas de la brusca reducción de la capacidad de compra, producto de la interrupción de los flujos de intercambio y formas de complementación productiva establecidas hasta 1989, han determinado una gran escasez de recursos básicos imprescindibles para el desarrollo del sector de agua potable y saneamiento, y para mantener la estabilidad en su gestión. En estas condiciones, la estrategia básica es preservar los niveles de cobertura y alcanzar los objetivos de desarrollo y ampliación de coberturas recogidos en el Plan Nacional de Acción para el 2000 en dos etapas que se prolongan hasta el 2004.

Actualmente, se ejecuta un programa de inversiones por valor de 10 millones de dólares en el Oeste de la capital. Abarca tres municipios con alrededor de 440 mil habitantes y está dirigido a estabilizar las fuentes de abasto de agua y eliminar o reducir al mínimo los altos niveles de pérdidas en las redes. El programa está acompañado de una nueva tarifa progresiva de consumo del líquido para los beneficiados. Menos de 3 mil litros por persona al mes pagarían 75 centavos. De acuerdo con estudios realizados, en este caso estaría el 77% de los núcleos familiares (Lage 1998).

Por otra parte, el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, con el apoyo de UNICEF, construye actualmente acueductos en zonas rurales y periurbanas, con el fin de abastecer de agua a comunidades que antes la recibían por carros cisterna y otros medios. Para 1998, el plan contempla el montaje de 500 de estos acueductos, de los cuales han sido terminados 297 (hasta agosto) y más de 100 están en ejecución. El programa comenzó en los años ochenta, y ha concluido 1 682 acueductos y beneficiado, aproximadamente, a 932 mil personas (Varela 1998).

Medio ambiente, desarrollo y equidad

El debate internacional acerca de la conservación del medio ambiente, el desarrollo y la equidad, ha permitido identificar tres dimensiones básicas del desarrollo sostenible: la *dimensión económica*, referida a la asignación óptima de recursos, el crecimiento y la eficiencia económica; la *dimensión social*, vinculada a los requerimientos de equidad y justicia distributiva; y la *dimensión ambiental*, relacionada con la sustentabilidad y la escala óptima en la utilización de los recursos naturales y el medio ambiente. En la práctica, estas tres dimensiones están estrechamente relacionadas, de tal forma que cada una de ellas constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo sostenible (Pichs 1994).

Durante el período colonial y las cinco primeras décadas del presente siglo se siguió, preferentemente, un enfoque de economía de frontera,⁵ bajo el cual los objetivos de crecimiento de la economía cubana ignoraron, en lo fundamental, la necesidad de mantener un equilibrio con el medio ambiente. Ello se tradujo en serias afectaciones en algunos de los recursos naturales más preciados del país, como los suelos y los bosques. Tales afectaciones fueron reseñadas por Engels en 1876:

Cuando en Cuba los plantadores españoles quemaban los bosques en las laderas de las montañas para obtener con la ceniza un abono que sólo les alcanzaba para fertilizar una generación de cafetos de alto rendimiento, ¡poco les interesaba que las lluvias torrenciales de los trópicos barriesen

⁵ El enfoque de la economía de frontera considera el medio ambiente como un conjunto ilimitado de recursos que pueden ser explotados indiscriminadamente. Para más información acerca de los paradigmas o enfoques en el análisis del vínculo entre medio ambiente y desarrollo, ver Colby y Sagasti (1992).

la capa vegetal del suelo, privada de la protección de los árboles, y no dejasen tras sí más que rocas desnudas! Con el actual modo de producción, y por lo que respecta tanto a las consecuencias naturales como a las consecuencias sociales de los actos realizados por los hombres, lo que interesa preferentemente son sólo los primeros resultados, los más palpables. Y luego hasta se manifiesta extrañeza de que las consecuencias remotas de las acciones que perseguían esos fines resulten ser muy distintas y, en la mayoría de los casos, hasta diametralmente opuestas (...) (Engels 1974).

Adicionalmente, durante ese período, la inequidad social y las condiciones de pobreza en que vivía un sector significativo de la población cubana contribuían a agravar considerablemente el deterioro del medio y, consecuentemente, reforzaban el entorno de subdesarrollo, pobreza y deterioro ambiental.

Desde la Conquista y, sobre todo, desde principios del siglo XX y hasta el triunfo de la revolución cubana en 1959, fueron consolidados procesos de división socio-espacial y de exclusión social, expresados en inequidades espaciales. Los espacios de mayor potencial agrícola eran, en general, considerados áreas de reserva para futuras estrategias de intervención de capitales nacionales y, en especial, norteamericanos.

Entre los espacios más deprimidos estaban aquellos con restricciones de accesibilidad a zonas de mayores flujos de personas y mercaderías, o aquellos con fuertes limitaciones en la utilización del recurso tierra, frecuentemente coincidentes. La estructura en la tenencia de la tierra y sus formas de utilización determinaba las desfavorables condiciones de vida de la población rural. Entre los espacios más importantes y de mayor extensión estaban las montañas, la llanura del Río Cauto, la Península de Zapata, el centro y el Sur de la Isla de la Juventud, la Llanura de Guanahacabibes y las de la parte centro-occidental del país.

Un espacio especial lo constituían las llanuras de la parte centro-oriental del país,

La preocupación nacional para dar solución a los problemas ambientales bajo criterios de equidad intra e intergeneracional, así como el alto grado de prioridad que se ha dado a la conservación del medio ambiente, se evidencia en las diversas acciones legislativas e institucionales emprendidas en esta esfera

RECUADRO 7.3

Artículo 27 de la Constitución de la República de Cuba

El Estado protege al Medio Ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política. Es deber de los ciudadanos contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y de todo el uso potencial de la naturaleza.

Constitución 1992

*Los objetivos
en materia
de medio ambiente
y desarrollo,
que recoge
la Agenda 21 para
el mundo
subdesarrollado,
ya son realidades
o logros en el
contexto cubano*

caracterizadas por la baja densidad de población. Allí predominaban los grandes latifundios ganaderos y los grandes colosos azucareros, fomentados, tardíamente, a partir de procesos de concentración de la economía azucarera.

Dentro de los espacios más productivos se generaba otra estratificación debido a la diferente inserción en los procesos productivos, lo cual complicaba la expresión de las desigualdades en el país. Así, los subespacios y las poblaciones dependientes de las actividades azucareras agrícolas, se reproducían en condiciones críticas de vida, no sólo porque las fuentes de empleo eran cíclicas (con largos períodos de desempleo o tiempo muerto), sino por la falta de opciones o alternativas para contrarrestar sus consecuencias, incluyendo la de producir alimentos para el autoconsumo. Casos similares se expresaban en los espacios de desarrollo económico forestal.

En el ámbito urbano era posible, de igual manera, precisar la segregación socio-espacial, de variada intensidad y expresión en las diversas áreas. En cabeceras municipales, capitales provinciales y, especialmente, en la capital del país, las minorías pudientes se establecían progresivamente en subespacios dotados de óptimas condiciones ambientales y de vida, mientras los obreros, desempleados y subempleados se establecían en otros subespacios con viviendas precarias, en los cuales apenas conseguían un nivel de servicios básicos elementales o de deficiente calidad, a lo cual se añadía otras carencias cotidianas.

La protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, como patrimonio de la sociedad cubana, han sido objetivos estratégicos nacionales desde 1959. Su propósito ha sido enfrentar los problemas ambientales del pasado, corregir los del presente y evitar, en la medida de las posibilidades, nuevas afectaciones al medio. Se han erigido como elementos básicos en el proceso de integración de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo.

Entre los logros más importantes en materia ambiental registrados en el período revolucionario vale mencionar, por un lado, la erradicación de la pobreza crítica y la elevación de la calidad de la vida de la población sobre bases equitativas. En este sentido, se destaca, ante todo, el mejoramiento de los indicadores básicos de salud, saneamiento, educación y capacidad científico-técnica.

Por otro lado, se ha experimentado un notable incremento de las acciones orientadas a la protección ambiental, como se señala en la Estrategia Ambiental Nacional (CITMA 1997b).

Tales acciones incluyen el incremento de la cobertura boscosa; la declaración de un conjunto de áreas protegidas como primer paso en la integración de un sistema nacional; el ordenamiento territorial y la evaluación ambiental de las inversiones; el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas con fines ambientales; la introducción gradual del componente ambiental en los distintos niveles del Sistema Nacional de Educación; y el fortalecimiento de las actividades nacionales de gestión ambiental, entre otras.

Estas acciones, orientadas a la protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, se han basado en criterios de equidad, tanto en lo relativo a la participación social en el proceso de adopción de decisiones y en la ejecución de los diversos programas socio-económicos, como en lo referente a la igualdad de oportunidades y a los esfuerzos por asegurar condiciones de equidad intra e intergeneracional.

De esta forma, gran parte de los objetivos en materia de medio ambiente y desarrollo, que recoge la Agenda 21 para el mundo subdesarrollado, ya son realidades o logros en el contexto cubano.

La preocupación nacional por dar solución a los problemas ambientales bajo criterios de equidad intra e intergeneracional, así como el alto grado de prioridad que se ha dado a la conservación del medio ambiente, se evidencia en las diversas acciones legislativas e institucionales emprendidas en esta esfera.

En 1976, se incluyó el tema ambiental en el Artículo 27 de la Constitución de la República de Cuba, al destacarse que tanto el Estado como cada ciudadano tienen la obligación de proteger la naturaleza; y en 1992 este Artículo fue modificado para enfatizar la idea de integrar la protección ambiental con el desarrollo económico y social sostenible, teniendo en cuenta los resultados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro, 1992.

En 1976, se creó la Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales (COMARNA), adscrita al Consejo de Ministros e integrada por representantes de 21 organismos de la administración central del Estado, además de los presidentes de las 14 comisiones provinciales⁶ y directivos de las organizaciones de masas. La COMARNA tuvo como objetivo fundamental coordinar, controlar e integrar los esfuerzos de las diversas instituciones relacio-

6. El trabajo de las comisiones provinciales y municipales se inició en 1980.

nadas con la protección del medio ambiente, hasta que en 1994 sus objetivos y funciones fueron asumidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), creado ese año.

Entre las acciones legislativas e institucionales más significativas en la esfera ambiental, realizadas en el período de funcionamiento de la COMARNA, se puede destacar la promulgación, en 1981, de la Ley 33 “De la Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales”; la promulgación, en 1990, del Decreto-Ley 118 “Estructura, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Protección del Medio Ambiente y su Órgano Rector”; y la aprobación, en 1993, del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, adecuación cubana de la Agenda 21.

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo recoge las principales acciones realizadas en el país en materia de desarrollo sostenible, así como una propuesta de acciones a realizar en el futuro, en lo referido a la reforestación y el desarrollo integral de la montaña, agricultura sostenible, desarrollo de una industria biotecnológica ambientalmente segura, gestión racional de los desechos y producciones limpias, desarrollo sostenible del turismo, energía sostenible, entre otras esferas de acción (CITMA 1995b). Cada provincia se basó en el Programa Nacional para elaborar su versión territorial, lo que ha contribuido a la vinculación territorial y sectorial de las acciones.

Este Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo confirió especial significación al tema de la equidad, como componente clave en sus propuestas de acción orientadas a reforzar la integración entre las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible, en las condiciones específicas de Cuba.

La creación del CITMA (1994), órgano rector de la política ambiental nacional, fortaleció la gestión ambiental en el país. En la actualidad, el CITMA dedica especial atención a la necesaria incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, planes, proyectos, programas y otras acciones de todos los organismos de la administración central del Estado. La materialización de la política ambiental en el nivel territorial corresponde a los órganos locales de gobierno, en coordinación con sus comunidades y las delegaciones territoriales del CITMA.

Dos acciones de particular envergadura para la actividad ambiental nacional, después de creado el CITMA, han sido la aprobación

de la Estrategia Ambiental Nacional, en 1997, y la promulgación de la Ley 81 “Ley del Medio Ambiente”, ese año.

La Estrategia Ambiental Nacional tiene, entre sus objetivos, indicar las vías idóneas para preservar y desarrollar los logros ambientales actuales, erradicar los errores e insuficiencias, identificar los principales problemas del medio ambiente en el país (requeridos de una mayor atención en las condiciones actuales) y sentar las bases para un trabajo más efectivo, en aras de alcanzar las metas de un desarrollo económico y social sostenible (CITMA 1997b).

Los principios básicos del trabajo ambiental en Cuba revelan el predominio de criterios de equidad en la integración de las estrategias ambientales y de desarrollo, tanto en plano nacional, como en cada uno de los territorios. En este sentido, se aboga, entre otras cosas, por una activa y amplia participación social en los programas de desarrollo sostenible, con particular énfasis en la coordinación, cooperación, corresponsabilidad, información y educación ambiental.

RECUADRO 7.4

Acciones institucionales y legislativas más relevantes a favor del medio ambiente

1976

Inclusión del tema ambiental en el Artículo 27 de la Constitución de la República de Cuba

1976

Creación de la Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales (COMARNA)

1981

Promulgación de la Ley 33 “De Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales”

1990

Promulgación del Decreto-Ley 118 “Estructura, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Protección del Medio Ambiente y su Órgano Rector”

1992

Modificación del Artículo 27 de la Constitución de la República, enfatizando la idea de integrar la protección ambiental con el desarrollo económico y social sostenible

1993

Aprobación del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo (adecuación cubana de la Agenda 21)

1994

Creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, como organismo rector de la política ambiental

1997

Aprobación de la Estrategia Ambiental Nacional

1997

Promulgación de la Ley 81 “Ley del Medio Ambiente”

La Estrategia Ambiental Nacional también señala las deficiencias en el proceso de integración de la protección ambiental a las estrategias de desarrollo en Cuba y sus causas: insuficiente conciencia y educación ambiental; falta de eficiencia en algunas actividades de gestión, limitada difusión de las innovaciones tecnológicas, limitaciones del sistema jurídico para dar respuestas adecuadas en cada caso

Los aspectos relativos al tema de la equidad, tanto intrageneracional como intergeneracional, tienen una fuerte presencia en la Estrategia Ambiental Nacional, lo que se manifiesta, por ejemplo, al examinar las *bases para lograr un desarrollo sostenible en Cuba*, que incluyen cinco elementos fundamentales:

- Atender a las necesidades materiales, espirituales, culturales y ambientales del hombre, como objetivo esencial
- Potenciar la gestión ambiental nacional para buscar las soluciones más efectivas a los problemas existentes, evitar que surjan nuevos, y desarrollar la conciencia ambiental de la población y su participación activa en la solución y prevención de estos problemas
- Fortalecer la dimensión ambiental en la adopción de decisiones y en las políticas, programas y planes de desarrollo económico y social a nivel nacional, sectorial, territorial y local
- Aplicar, consecuentemente, el concepto de uso sostenible de los recursos naturales renovables, asegurando utilizar sólo aquella parte que no ponga en peligro la capacidad de restauración natural de éstos y el limitado poder de asimilación de desechos del ambiente
- Aplicar, consecuentemente, el concepto de uso sostenible de los recursos no renovables, que trasciende al de uso racional, en el sentido de que, además de procurar racionalidad en su utilización y de respetar la capacidad de carga que tienen los sistemas naturales para asimilar desechos, significa también aplicar parte de las utilidades provenientes de su explotación en la búsqueda de sustitutos viables y de tecnologías de menores insumos y en los casos posibles la reutilización y reciclaje, que permitan el máximo aprovechamiento del recurso (CITMA 1997c).

Estas bases contienen la concepción del ser humano como sujeto y objeto del desarrollo sostenible y destacan la posibilidad y la necesidad de su participación activa en el proceso de adopción de decisiones en todas las instancias. Dedicar, además, especial atención a la necesidad de combinar adecuadamente los objetivos y prioridades de los distintos sectores y territorios, y señalan los criterios para una utilización sostenible tanto de los

recursos naturales renovables como de los no renovables, teniendo en cuenta los requerimientos de la generación actual y de las futuras generaciones.

La Estrategia Ambiental Nacional también señala las deficiencias en el proceso de integración de la protección ambiental a las estrategias de desarrollo en Cuba y sus causas: insuficiente conciencia y educación ambiental; falta de eficiencia en algunas actividades de gestión; limitada difusión de las innovaciones tecnológicas; limitaciones del sistema jurídico para dar respuestas adecuadas en cada caso, entre otras.

En el curso del presente decenio, el avance de los programas de protección ambiental se ha visto particularmente afectado, debido a las severas restricciones económicas y financieras enfrentadas desde la interrupción de las relaciones económicas preferenciales con los otrora países socialistas de Europa y el recrudescimiento del bloqueo económico, impuesto por el gobierno de los Estados Unidos contra Cuba.

En la identificación de los *principales problemas ambientales* del país, se tiene en cuenta diversos criterios, como su impacto sobre la salud y la calidad de la vida de la población, sus implicaciones sobre actividades económicas priorizadas, la extensión territorial afectada y sus efectos sobre ecosistemas de alta fragilidad y de importancia socioeconómica.

A partir de estas consideraciones, los principales problemas ambientales, identificados en la Estrategia Ambiental Nacional (1997), son la degradación de los suelos, el deterioro del saneamiento y las condiciones ambientales en los asentamientos humanos, la contaminación de las aguas terrestres y marinas, la deforestación y la pérdida de la diversidad biológica. Como puede observarse, muchos de estos problemas ambientales están relacionados entre sí, lo que debe tenerse en cuenta al diseñar estrategias de respuesta para hacerles frente.

La *degradación de los suelos* está asociada a situaciones diversas como la erosión (afecta a más de 4 millones de hectáreas), mal drenaje (2.7 millones de hectáreas), salinidad y sodicidad (alrededor de 1 millón de hectáreas), acidez (1.7 millones de hectáreas), compactación (unos 2 millones de hectáreas), entre otras. En general, el 60% de la superficie del país se encuentra afectado por estos y otros factores que pueden acelerar los procesos de desertificación (CITMA 1997b).

Consecuentemente, en Cuba, como en otras naciones subdesarrolladas, la degra-

dación de los suelos constituye uno de los problemas ambientales más graves, en tanto afecta la base fundamental de la actividad económica del país, el sector agropecuario. La degradación de los suelos cubanos se explica, en parte, por factores naturales, pero, sobre todo, por factores antrópicos, cuyos efectos se han acumulado durante largos períodos.

La degradación de los suelos y el deterioro del entorno rural se reforzaron considerablemente durante las seis primeras décadas del presente siglo, debido, entre otras razones, a la inequidad prevaleciente en la estructura de la tenencia de la tierra. Durante ese período coexistían, de un lado, la presencia de grandes latifundios, y del otro, una creciente población rural desposeída de tierras.

Después de 1959 continuaron los procesos de deterioro de los suelos, aunque por razones diferentes. El paso a métodos de agricultura intensiva, basada en una utilización creciente de fertilizantes químicos, pesticidas y maquinaria agrícola, así como la extracción de minerales a cielo abierto, han contribuido en gran medida al aumento de la degradación de los suelos. En la medida en que la ampliación de las actividades agrícolas ha rebasado los límites de los suelos de mejor calidad, se ha encajado notablemente el manejo y la recuperación de este importante recurso.

Tras el reconocimiento de tales realidades y en medio de las limitaciones impuestas por las dificultades económicas de los años noventa, se ha brindado especial atención al fomento de prácticas agrícolas sostenibles.

Entre las medidas requeridas para la recuperación de los suelos se encuentran el empleo de mejoradores químicos y orgánicos, la utilización de enmiendas calcáreas, la rotación de cultivos y el mejoramiento de las técnicas de riego y drenaje, en dependencia de la afectación que se presente. Muchas veces, los trabajos de recuperación no avanzan más allá de ciertos límites, debido a los altos costos que entrañan y, en ocasiones, debido al déficit de equipos especializados.

La adopción de nuevas prácticas agropecuarias sostenibles se ha vinculado estrechamente con el desarrollo biotecnológico seguro del país. Está previsto continuar el desarrollo de biofábricas y, por esa vía, aumentar la producción nacional de semillas mejoradas para la obtención de nuevas variedades más productivas y resistentes. También se ha progresado notablemente en la utilización de biofertilizantes, bioestimuladores y medios biológicos para el control de plagas y enfermedades.

En la Estrategia Ambiental Nacional se destaca, entre otras propuestas de acción, la

necesidad de desarrollar sistemas de producción, basados en el manejo integral de importantes recursos como suelo, agua y cubierta forestal. Es decir, sistemas que integren de forma sostenible las producciones agrícolas, forestales y pecuarias.

El saneamiento y las condiciones ambientales en los asentamientos humanos en Cuba ha sido un tema ambiental prioritario durante el período revolucionario. Sin embargo, a lo largo de los años, se ha observado una creciente preocupación por la calidad de la vida y la salud de la población ubicada en las zonas afectadas.

El agravamiento de este problema ambiental durante los años noventa se explica, entre otros factores, por las afectaciones del servicio de agua potable (tanto en cantidad como en calidad), las limitaciones para la recolección y disposición de desechos sólidos y el adecuado manejo de los desechos peligrosos y, en ciertas localidades, los problemas de calidad del aire.

Uno de los logros socioeconómicos más relevantes del período revolucionario, con implicaciones favorables sobre la calidad de la vida en los asentamientos humanos, ha sido el programa de desarrollo hidráulico. Median-

RECUADRO 7.5

Principios del trabajo ambiental en Cuba

- Coadyuvar al desarrollo económico y social sobre bases sostenibles
- Desarrollar la innovación tecnológica ambientalmente segura, que contribuya, además, a la competitividad internacional de nuestros productos
- Concentrar los esfuerzos en los principales problemas ambientales del país, sin descuidar los problemas locales y sus prioridades
- Formar una conciencia ambiental, profundizando en las acciones de educación, divulgación e información ambiental
- Perfeccionar los mecanismos económico-financieros que permitan enfrentar los principales problemas ambientales actuales y las necesidades del desarrollo
- Perfeccionar la legislación ambiental y lograr su cumplimiento real, eficaz y sistemático, incluyendo los regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal
- Concertar las acciones en torno al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, en su calidad de rector de la política ambiental
- Perfeccionar y desarrollar nuevos instrumentos de gestión ambiental
- Hacer partícipes activos a todos los actores sociales tanto a nivel central como local, sobre la base de una acción coordinada, fundada en la cooperación y la corresponsabilidad
- Sustentar el trabajo ambiental en la concertación, la cooperación y la coordinación entre las autoridades ambientales y los diferentes organismos, sus uniones de empresas y empresas en los territorios
- Proyectar la ciencia y la tecnología cubanas en función de contribuir a la solución de los principales problemas ambientales
- Desarrollar una activa política internacional, procurando niveles efectivos de cooperación y de concertación de las acciones.

CITMA 1997c.

te un amplio proyecto de construcción de presas y micropresas, se incrementó la capacidad de embalse desde 48 millones de metros cúbicos en 1958, hasta 9 600 millones a comienzos de la presente década. Ello permitió, entre otros resultados, aumentar significativamente la cobertura de agua potable de la población (CITMA 1995a).

Sin embargo, la cantidad y la calidad del agua potable suministrada a la población en los últimos años ha sido sensiblemente afectada debido básicamente al déficit de los productos necesarios para su tratamiento, al deterioro de las instalaciones, redes de acueducto y alcantarillado, y a la irregularidad en las labores de mantenimiento.

También se ha afectado significativamente la recolección y disposición de los desechos sólidos como resultado de las limitaciones en el transporte automotor y en la disponibilidad de depósitos. Consecuentemente, han proliferado los microvertederos, incluso en las zonas habitadas. Adicionalmente, emergen problemas con el estado higiénico-sanitario de los vertederos, la operación de los rellenos sanitarios, y el manejo de los residuos hospitalarios y otros residuos peligrosos. A todo lo anterior se añade el incremento de la presencia de animales domésticos y de corral en las viviendas, con serios efectos contaminantes e implicaciones adversas para la salud de la población, sobre todo, en las zonas densamente pobladas.

En algunos asentamientos humanos, las condiciones ambientales han estado afectadas por la deficiente calidad del aire debido, entre otras razones, a incorrectas ubicaciones relativas de los centros industriales y los asentamientos poblacionales, así como a violaciones de la legislación ambiental. El problema se agrava ante la imposibilidad de contar con sistemas eficientes de depuración de las emisiones, la persistencia de un parque de transporte en gran medida obsoleto y el déficit de áreas verdes, entre otros factores. Debe señalarse, además, el serio deterioro sufrido en los últimos años en los sistemas de monitoreo, debido a la falta de insumos y la obsolescencia del escaso equipamiento existente. La principal fuente de contaminación de la atmósfera sigue siendo la industria, con grandes focos contaminantes en Ciudad de La Habana, Mariel, Moa, Nicaro, Nuevitas y Santiago de Cuba.

La solución de estos problemas exige importantes inversiones en la infraestructura de saneamiento ambiental de los asentamientos humanos, cuya materialización dependería en alto grado de la disponibilidad de recursos fi-

nancieros. También requiere perfeccionar la organización y gestión ambiental, y potenciar la participación comunitaria, para asegurar un aprovechamiento óptimo de los limitados recursos disponibles.

El incremento, en los últimos años, de los niveles de *contaminación de las aguas interiores y marinas* está muy relacionado con las limitaciones en el tratamiento de residuales, y con el deterioro de los sistemas de monitoreo y control de la calidad de las aguas, por limitaciones financieras. Este problema, además de afectar diversos sectores económicos como la pesca, la agricultura, el turismo y otros, tiene efectos adversos sobre los ecosistemas y la calidad de la vida en general.

La situación más grave de contaminación de las aguas costeras está limitada a la Bahía de La Habana y, en menor grado, a las de Santiago de Cuba, Cienfuegos y Matanzas. Una parte importante de la contaminación costera procedente de fuentes terrestres es causada por sustancias residuales industriales, agropecuarias y domésticas que, por lo general, llegan a la costa sin tratamiento alguno. El 47% de las contribuciones a la carga del ecosistema costero proviene de los centrales azucareros, las destilerías y las fábricas de torula; el 26% son residuales domésticos; el 10% proceden de la industria alimenticia; el 5%, de la actividad agropecuaria, y el 12% restante, de otras fuentes (CITMA 1997a).

Para revertir los problemas de contaminación en las aguas interiores y costeras, debe registrarse un progreso sustancial en la reducción de los residuales —mediante el reciclaje, el fomento de producciones limpias u otras vías—, y un avance significativo en el tratamiento de los desechos.

La protección y el manejo de los bosques en las últimas cuatro décadas ha buscado compensar el acelerado proceso de deforestación que afectó al país, sobre todo, entre comienzos del siglo XIX y el decenio de los años cincuenta del presente siglo. El área de territorio nacional cubierta por bosques se redujo del 95% en 1492, al 89% en 1812, al 54% a comienzos de este siglo, y a apenas el 14% en 1959 (COMARNA 1991 y CITMA 1995a).

En abril de 1959, fue promulgada la Ley 239, Ley de Repoblación Forestal, que sirvió de base para el desarrollo de un amplio programa de reforestación. A partir de 1987, el programa fue reforzado con la puesta en marcha del Plan Manatí, apoyado ampliamente por la población, y mediante el cual ha sido posible elevar la superficie cubierta por bosques hasta alrededor del 20% (CITMA 1997a).

Durante el *período especial* se registró una tendencia al uso irracional de los bosques con fines energéticos, debido al déficit de combustibles domésticos, el establecimiento de áreas de autoconsumo y otras acciones constructivas sin una adecuada evaluación de los impactos ambientales. En este campo se destaca, entre otras implicaciones adversas, la pérdida de diversidad en la flora forestal y las afectaciones en los ecosistemas frágiles.

Entre las acciones propuestas en la Estrategia Nacional Ambiental para enfrentar los problemas de deforestación se incluyen el perfeccionamiento de los planes de manejo forestal, una combinación de instrumentos educativos y coercitivos ante las infracciones de la legislación vigente, el fomento de la repoblación forestal en zonas montañosas y ecosistemas frágiles como parte del Plan Turquino-Manatí, y la ampliación de los bosques energéticos. Muchas de estas propuestas consideran, como uno de sus componentes básicos, la necesidad de mantener y ampliar la participación comunitaria.

El interés del Estado en la promoción de programas integradores del desarrollo socioeconómico y la protección del entorno, ha tenido una clara expresión, desde la década del sesenta, en algunas zonas montañosas, como la Sierra del Rosario (Pinar del Río), que en 1985 fue declarada Reserva de la Biosfera por el Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO. A este ejemplo, se añaden otras iniciativas como el Gran Parque Nacional Sierra Maestra, en funcionamiento desde 1980, y el Programa Nacional de Desarrollo Integral de las Montañas, en operación desde 1987 con el nombre de Plan Turquino.

Los resultados socioeconómicos y ambientales de este programa han sido exitosos. Además del crecimiento en producciones locales de gran importancia económica, se ha observado avances notables en áreas como la repoblación forestal, la recuperación de los suelos, el fomento de las fuentes energéticas renovables, la reducción del éxodo de pobladores locales, la estabilización de la fuerza de trabajo, la conservación de los valores culturales y la elevación del nivel de vida en las comunidades.

En cuanto a la *biodiversidad*, se ha llegado a considerar que Cuba posee la mayor riqueza genética de todas las islas del hemisferio occidental y algunos ecosistemas ubicados entre los de mayor productividad a nivel internacional, como los bosques tropicales lluviosos de las zonas montañosas, los manglares, los arrecifes coralinos y las praderas sumergidas. Vale la pena recordar, sin

embargo, que en Cuba, como en otros territorios insulares, los ecosistemas naturales son extremadamente frágiles, y su flora y fauna silvestres son altamente vulnerables a los cambios ambientales severos.

Como parte de los esfuerzos dirigidos a la conservación de la biodiversidad, desde 1960 se ha trabajado intensamente en el establecimiento y desarrollo de un sistema de áreas protegidas. A partir de 1981, quedó establecido el Sistema o Red Nacional de Áreas Protegidas, que ha sido perfeccionado desde entonces. Este sistema abarca en la actualidad unas 80 unidades: 8 reservas naturales, 14 parques nacionales, 22 reservas ecológicas, 4 elementos naturales destacados, 11 refugios de fauna, 11 reservas florísticas manejadas, 2 paisajes naturales protegidos y 8 áreas protegidas de recursos manejados (CITMA 1997a).

Entre las causas de pérdidas en la diversidad biológica se destacan los problemas en la integración entre las estrategias de conservación y uso sostenible de la biodiversidad y las actividades de desarrollo económico, así como la falta de control sobre el cumplimiento de la legislación vigente.

En la actualidad, se dedica especial atención a la evaluación de los impactos y a la aplicación de medidas preventivas y correctoras. En este sentido, tienen prioridad los programas especiales para la conservación de las especies en peligro de extinción, la conservación de los bancos de germoplasma, y la regulación y el control de los riesgos derivados de la utilización de organismos vivos modificados por la biotecnología.

Además del diseño y aplicación de planes de acción para hacer frente a los problemas ambientales mencionados, otros temas priorizados son la conservación y restauración de la zona costera, el desarrollo de tecnologías energéticas sostenibles, el fomento del turismo sostenible, la elaboración de normas ambientales nacionales y el reconocimiento de la variable ambiental como criterio de competitividad nacional e internacional.⁷

La Estrategia Ambiental Nacional dedica especial atención no sólo al análisis de los principales problemas ambientales, presentes en la realidad cubana, sino que, además, propone programas de respuesta para enfrentar esos problemas bajo un enfoque sistémico e

⁷ Para más información acerca del vínculo entre medio ambiente y desarrollo en sectores económicos priorizados, como la energía, el turismo y otros, ver COMARNA (1991) y CITMA (1995a, 1995b, 1995c).

integrador y con una perspectiva de corto, mediano y largo plazos. También se identifican diversos instrumentos para materializar esta Estrategia, tales como:

- El *Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo*. Se trata de la adecuación cubana de la Agenda 21, que sintetiza los aspectos centrales de la política ambiental de Cuba y contiene los lineamientos para la acción de los diversos agentes que intervienen en la protección del medio ambiente
 - El *ordenamiento ambiental*. Es un proceso de evaluación orientado a lograr un desarrollo sostenible del territorio, sobre la base del análisis integral de sus recursos bióticos, abióticos y de sus factores socioeconómicos. La preservación de la equidad social es uno de los objetivos básicos del ordenamiento ambiental, junto al uso racional de los recursos naturales
 - La *legislación ambiental*. Incluye, además de la Ley Marco, las demás regulaciones legales destinadas a proteger el medio ambiente y las normas técnicas de protección ambiental
 - La *evaluación de impacto ambiental*. Está dirigida a identificar, predecir, evaluar e informar de los efectos de los planes, programas, proyectos y obras sobre el medio ambiente y los recursos naturales, como parte del proceso de adopción de decisiones. Incluye, además, información detallada acerca de las medidas de mitigación correspondientes
 - La *licencia ambiental*. Es el documento oficial otorgado por el CITMA, en virtud del cual se autoriza la realización de una obra o actividad. La autorización contenida en la licencia ambiental está sujeta al cumplimiento por el beneficiario de los requisitos establecidos en relación con la prevención, mitigación, corrección y compensación de los efectos ambientales de la obra o actividad en cuestión
 - La *inspección ambiental estatal*. Se define como una actividad de control, fiscalización y supervisión del cumplimiento de las disposiciones y normas jurídicas vigentes en materia de protección del medio ambiente y uso sostenible de los recursos naturales. Es un mecanismo eminentemente preventivo
 - La *investigación científica e innovación tecnológica*. Los avances en esta dirección están asegurados, en gran medida, por la dotación de fuerza de trabajo calificada y por la infraestructura de investigación y desarrollo creada en las últimas cuatro décadas
 - La *educación y divulgación ambientales*. Entre los lineamientos generales de la Estrategia Nacional de Educación Ambiental se destacan el fortalecimiento de la capacidad institucional, la formación y capacitación de los recursos humanos, la dimensión ambiental en la educación formal, la dimensión ambiental en los procesos de educación no formal, el desarrollo y fortalecimiento de la disponibilidad y acceso a la información, y la dimensión ambiental en los procesos de comunicación y divulgación (CITMA 1997c)
 - Los *instrumentos de regulación económica*. Se considera el empleo de políticas tributarias, arancelarias, o de precios diferenciados, entre otras; y su aplicación efectiva exige un avance significativo en la valoración y contabilización de los recursos del patrimonio ambiental
 - Los *indicadores ambientales* para la adopción de decisiones. Se consideran como elementos clave para organizar un adecuado sistema de información ambiental, que contribuya al proceso de adopción de decisiones
 - La *política ambiental internacional*. Se destaca la posición cubana en defensa del derecho soberano de cada país para administrar sus recursos naturales, el principio de la equidad en las relaciones internacionales, el derecho al desarrollo desde una perspectiva integral, y los requerimientos de financiamiento y de tecnologías para el desarrollo sostenible en los países subdesarrollados
- En las negociaciones internacionales sobre el tema, Cuba ha continuado abogando por un enfoque integral en el tratamiento del vínculo entre medio ambiente y desarrollo, y por una profunda reestructuración de las relaciones internacionales, sobre bases equitativas, a tono con los requerimientos del desarrollo sostenible. En este sentido, Cuba ha denunciado la deuda ecológica del Norte, es decir, la responsabilidad histórica de los países industrializados con los problemas am-

bientales globales y con la crisis socioeconómica que afecta a sectores mayoritarios de la población del Tercer Mundo.

Como otros pequeños Estados insulares subdesarrollados, Cuba, con una contribución marginal a las emisiones globales de gases de efecto invernadero, pudiera verse sensiblemente afectada por el cambio climático provocado a partir de la acumulación de tales gases, los que son emitidos, principalmente, por los países industrializados. Tal situación revela un serio problema de inequidad en las relaciones Norte-Sur, que es objeto de debate en las negociaciones internacionales sobre el cambio climático. Desde 1992, Cuba forma parte de la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), que agrupa a numerosos países vulnerables al cambio climático global (Pichs 1994 y 1997).

En la actualidad, Cuba es signataria de numerosos instrumentos jurídicos internacionales de relevancia ambiental, tales como la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES); el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono; el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación; el Convenio sobre Diversidad Biológica; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África; y el Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe.

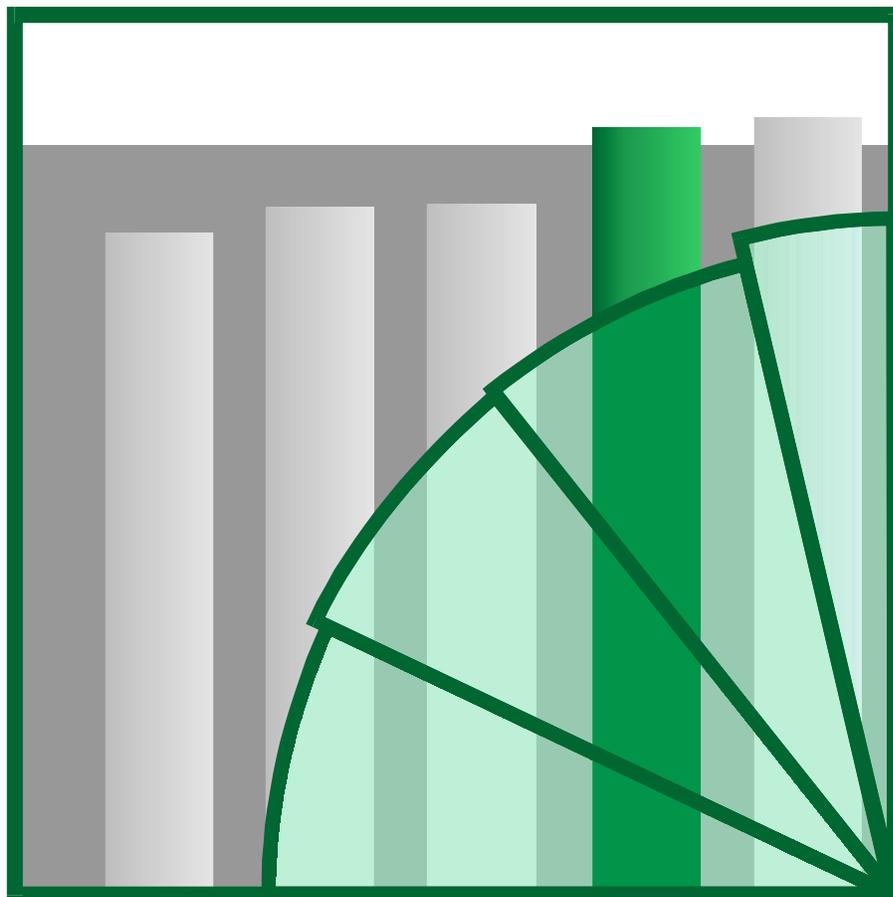
Referencias

- Antelo, J. 1996. *Intervención del viceministro de Salud de Cuba. Reforma del Sector Salud en el Área Andina*. Quito, Imprensa S. A., 1996.
- Araújo, A. y J. Lloréns (coordinadores) 1985. *La lucha por la salud en Cuba*. México, Siglo Veintiuno, 1985.
- De la Osa 1999. "Caminar el futuro, Escuela Latinoamericana de Ciencias Médicas." Periódico *Granma*, 20 de marzo de 1999, La Habana.
- Capote, R. y J. Haddad 1998a. "Evolución y concepciones políticas de salud". *Revista del Instituto Juan César García*, Fundación Internacional de Ciencias Sociales y Salud, Vol. 8, Núms. 1 y 2, enero-diciembre de 1998, Ecuador.
- Capote, R. y J. Haddad 1998b. "Cómo se desarrolló la lucha por la eficiencia y la efectividad, la equidad y la igualdad en el Sistema Nacional de Salud Pública". *Revista del Instituto Juan César García*, Fundación Internacional de Ciencias Sociales y Salud, Vol. 8, Núms. 1 y 2, enero-diciembre de 1998, Ecuador.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) 1997. *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeños en los noventa*. México, Fondo de Cultura Económica.
- CIEM (Centro de Investigaciones de la Economía Mundial) 1983. *Estudio acerca de la erradicación de la pobreza en Cuba*. La Habana, CIEM.
- CIEM 1997. *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba 1996*. La Habana, Caguayo S. A.
- CITMA (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente) 1995a. *Cuba: Medio Ambiente y Desarrollo*. La Habana, Agencia del Medio Ambiente.
- CITMA 1995b. *Datos e informaciones sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. La Habana, Agencia del Medio Ambiente.
- CITMA 1995c. *Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo*. La Habana, CIDEA.
- CITMA 1997a. *Cuba: Medio Ambiente y Desarrollo. Datos e informaciones*. La Habana, CIDEA-Agencia de Medio Ambiente.
- CITMA 1997b. *Estrategia Nacional Ambiental*. La Habana, CIDEA.
- CITMA 1997c. *Estrategia Nacional de Educación Ambiental*. La Habana, CIDEA.
- Colby, M. y F. Sagasti 1992. "Ecodevelopment and Perspectives on Global Change from Developing Countries", en *Global Change: Environmental Challenges and International Responses*. Cambridge, MIT Press (edit. N. Choueri).
- COMARNA (Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales) 1991. *República de Cuba: Informe Nacional a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Documento de trabajo, La Habana.
- Constitución de la República de Cuba 1992. La Habana, Editora Política.
- Cuba 1993. *Programa Nacional de Fuentes de Energía*. La Habana, Comisión Nacional de Energía.
- Cuba 1995. *Informe Nacional a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995*. La Habana, Editora Palacio de las Convenciones.
- Cuba 1996a. *Alimentos para todos. Informe de Cuba a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. La Habana.
- Cuba 1996b. *Informe Nacional de Cuba a la Conferencia Mundial de Naciones Unidas para los asentamientos humanos "Hábitat II"*. La Habana, Comité Nacional Preparatorio.
- Cuba 1997a. *Informe Nacional a la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre sobre Desarrollo Social*. La Habana.
- Cuba 1997b. *Sexto Informe de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Acción para el Cumplimiento de los Acuerdos de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia*. La Habana, Ediciones Pontón Caribe S. A.
- Engels, F. 1974. "El papel del trabajo en la transformación del mono en hombre", en C. Marx y F. Engels. *Obras Escogidas*. Moscú, Editorial Progreso (Séptima Edición).
- Ferriol, A., G. Carriazo y cols. 1998. "Efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza: el caso de Cuba en los 90" en Ganuza, E., L. Taylor, y S. Morley. *Políticas macroeconómicas y pobreza en América Latina y el Caribe*. Ediciones Mundi-Prensa.
- Gutiérrez, J. y G. Delgado (1996). *Los Hogares Maternos en Cuba*. La Habana, MINSAP.
- INVE (Instituto Nacional de la Vivienda) 1999. *Control del fondo de viviendas, año 1998*. La Habana, INVE.
- Kuntz, D. 1993. The politics of suffering: the impact of the U. S. embargo on the health of the Cuban People. Washington D.C., A.P.H. A.
- Lage, C. 1998. "Intervención en la Asamblea Nacional del Poder Popular". Entrevista concedida por C. Lage al periódico *Granma*, 23 de julio, La Habana.
- Lee, S. 1995. "Entrevista con Carlos Lage, vicepresidente del Consejo de Ministros." Periódico *Granma*, 25 de enero, La Habana.
- López, C. 1997. "Salud y economía en las Américas: ¿cómo están correlacionadas?" Panel presentado en la II Jornada Nacional de Bioestadística, Inédito, 3-5 de diciembre de 1997, La Habana.
- López, C. 1998. "Aproximación a una medición sintética de las iniquidades en salud en las Américas." *Revista del Instituto Juan César García*, Fundación Internacional de Ciencias Sociales y Salud, Vol. 8, Núms. 1 y 2, enero-diciembre, Ecuador.
- Mehrotra, S. y R. Jolly 1997. "Human development in Cuba: growing risk of

- reversal". *Development with a human face*. Oxford, Clarendon Press.
- MINSAP 1993. *Análisis del sector salud en Cuba*. La Habana, MINSAP.
- MINSAP 1994. *Análisis del sector salud en Cuba*. La Habana, MINSAP.
- MINSAP 1996. *Análisis del sector salud en Cuba*. La Habana, MINSAP.
- MINSAP 1997. *Plan maestro de inversiones en salud en Cuba*. La Habana, OPS-OMS.
- MINSAP 1998a. *Anuario Estadístico 1997*. La Habana, MINSAP.
- MINSAP 1998b. *Salud en el tiempo*. La Habana, MINSAP.
- MINSAP 1998c. *Sistema Nacional de Salud. Políticas, Estrategias y Programas*. La Habana, MINSAP.
- MINSAP 1999. *Anuario Estadístico 1998*. La Habana, MINSAP.
- ONE 1998. *La economía cubana 1997*. La Habana, ONE.
- ONE 1999. *Panorama económico y social, Cuba 1998*. La Habana, ONE.
- OPS/OMS 1995. "Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Cuba". Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud. Washington, D. C., OPS/OMS (Series Sectoriales No.3).
- Pagés, R. y C. de la Cruz 1998. "Método político y revolucionario en la aplicación de medidas." Periódico *Granma*, 23 de julio, La Habana.
- PAI (Population Action International) 1995. *Riesgo reproductivo: evaluación mundial de la salud sexual y materna de la mujer*. Washington, D. C., PAI.
- PIAS (Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud) 1997. *Análisis del sector de agua potable y saneamiento en Cuba 1996*. Washington D. C., OPS/OMS (Series sectoriales Núm. 3).
- PCC (Partido Comunista de Cuba) 1997. "Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba." Periódico *Granma*, 7 de noviembre, La Habana.
- Pichs, R. 1994. *El desarrollo sostenible: un reto global*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Pichs, R. 1997. *Tecnología, Energía y Medio Ambiente. Potencialidades y limitaciones internacionales para una reestructuración energética sostenible y retos para México* (Tesis Doctoral). México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rodríguez, J. y G. Carriazo 1980. *La erradicación de la pobreza en Cuba*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Varela, J. 1998. "Terminados 297 acueductos rurales." Periódico *Granma*, 10 de septiembre, La Habana.
- Vivienda (Ley General de la) 1985. Editora Política, La Habana.

TERCERA PARTE:

Medición de los aspectos relevantes del desarrollo humano y la equidad



CAPITULO 8:

Aproximaciones a la medición del desarrollo humano y la equidad

CAPITULO 9:

Logros de Cuba en áreas relevantes del desarrollo humano
y la equidad en el contexto de América Latina y el Caribe

CAPITULO 10:

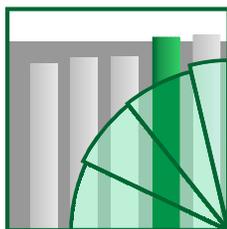
El desarrollo humano y la equidad a escala territorial

NOTA TECNICA 1:

Indice de Desarrollo Humano y Equidad

NOTA TECNICA 2:

Indice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad



Aproximaciones a la medición del desarrollo humano y la equidad

Lo relativo de las posiciones relativas que ocupan los países de acuerdo con su desarrollo humano

Dado un concepto establecido, se puede definir un **indicador** como un instrumento de medición construido teóricamente para ser aplicado a un conjunto de unidades de análisis con el propósito de producir un número que cuantifica el concepto asociado a ese colectivo (Rojas 1994). Asimismo, tal definición es válida para un **índice**, si se considera como tal —a los efectos de esta discusión— el resultado sintético de un conjunto de indicadores. Por ende, para un mismo conjunto de elementos evaluados según un mismo concepto, se puede obtener variados resultados que dependerán de la construcción teórica subyacente en el diseño del indicador o del índice, el cual no es ajeno a la subjetividad (ni a la intencionalidad) de quien lo construye.

En el caso específico de la medición del desarrollo humano (el concepto), a través del Índice de Desarrollo Humano u otros alternativos (los índices) en los países (las unidades de análisis), la situación ha sido resaltada al señalarse el amplio margen de variación que puede tener la posición comparativa de un país con otros, en dependencia de la forma de construir y calcular el índice (Martínez 1997).

Luego, la posición relativa de un país —o de cualquier espacio territorial— respecto a otro en cuanto a su desarrollo humano, o a su equidad, no es inequívoca: depende de cómo sean conceptualizados y medidos el desarrollo humano y la equidad.

¿Qué índices han sido empleados para medir el desarrollo humano?

En este capítulo, son examinadas las características de diversos índices empleados para la cuantificación del desarrollo humano, considerado tanto integralmente como en sus aspectos específicos. Finalmente, se esboza los rasgos más sobresalientes de un nuevo Índice de Desarrollo Humano y Equidad, empleado, en el presente trabajo, para la evaluación de los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, se incorpora un Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad para la evaluación de la equidad relativa de las provincias de Cuba.¹ En las Notas Técnicas 1 y 2, se amplía, respectivamente, sobre las características de ambos índices y se ejemplifica su cálculo.

Un resumen de las características de los índices propuestos en los Informes sobre Desarrollo Humano de 1990 a 1999² se ofrece en la Tabla 8.1.

1. Los índices a los cuales se hará referencia en el capítulo son los siguientes:

Índice de Desarrollo Humano

Índice de Desarrollo de Género

Índice de Potenciación de Género

Índice de Pobreza de Capacidad

Índice de Pobreza Humana

Índice de Pobreza Humana de los países en desarrollo

Índice de Pobreza Humana de los países industrializados

Índice de Desarrollo Humano Modificado

Índice de Desarrollo Humano Provincial

Índice de Seguridad Humana Objetivo

Índice de Seguridad Humana Subjetivo

Índice de Calidad de Vida

Índice de Desarrollo Humano Modificado de Noorbakhsh

Índice de Progreso Social

Indicador General de Accesibilidad al Desarrollo Social Acumulado

Índice de Iniquidades en Salud

Índice de Desarrollo Social Civil

Índice de Riesgo Reproductivo

Índice de Opciones Anticonceptivas

Índice de Salud Reproductiva

Índice de Desarrollo Humano y Equidad

Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad.

2. El Informe sobre Desarrollo Humano 1999 fue publicado cuando este documento se encontraba en una fase avanzada de elaboración. Por ello, se hará referencia a él limitadamente, y se ampliará su análisis en la próxima edición de la investigación sobre desarrollo humano en Cuba.

La posición relativa de un país respecto a otro en cuanto a su desarrollo humano, o a su equidad, no es inequívoca: depende de cómo sean conceptualizados y medidos el desarrollo humano y la equidad

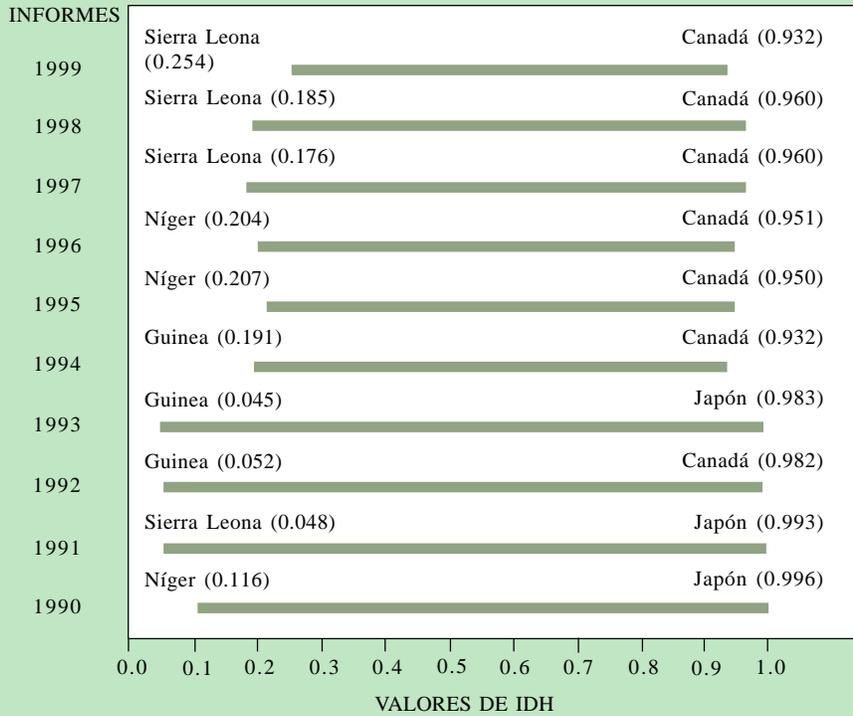
TABLA8.1

Características de los índices propuestos en los Informes sobre Desarrollo Humano

Índice	¿Qué pretende medir ?	¿Cuáles indicadores lo componen?	¿En cuáles Informes han sido calculados?
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	El desarrollo humano en forma integral, el cual contempla las dimensiones: longevidad, conocimientos e ingreso	-Esperanza de vida al nacer -Tasa de alfabetización en adultos (%) -Tasa de matrícula combinada en educación primaria, media y superior (%) -PIB real <i>per capita</i> (Los componentes del índice han sido modificados en diferentes ediciones del Informe sobre Desarrollo Humano; los indicadores relacionados son los empleados en el Informe de 1999)	1990-1999
Índice de Desarrollo de Género (IDG)	El desarrollo humano en forma integral, ajustado en función de la desigualdad entre géneros	<i>Para ambos sexos:</i> -Esperanza de vida al nacer -Tasa de alfabetización en adultos (%) -Tasa de matrícula combinada (%) -Participación proporcional en la población total (%) -Participación en la población económicamente activa (PEA) de 15 y más años de edad (%) <i>Globalmente:</i> -PIB real ajustado <i>per capita</i> -Cociente entre salario medio femenino y masculino	1995-1999
Índice de Potenciación de Género (IPG)	La desigualdad de género en esferas claves de la participación económica y política, y en la adopción de decisiones	<i>Para ambos sexos:</i> -Participación (%) en el Parlamento -Participación (%) en puestos administrativos y ejecutivos -Participación (%) en puestos profesionales y técnicos -Participación proporcional de la población total -Participación proporcional en la PEA <i>Globalmente:</i> -PIB real no ajustado <i>per capita</i> -Cociente entre salario medio femenino y masculino	1995-1999
Índice de Pobreza de Capacidad (IPC)	La parte de la población que carece de capacidad humana básica o mínima esencial	-Niños de 5 años con peso insuficiente (%) -Partos sin asistencia por personal capacitado (%) -Mujeres de 15 ó más años analfabetas (%)	1996
Índice de Pobreza Humana (IPH)	La privación en cuanto al desarrollo humano básico en las mismas dimensiones que el IDH	-Personas que se estima no sobrevivirán a los 40 años (%) -Adultos analfabetos (%) -Personas sin acceso a agua potable (%) -Personas sin acceso a servicios de salud (%) -Menores de 5 años con peso moderado y severamente insuficiente (%)	1997
Índice de Pobreza Humana de los países en desarrollo (IPH - 1)	La privación en cuanto al desarrollo humano en las tres dimensiones esenciales de la vida humana reflejadas en el IDH	-Personas que se estima no sobrevivirán a los 40 años (%) -Adultos analfabetos (%) -Personas sin acceso a agua potable (%) -Personas sin acceso a servicios de salud (%) -Menores de 5 años con peso moderado y severamente insuficiente (%)	1998-1999
Índice de Pobreza Humana de los países industrializados (IPH-2)	La privación en cuatro dimensiones esenciales de la vida humana: longevidad, conocimientos, nivel de vida decente y exclusión social	-Personas que se estima no sobrevivirán a los 60 años (%) -Adultos funcionalmente analfabetos según definición de la OCDE (%) -Personas que viven por debajo del límite de la pobreza de ingreso (%), fijado en el 50% de la mediana del ingreso personal disponible -Tasa de desempleo de largo plazo (12 meses o más) de la población en edad activa	1998-1999

GRAFICO 8.1

Valores mínimos y máximos de IDH en los Informes sobre Desarrollo Humano entre 1990 y 1999



Cuadro 1 de los Informes sobre Desarrollo Humano de 1990 a 1999.

El **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**, introducido en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1990 y empleado en los sucesivos Informes, pretende medir el desarrollo humano en forma integral, al contemplar las dimensiones de longevidad, conocimientos e ingreso, y se considera “como una medida de la capacidad de la gente para lograr vidas sanas, comunicarse y participar en las actividades de la comunidad y contar con recursos suficientes para conseguir un nivel de vida razonable” (PNUD 1993).

En el Gráfico 8.1 se representa los valores extremos (máximos y mínimos) de IDH, así como los países que los obtuvieron, tal como ha sido reflejado en los Informes de 1990 a 1999.

Cada una de las dimensiones consideradas en el IDH se ha cuantificado a través de índices sustentados en variables que no han sido siempre las mismas en las diversas oportunidades en las que se ha calculado.

La longevidad ha sido medida en todas las oportunidades mediante el Índice de esperanza de vida al nacer (EVN), basado en este indicador. Sin embargo, el uso del indicador de EVN ha sido criticado (Sunkel y Zulueta 1990) en tanto si dos países tienen similar EVN, pero diferente edad media de sus poblaciones, el país con promedio de edad joven está en mejor situación de desarrollo humano que el otro con mayor promedio de edad, debido a que si bien se reconoce como una preocupación central de todas las sociedades humanas la prolongación de la vida, también se concede importancia suprema a la posibilidad de realizar múltiples actividades durante su transcurso.

La cuantificación de la dimensión conocimientos ha sufrido cambios. Inicialmente, en el Informe de 1990, se empleó un índice basado solamente en la tasa de alfabetización en adultos. Tras algunos cambios, desde el Informe de 1995, se obtiene un Índice de nivel educacional en función, a su vez, del Índice de alfabetización en adultos y del Índice de la tasa de matrícula combinada en educación primaria, secundaria y superior. Se pondera el primero con peso de 2/3 y el restante, con peso de 1/3.

La medición de la dimensión ingreso también ha sufrido transformaciones, la más reciente de las cuales aparece en el Informe de 1999. Sobre este aspecto se ampliará posteriormente.

En todos los casos, los índices representan la situación del país respecto a un valor óptimo entre los países considerados. En un principio, las cotas venían dadas por los valores extremos de los indicadores observados en los países analizados. En el Informe de 1994, se introducen

valores fijos, modificados posteriormente. En el Informe de 1999, considerando el cambio introducido en el tratamiento del ingreso, los valores fueron (PNUD 1999):

INDICADOR	VALORMINIMO	VALORMAXIMO
Esperanza de vida al nacer	25	85
Tasa de alfabetización en adultos (%)	0	100
Tasa de matrícula combinada (%)	0	100
PIB real <i>per capita</i>	100	40 000

En la forma concebida, el IDH adopta valores entre 0 y 1, más alto, mientras mayor sea el desarrollo humano cuantificado a través de este índice.

El tratamiento del ingreso: conflicto histórico

Con respecto a la forma de valorar el ingreso como componente del IDH, cabe preguntarse: ¿debe amortiguarse el impacto de ciertos niveles altos de riqueza sobre el desarrollo humano? ¿es válido el supuesto de que a medida que el ingreso aumenta por encima de un determinado valor, disminuye su impacto en el desarrollo humano? La concepción subyacente detrás de este modo de pensar de los redactores de los Informes es que, para lograr un nivel respetable de desarrollo humano, no se requiere de ingresos ilimitados (PNUD 1999), lo que pudiera traducirse en que más allá de cierto nivel de ingreso, el dinero no es ya necesario para vivir o, al menos, va siendo menos indispensable para vivir dignamente (CIEM 1997).

En el Informe sobre Desarrollo Humano de 1990, el ingreso se cuantificó mediante el logaritmo del Producto Interno Bruto (PIB) real *per capita* (PIB *per capita* ajustado a paridades de poder adquisitivo), expresado en dólares PPA. El empleo del logaritmo de este valor, en lugar del valor en sí, procuraba reflejar los rendimientos decrecientes del ingreso en las capacidades humanas (PNUD 1990).

En el Informe de 1991, fue realizada una modificación importante en la forma de medir el ingreso, mantenida hasta el de 1998, basada en la premisa — ya establecida en el Informe de 1990 — de la existencia de rendimientos decrecientes del ingreso destinado al desarrollo. El valor del PIB real *per capita* se ajustaba en función de su nivel relativo a un “umbral de ingreso” de acuerdo con la fórmula de Atkinson.³ De esa forma, si el PIB real *per capita* era menor que el umbral de ingreso, no se ajustaba; y si era mayor, mientras mayor era la diferencia con el umbral de ingreso, mayor era el efecto del ajuste. Las cifras de umbral de ingreso variaron en los distintos Informes por diversas razones. Entre ellas, los cambiantes criterios de cuál debiera ser la meta de ingreso para los países en desarrollo y la introducción de nuevos índices contentivos de información sobre el ingreso. En el Informe de 1998 —último en el que se establece este umbral—, se fijó en 5 990 dólares PPA, correspondiente al ingreso medio mundial de 1995 (PNUD 1998a).

... ¿está resuelto el problema?

En el Informe de 1999, se introduce un cambio en la forma de abordar el ingreso. Los autores consideran que el problema principal con el procedimiento empleado hasta entonces —el sustentado en el ajuste al umbral de ingreso— es que descuenta los ingresos por encima del umbral de forma muy drástica, penalizando a los países por encima de tal nivel. Se propone que la dimensión ingreso se cuantifique a través de la relación

$$W(y) = (\log y - \log y_{\min}) / (\log y_{\max} - \log y_{\min})$$

donde $W(y)$ es el índice de ingresos, y es el PIB real *per capita*, y_{\min} es igual a 100 dólares PPA y y_{\max} adquiere el valor de 40 000 dólares PPA.⁴ Los autores consideran que este procedimiento

3. El procedimiento puede consultarse, por ejemplo, en PNUD (1998a).

4. Esta relación es el resultado particular de con-

siderar ϵ (la elasticidad en una cierta función de utilidad marginal) igual a 1. Otras expresiones surgen si se considera otros valores de ϵ . Véase Anand y Sen (1999).

presenta varias ventajas: no descuenta el ingreso tan drásticamente como lo hacía el procedimiento anterior; descuenta todo el ingreso, no sólo aquél por encima de cierto nivel, y la asíntota comienza bastante tarde, de forma que no se castiga indebidamente a los países de ingresos medianos (PNUD 1999).

La crítica al procedimiento de ajuste al umbral de ingreso en su esencia (la marcada reducción del ingreso por encima de esa cota), ha sido realizada por diversos autores, aun cuando su enfoque pudiera no ser exactamente el mismo.

Lüchters y Menkhoff (1996), identificaron tres problemas técnicos en la forma de cálculo del IDH, utilizada en el Informe de 1995, pero sus observaciones son también válidas para posteriores ediciones del índice. Dos de esos problemas están relacionados con el ajuste al umbral de ingresos.⁵ Anand y Sen (1996) también realizaron una detallada evaluación de la fórmula de descuento del ingreso.⁶ Silva (1996), asimismo, ha reflexionado incisivamente sobre el uso del ajuste discutido.

En la *Investigación sobre Desarrollo Humano en Cuba 1996*, se señaló que el principal problema del IDH parecía radicar en el ajuste del PIB real *per capita* al umbral de ingreso por cuanto amortigua bruscamente las diferencias de aquellos valores por encima de ese umbral (CIEM 1997).

Previamente, López (1996) había expuesto tres razones para el empleo del PIB real *per capita* no ajustado al umbral de ingreso —en lugar del ajustado— en la conformación de un Índice de Desarrollo Humano Modificado (IDHM): que el ajuste atenúa violentamente las diferencias de los valores del PIB real *per capita* superiores al umbral de ingreso;⁷ que los valores no ajustados al umbral de ingreso tienen menos peso sobre el valor del índice (disminuye el efecto de la dimensión ingreso en el índice), mientras la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización en adultos y la tasa de matrícula combinada están más correlacionadas (aumentan el peso de estos indicadores); y que el PIB real *per capita* no ajustado genera valores de IDHM menos concordantes con los del IDH.

Los autores del Informe de 1999 señalan que los valores del IDH de este Informe no son comparables a los del Informe anterior, debido tanto al cambio en la metodología señalada, como por la revisión realizada a los datos que conforman el índice, en particular el referente al ingreso (PNUD 1999).

¿Perjudica o beneficia el nuevo IDH a los países de América Latina y el Caribe?

El nuevo tratamiento del ingreso provoca varias interrogantes, tanto relacionadas con todos los países en general, como con los de América Latina y el Caribe, en particular:

- ¿Amortigua las diferencias como lo hacía el procedimiento de ajuste al umbral de ingresos?
- ¿Cómo influye el cambio en el resultado del IDH?
- ¿Qué valores de IDH tienen los países de América Latina y el Caribe con el nuevo tratamiento del ingreso?
- ¿Cuál es la variación en la posición de los países del área según el nuevo IDH en relación con la obtenida en el Informe de 1998?
- ¿Qué parte de la variación en la posición de los países según los valores del IDH se explica por la modificación en la manera de considerar el ingreso, y qué parte, por variaciones en los valores de los indicadores que conforman el índice?

Si se ajustara el PIB real *per capita* al umbral de ingreso, la transferencia de su valor al índice relacionado con el ingreso sería lineal y marcada para los valores por debajo de este umbral (donde no se hacía ajuste) y prácticamente constante para los valores por encima de él. El ajuste

5. Demuestran que la transformación del PIB sustentada en la fórmula de Atkinson no responde estrictamente al concepto de disminución de las contribuciones marginales y que una modificación del umbral de ingreso puede obstaculizar comparaciones de los valores del IDH en el tiempo.

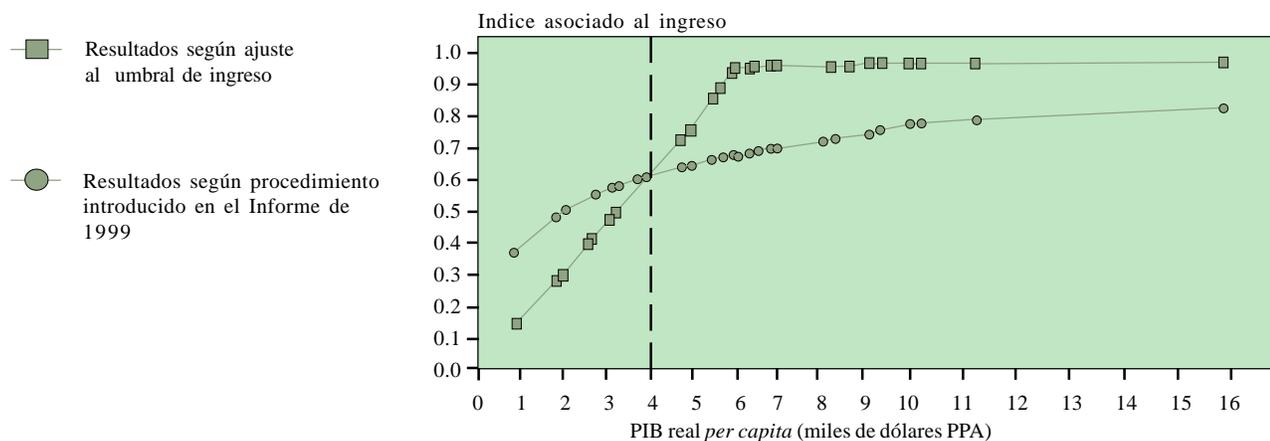
6. Un resumen de las observaciones críticas realizadas se presenta en un trabajo posterior de estos autores. Véase Anand y Sen (1999).

7. Por ejemplo, de acuerdo con los resultados del

Informe de 1997, una vez realizado este ajuste, los habitantes de Colombia tienen un PIB real ajustado per capita sólo inferior en 206 dólares PPA al año (escasamente 17 dólares PPA mensuales) en comparación con los de Japón, cuando en realidad la diferencia es de 15 474 dólares PPA: lo real es más de 75 veces lo ajustado. Como resultado de este ajuste, el nivel de “riqueza” medio del colombiano difiere del japonés varias veces menos que la diferencia dada para países con bajísimos niveles de ingreso, como por ejemplo, entre Angola y la R.P.D. Lao, o entre Haití y Etiopía (López 1999).

GRAFICO8.2

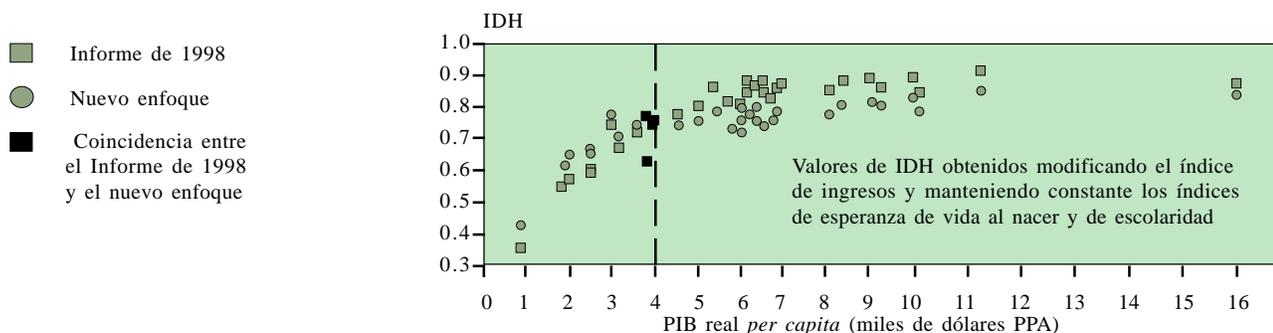
Indices asociados al ingreso para el cálculo del IDH para países de América Latina y el Caribe



UNDP 1998 y cálculo realizado para este estudio

GRAFICO8.3

Influencia del cambio en la forma de tratar el ingreso en los valores de IDH para América Latina y el Caribe



UNDP 1998, tabla 1, y cálculo realizado para este estudio

significaba que el aporte al IDH discrepaba ostensiblemente más entre un país con PIB real *per capita* de 2 000 dólares PPA y otro de 5 000, que entre uno con PIB real *per capita* de 6 000 y otro de 16 000 dólares PPA. Por otra parte, la modificación propuesta genera una curva mucho más suavizada, aunque no sea estrictamente igual la transferencia del PIB *per capita* real al índice asociado al ingreso para todos los niveles de PIB real *per capita* (Gráfico 8.2).

Para valores del PIB real *per capita* inferiores a unos 4 000 dólares PPA, es superior el índice asociado al ingreso obtenido por el nuevo procedimiento, que el que resultaba por el ajuste al umbral de ingreso (Gráfico 8.2). Este hecho tiene impacto en los resultados del IDH. En países con bajos niveles de ingreso (en particular, inferiores a 4 000 dólares PPA de PIB real *per capita*), el nuevo procedimiento genera valores más altos de IDH a iguales niveles en los indicadores de esperanza de vida al nacer y de escolaridad; lo contrario ocurre en países con PIB real *per capita* superiores a los 4 000 dólares PPA (Gráfico 8.3). Luego, el nuevo enfoque de tratamiento del ingreso beneficia relativamente, en el cálculo del IDH, a los países más pobres y penaliza a los países más ricos.

En la Tabla 8.2, se muestran los valores de IDH obtenidos por los países de América Latina y el Caribe según el Informe de 1999, el cambio total de posiciones respecto a la ubicación lograda según el Informe de 1998 y la modificación explicada por el cambio en la metodología de valorar el ingreso.

La mayor diferencia positiva (26 posiciones) —exclusivamente explicada por el cambio en el procedimiento al considerar el ingreso— la presenta Cuba. La menor, San Vicente y Granadinas, y Belice (-20).

En el Recuadro 8.1 se relaciona algunas cuestiones metodológicas que deben ser tenidas en cuenta al considerar el valor del IDH y la posición de un país de acuerdo con ese valor.⁸ Los aspectos se irán examinando en el texto.

8. Aunque en particular el recuadro se refiere al IDH, varios de los aspectos mencionados son, asimismo, válidos para otros índices sintéticos.

En busca de la ecuanimidad perdida...

La diferencia en las posiciones que ocupan los países en el Informe de 1999, en relación con el informe previo, ha provocado respuestas eufóricas y reacciones adversas entre los gobiernos (Yáñez s/f). Hay varias razones de orden metodológico que pueden contribuir a la ecuanimidad en uno o en otro sentido:

- El desarrollo humano es un concepto que refleja una determinada realidad; el IDH es sólo una manera de medir ese concepto. ¿Está bien construido el instrumento de cuantificación de ese concepto? Al respecto, el IDH presenta cinco problemas que merecen consideración:⁹

-¿Son las dimensiones tenidas en cuenta en el índice las que sintetizan el desarrollo humano?
¿Resumen la longevidad, la educación y el ingreso la amplia gama de aspectos involucrados en un concepto tan abarcador como el de desarrollo humano?

-¿Son los indicadores utilizados los que reflejan adecuadamente las dimensiones consideradas?

-¿Están adecuadamente ponderadas las dimensiones y los indicadores en la conformación del índice? ¿Deben las tres dimensiones tener igual peso?

-¿Debe el nivel alto de una dimensión compensar el nivel bajo de otra? ¿Un mejor ingreso compensa una peor educación? ¿Una mejor educación compensa una menor esperanza de vida?

-¿Debe existir un índice único con iguales dimensiones e indicadores para todos los países, independientemente de sus niveles relativos de desarrollo humano?

Por tanto, parece incuestionable que el IDH no es el índice óptimo para medir el desarrollo humano, y que al mejor de los índices se llegará, siempre que así se quiera, por sucesivas aproximaciones.

- Las modificaciones en el valor del IDH y la posición relativa de un país respecto a otros, en cuanto a desarrollo humano, son influidas por los cambios, a través del tiempo, en la forma de medirlo, y es riesgoso hacer comparaciones entre valores obtenidos por procedimientos diferentes.
- La clasificación de los países en niveles de desarrollo humano es sólo de relativa importancia, pues los valores que delimitan estos niveles son, en su esencia, arbitrarios. ¿Por qué se considera como de “alto” desarrollo humano un país, cuyo IDH es superior a 0.800? Si este nivel fuera de 0.700 —valor hasta más racional, porque junto con la cifra de 0.350 dividiría el conjunto de valores de IDH en tres partes de similar amplitud—, Cuba, por ejemplo, sería considerada como un país de alto desarrollo humano en todos los informes elaborados.

Luego, si bien no debe dejar de considerarse el valor del IDH como índice sintético que pretende consolidar en una cifra única un concepto tan complejo como el de desarrollo humano (concepto que en sí pudiera estar aún insuficientemente establecido y sobre el cual no existe total acuerdo),¹⁰ tampoco debe sobreestimarse su valor como proxy al concepto que se propone medir. El IDH, como cualquier índice sintético, presenta la gran virtud de que una cifra resume un concepto complejo y la gran desventaja de que un problema complejo es sintetizado en un valor único.

9. Los tres primeros problemas fueron previamente enunciados (CIEM 1997).

10. Por ejemplo, Breilh y colaboradores (1990) expresan que “desde el punto de vista conceptual, la definición de desarrollo humano se circunscribe a la ampliación de las alternativas individuales en ciertas áreas especialmente del consumo y, en cuanto a los derechos políticos, soslaya la medición de

la autarquía de los países como problema de dependencia y dentro de cada uno de ellos reduce el concepto de libertad y derechos a los que corresponden a la democracia formal”. Asimismo, se ha señalado que “el concepto de desarrollo humano —aplicado a todos los países— no podrá sustituir el diferente sentido y los diversos problemas a resolver por países con distintos niveles de desarrollo” (Martínez 1997).

RECUADRO 8.1

Aspectos metodológicos que no deben ser olvidados al considerar el valor del IDH y la ubicación del país respecto al índice

- El desarrollo humano es un concepto que refleja una determinada realidad; el IDH es sólo una manera de cuantificar ese concepto.
- ¿Son las dimensiones consideradas en el índice las que sintetizan el desarrollo humano?
- ¿Son los indicadores utilizados los que reflejan adecuadamente las dimensiones tenidas en cuenta?
- ¿Están adecuadamente ponderadas las dimensiones y los indicadores en la construcción del índice?
- ¿Debe el nivel alto de una dimensión compensar el nivel bajo de otra?
- ¿Debe existir un índice único con iguales dimensiones e indicadores para todos los países, al margen de sus niveles relativos de desarrollo humano?

- Las modificaciones en el valor del IDH de un país y de su posición relativa están influidas por los cambios en la forma de medir el desarrollo humano.

- La clasificación de los países en niveles de desarrollo humano es sólo de relativa importancia, pues las cotas que delimitan estos niveles son, en su esencia, arbitrarias.

- El progreso de un país en materia de desarrollo humano puede verse tanto en términos de la dinámica de los valores (valor del IDH o ubicación lograda) como en términos del nivel de los valores. Ambos enfoques son válidos y ambos muestran virtudes y desventajas.

La pregunta cardinal que debemos hacernos es: ¿el cambio observado es real, ocasionado por deterioro o por ganancia en los indicadores que conforman el índice, o debido a diferencias metodológicas?

Dos criterios para evaluar el progreso de los países

¿Debe verse el progreso de un país en cuanto a su desarrollo humano (tanto según sus cifras de IDH o la posición que ocupa) en términos de modificación positiva de los valores, es decir, de la dinámica de los valores, o en términos del nivel del valor? Pareciera que ambos enfoques son válidos, y cada uno presenta ventajas e inconvenientes.

Si es en términos de nivel, el mayor logro será para aquellos países que han obtenido las cifras relativamente más altas, en tanto no se benefician los que se encuentran en los niveles más bajos. Si es en términos de modificación positiva del valor del índice y de su ubicación, se benefician los que, encontrándose en los niveles más deprimidos, tienen oportunidades de mejorar sus valores; y no se favorecen los que ya han logrado valores altos, dada la escasa posibilidad de mejorar su situación debido al límite real (100%) de dos de los indicadores componentes del IDH (tasa de alfabetismo en adultos y tasa de matrícula combinada) y la tendencia a una asíntota de la EVN.

¿Cómo han contribuido la modificación en el tratamiento del ingreso y la transformación en los valores de los indicadores, a los cambios en la ubicación de los países? Una aproximación tipológica

En el Recuadro 8.2a, se presenta una tipología (diseñada a los efectos de esta investigación), de acuerdo con la contribución —favorable o desfavorable— que la transformación en la forma de considerar el ingreso y los cambios en los valores de los indicadores han tenido en las modificaciones de los valores del IDH, y, por tanto, en la posición relativa de los países de la región. En el Recuadro 8.2b se muestra las características de los signos del cambio total y del explicado por la modificación de la metodología en el tratamiento del ingreso. En el Gráfico 8.4 se ilustra la ubicación de los países según el cambio total experimentado entre los Informes de 1998 y 1999, y el motivado por la modificación en la forma de valorar el ingreso.

En la Tabla 8.3, se presenta la ubicación de los países de la región de acuerdo con la mencionada tipología. De los 33 países considerados, en 13 la modificación de la metodología contribuye a mejorar, parcial o totalmente, la ubicación, mientras que en 20, la modificación del tratamiento del ingreso no contribuye a darle al país una mejor posición.

Tanto en los países en los que la modificación de la metodología de tratamiento del ingreso contribuye al cambio positivo de ubicación, como en aquellos en que no contribuye, la transformación de los valores de los indicadores tiene diferente impacto.¹¹

De acuerdo con los resultados de la aplicación del IDH, según el Informe de 1999 —con datos correspondientes a 1997—, el país de mayor desarrollo humano es Canadá (con un valor del índice igual a 0.932) y el de menor desarrollo humano es Sierra Leona (con una cifra igual a 0.254). Para Cuba, el valor obtenido fue de 0.765, que la ubica en la 58ª mejor posición entre 174 países considerados (PNUD 1999).

Otros índices complementarios al IDH

A partir del Informe de 1991 y hasta el de 1994, los redactores calcularon el IDH ajustado a la distribución del ingreso y a la condición de los sexos, lo que permitió establecer las disparidades en el desarrollo humano dentro de los países, según ambas variables.

11. En los países en que el cambio en la forma de considerar el ingreso contribuye a la modificación positiva de ubicación:

- en 5 la modificación de los valores favorece tal cambio positivo de ubicación
- en 3 no favorece el cambio positivo
- en 3 explica el cambio negativo registrado en el país
- en 2 explica toda la modificación positiva.

En los países en los que la transformación en la forma de tener en cuenta el ingreso no contribuye a darle al país una mejor posición:

- en 2 la modificación en los valores explica el cambio positivo
- en 8 favorece la modificación negativa
- en 6 no favorece el cambio negativo
- en 3 explica todo el cambio negativo
- en 1 anula la no contribución del cambio de metodología.

Tipología de la contribución al mejoramiento de la ubicación de los países según el IDH en el Informe de 1999 respecto al de 1998 en los países de América Latina y el Caribe^(a)

Tipo	¿Contribuye la modificación en el tratamiento del ingreso a mejorar la posición del país ?	¿Qué impacto tienen los cambios en los valores de los indicadores que constituyen el índice en la modificación de las posiciones ?
<i>Países no ubicados sobre la diagonal principal ni sobre los ejes</i>		
I	No contribuye	Explican la modificación positiva
II	Contribuye	Favorecen la modificación positiva
III	Contribuye	No favorecen la modificación positiva
IV	Contribuye	Explican la modificación negativa
V	No contribuye	Favorecen la modificación negativa
VI	No contribuye	No favorecen la modificación negativa
<i>Países ubicados sobre la diagonal</i>		
VII	Explica toda la modificación positiva	
VIII	Explica toda la modificación negativa	
<i>Países ubicados sobre los ejes</i>		
IX	No tiene efecto	Explica toda la modificación positiva
X	Contribuye	Anula la contribución por el cambio de metodología
XI	No tiene efecto	Explica toda la modificación negativa
XII	No contribuye	Anula la no contribución por el cambio de metodología

(a) Ver gráfico 8.4

En el Informe de 1995, se introduce el **Índice de Desarrollo Relativo al Género** o **Índice de Desarrollo de Género** (IDG) y el **Índice de Potenciación de Género** (IPG) con el fin de incorporar, mejor que como se venía haciendo, la condición de género a la medición del desarrollo humano.

El IDG cuantifica el grado de adelanto en el desarrollo humano —igual que el IDH—, pero incorpora la desigualdad entre la mujer y el hombre en cuanto al grado de este adelanto (PNUD 1995). Un valor de 1 en este índice (máximo posible) refleja el adelanto máximo, con igualdad perfecta entre hombres y mujeres. Los indicadores utilizados para calcular el IDG son —en cada sexo— la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización en adultos, la tasa de matrícula combinada, la participación proporcional en la población total, en la población económicamente activa y en el salario medio y, globalmente, el PIB real *per capita*.

En el Informe de 1999, se reportan valores del IDG entre 0.928 (Canadá) y 0.286 (Níger), entre 143 países tenidos en cuenta. El valor registrado para Cuba fue de 0.762 (PNUD 1999).

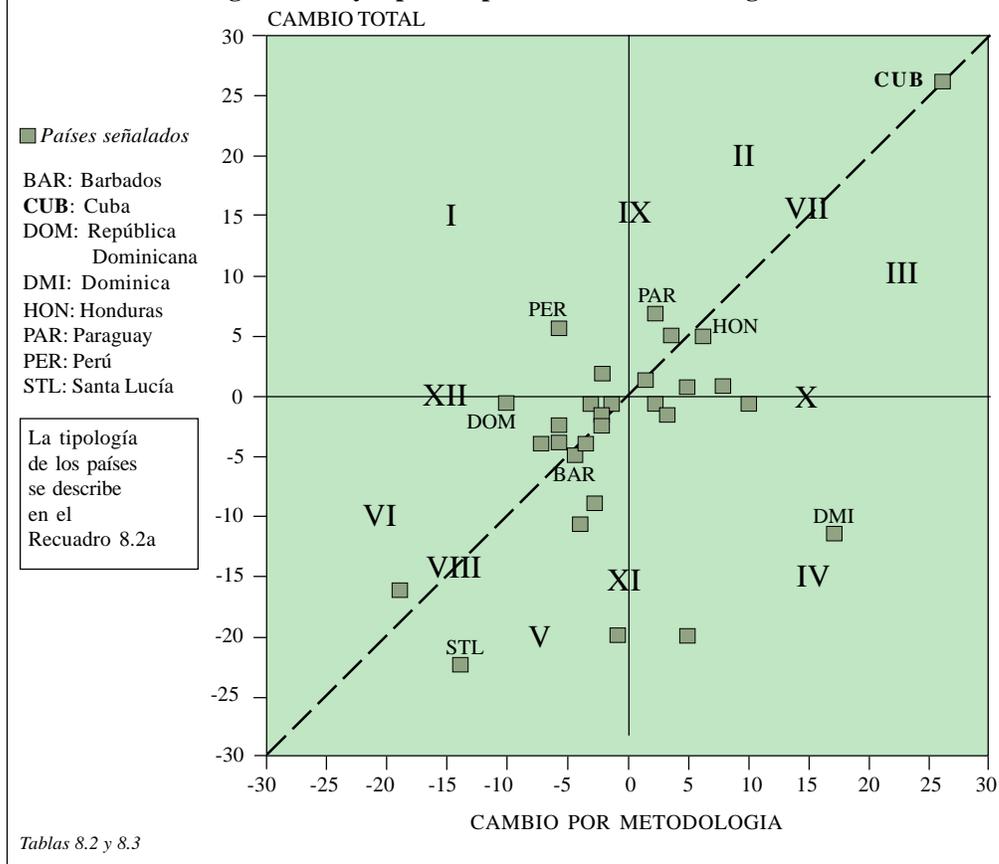
El IPG pretende medir la desigualdad de género en las esferas claves de la participación económica y política, y en la adopción de decisiones (PNUD 1996). Los indicadores básicos para calcularlo —en cada sexo— son la presencia en el Parlamento, en puestos administrativos, ejecutivos, profesionales y técnicos, en la población total y en la población económicamente activa, el salario medio y, globalmente para ambos sexos, el PIB real *per capita* no ajustado al umbral de ingresos. Los redactores del Informe argumentaron —antes del Informe de 1999, en el cual se abandona el ajuste al umbral de ingreso— el no empleo de este ajuste debido a que para el cálculo del índice deseaban considerar el ingreso como fuente de poder económico, la cual permite, a quién lo obtiene, elegir entre un conjunto más amplio de posibilidades y ejercer una gama más amplia de opciones —en lugar de considerar el ingreso como contribución al desarrollo humano básico, como en el caso del IDH y del IDG (PNUD 1996).

En el Informe de 1999, sólo un país supera el valor de 0.800 en este índice (Noruega, con 0.810), y la menor cifra registrada es de 0.120 (Níger). Para Cuba, se reporta un valor de 0.556, lo cual le permite ocupar la 21° mejor posición entre 102 países analizados (PNUD 1999).

El IDG ha sido criticado por darle demasiado peso a los diferenciales de ingreso y muy poco a los de esperanza de vida y de educación, y el IPG, por no considerar la sociedad civil y los gobiernos locales (Bardhan y Klasen 1999).

GRAFICO 8.4

Ubicación de los países de acuerdo con el cambio total en la posición según el IDH y explicado por el tratamiento del ingreso



Tablas 8.2 y 8.3

El **Índice de Pobreza de Capacidad (IPC)** fue introducido en el Informe de 1996, pero no fue empleado posteriormente. Pretendía reflejar el porcentaje de población que carecía de capacidad humana básica o mínima esencial, teniendo en cuenta la falta de tres capacidades básicas: la de estar alimentado y sano, la de procreación en condiciones saludables y la de tener educación y conocimientos. Estas capacidades se cuantificaron, respectivamente, a través de los siguientes indicadores de privación: porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente, porcentaje de partos sin asistencia por personal capacitado y porcentaje de mujeres analfabetas de 15 ó más años de edad (PNUD 1996).

Los valores de IPC fueron calculados en 101 países. En aquellos en que no se dispuso de datos sobre los porcentajes de niños menores de 5 años con peso insuficiente y de partos sin asistencia por personal capacitado, estas cifras se estimaron mediante análisis de regresión a partir de otros indicadores.¹²

De acuerdo con los resultados de este Informe, los valores de IPC oscilan entre 2.8 (Chile) y 77.3 (Nepal). Cuba, con un valor de 7.8, ocupa la 10ª mejor posición entre los 101 países tenidos en cuenta (PNUD 1996). No obstante, en el caso de Cuba, las cifras empleadas son más altas que las registradas por fuentes nacionales. Si se utilizaran valores más cercanos a la realidad nacional, el valor del IPC para el país sería de solamente 1.4.¹³

En el Informe de 1997, se introduce el concepto de “pobreza humana”, aplicado a los países subdesarrollados. Los autores consideran que “si el desarrollo humano consiste en ampliar las

12. Para la estimación del porcentaje de niños menores de 5 años con peso insuficiente, se emplearon el porcentaje de niños con bajo peso al nacer y la mortalidad en menores de 5 años; en tanto, para la estimación del porcentaje de partos sin asistencia por personal capacitado, se utilizaron la tasa de mortalidad materna y la tasa de mortalidad infantil. Desafortunadamente, como ha sido previamente señalado (CIEM 1997), los redactores del Informe

no explican la razón por la cual fueron seleccionadas estas variables independientes, ni los coeficientes hallados, ni brindan información alguna que posibilite conocer las características de la regresión obtenida como, por ejemplo, lo adecuado del ajuste que se obtiene en ambas ecuaciones.

13. Para un mayor detalle sobre el asunto, puede consultarse (CIEM 1997).

RECUADRO 8.2b

Características de los signos del cambio total y del explicado por la modificación en la metodología del tratamiento del ingreso y relaciones entre ambos valores para cada tipo de país^(a)

Tipo	Signo del cambio total	Signo del cambio explicado por la modificación de la metodología	Relación entre los valores en caso de ser de igual signo
I	+	-	
II	+	+	valor "total" mayor que valor "metodología"
III	+	+	valor "total" menor que valor "metodología"
IV	-	+	
V	-	-	valor modular "total" mayor que valor modular "metodología"
VI	-	-	valor modular "total" menor que valor modular "metodología"
VII	+	+	valor "total" igual a valor "metodología"
VIII	-	-	valor "total" igual a valor "metodología"
IX	+	0	
X	0	+	
XI	-	0	
XII	0	-	

(a) Ver Tabla 8.2

El nuevo tratamiento del ingreso introducido en el Informe de 1999 beneficia relativamente en el cálculo del IDH a los países de menos ingresos

opciones, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás”. Procuran medir la pobreza humana mediante el denominado **Índice de Pobreza Humana (IPH)** y se concentran en la privación de la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decente. La privación de la longevidad se cuantifica por medio del porcentaje de población que se estima muera antes de los 40 años; la privación de los conocimientos, a través del porcentaje de adultos analfabetos; y la privación de un nivel de vida decente, mediante un compuesto de tres indicadores: los porcentajes de personas sin acceso a agua potable y a servicios de salud, respectivamente, así como de menores de 5 años desnutridos. El índice puede obtener valores entre 0% y 100%. En este intervalo, mientras más alto es el valor, peor es la situación del país. El IPH se considera útil para los encargados de formular políticas, en tanto constituye un instrumento de publicidad y defensa, de planificación para determinar las zonas de concentración de pobreza, y de investigación (PNUD 1997).

Los resultados obtenidos para Cuba en este índice se consideran en el próximo capítulo.

La interpretación del IPH utilizado en ese Informe, y de otros índices, ha permitido resumir en el recuadro 8.3 la situación de la pobreza de ingreso y de la pobreza humana. El estado de los países en economía de transición es particularmente doloroso. Algunos de los resultados del proceso de cambio hacia una economía de mercado se resumen en el Recuadro 8.4.

En el Informe de 1998, además del IPH para los países en desarrollo —ahora denominado IPH-1—, se introduce un índice similar para los países industrializados (IPH-2). Se concentra en la privación en las mismas tres dimensiones que el IPH-1 (longevidad, conocimientos y nivel de vida decente) y en una dimensión adicional, la exclusión social. La privación de longevidad está representada por el porcentaje de personas que se estima no vivirán hasta los 60 años; la privación de conocimientos, por el porcentaje de adultos funcionalmente analfabetos, según la definición de la OCDE; la privación de un nivel de vida decente, en términos de aprovisionamiento económico general, se cuantifica por el porcentaje de personas que viven por debajo del límite de pobreza de ingreso, fijado en el 50% de la mediana del ingreso personal disponible; la exclusión social se mide por la tasa de desempleo de largo plazo (12 meses o más) de la población en edad activa (PNUD 1998a).

Una comparación entre los valores del IDH y del IPH-1 muestra cómo —bien o mal— se distribuyen los logros medios de un país (PNUD 1998a). Entre 76 países analizados, en 38 la diferencia es negativa (lo cual indica que el país clasifica mejor según el IPH-1 que de acuerdo con el IDH); en 35, es positiva (lo cual indica lo contrario), y en 3, no existe diferencia de

TABLA 8.2

**Valores de IDH obtenidos en el Informe sobre Desarrollo Humano 1999,
cambio total de ubicación respecto al Informe de 1998
y cambios debidos a la modificación de la metodología en el tratamiento del ingreso
en los países de América Latina y el Caribe**

País	IDH	Cambio total de posiciones ^a	Modificación debido al cambio de metodología
Barbados	0.857	-5	-5
Bahamas	0.851	1	5
Chile	0.844	-3	-2
Antigua y Barbuda	0.828	-9	-3
Argentina	0.827	-3	-2
Uruguay	0.826	-2	-6
Costa Rica	0.801	-11	-4
Trinidad y Tobago	0.797	-6	-4
Venezuela	0.792	-2	-2
Panamá	0.791	-4	-4
México	0.786	-1	-3
San Kitts y Nevis	0.781	-1	-3
Granada	0.777	-1	10
Dominica	0.776	-12	17
Colombia	0.768	-4	-7
Cuba	0.765	26	26
Suriname	0.757	1	1
Ecuador	0.747	1	-1
San Vicente y Granadinas	0.744	-20	5
Brasil	0.739	-17	-19
Perú	0.739	5	-6
Santa Lucía	0.737	-23	-14
Jamaica	0.734	1	8
Belice	0.732	-20	-1
Paraguay	0.730	6	2
República Dominicana	0.726	-1	-10
Guyana	0.701	0	-2
El Salvador	0.674	6	3
Bolivia	0.652	3	2
Honduras	0.641	4	6
Guatemala	0.624	-7	-6
Nicaragua	0.616	4	3
Haití	0.430	6	2

a: Una diferencia positiva indica que el país logró una mejor ubicación en el Informe de 1999 con respecto al de 1998. La diferencia entre el cambio total y el atribuido a la modificación de la metodología en la cuantificación del ingreso se debe a modificaciones en los valores de los indicadores que conforman el índice.

PNUD 1999

posición si se comparan ambos indicadores (PNUD 1998a). Los redactores presentan como ejemplos, entre otros países, a China y Egipto. En China, la diferencia es -13, en tanto en Egipto es 14, lo que demuestra que los frutos del desarrollo se distribuyen de manera más desigual en Egipto que en China. Cuba no fue considerada en este Informe.

Un análisis de los resultados del IPH-2 revela que el grado de pobreza tiene escasa relación con el nivel de ingreso. Estados Unidos, con el ingreso *per capita* más elevado —medido en paridad de poder adquisitivo— entre los 17 países considerados, tiene también la mayor pobreza humana. Por el contrario, Suecia ocupa el primer lugar en el IPH-2, pero el 13° en cuanto a ingreso medio (PNUD 1998a). Asimismo, a pesar de que no son estrictamente comparables el IPH-1 y el IPH-2 por cuanto no coinciden totalmente en sus componentes, es de notar que muchos países industrializados registran un mayor índice de pobreza humana que el observado en países en desarrollo. Para citar algunos ejemplos: el de Estados Unidos es superior al de Ecuador; el de Australia, superior al de Mauricio; el de Canadá, mayor que el de Tailandia; el de Francia, igual al de Jamaica (PNUD 1998a). Estados Unidos, el país con mayor pobreza humana entre los países industrializados considerados, también es el que tiene la mayor proporción de las 225 personas más ricas del mundo (PNUD 1998a). En el Recuadro 8.5 se presenta algunos aspectos de la situación de pobreza y privación de los países industrializados.

Por otra parte, el nivel del IPH-2 no se relaciona con el desarrollo humano general del país. Canadá y Francia, por ejemplo, presentan valores muy altos de IDH (superiores a 0.900), pero también problemas significativos de pobreza (valores de IPH-2 iguales a 12.0 y 11.8, respectivamente) (PNUD 1998a). Similares resultados fueron obtenidos en el Informe de 1999 con la aplicación de ambos índices de pobreza (PNUD 1999).

Se propone en Cuba una modificación al Índice de Desarrollo Humano

En la *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*, se introdujo el **Índice de Desarrollo Humano Modificado** (IDHM). Este índice presenta dos diferencias en relación con el IDH. La primera es la incorporación de una variable que cuantifica la forma en que el ingreso se traduce en el bienestar, y su valor se pondera con el indicador de ingreso *per se*. La segunda es la utilización del PIB real *per capita* sin ajustarlo de acuerdo con su diferencia con el umbral de ingreso. La variable que mide cómo se traduce el ingreso en el bienestar es la diferencia en las posiciones ocupadas por el país respecto al Producto Nacional Bruto *per capita* y a su ubicación en relación con el IDH. A esta variable se hacía referencia en los Informes, pero no se había incorporado al IDH. Con esta modificación, el índice se ajusta más a la esencia del concepto de desarrollo humano (CIEM 1997). Los resultados obtenidos con este índice se consideran en el próximo capítulo.

RECUADRO8.3

Situación de la pobreza de ingreso y la pobreza humana en el mundo

- En muchos países, el crecimiento económico no ha logrado reducir la pobreza, bien porque ha sido demasiado lento o se ha estancado, o bien, porque su calidad y estructura han sido insuficientemente favorables a los pobres
- Más de una cuarta parte de la población del mundo en desarrollo sigue viviendo en la pobreza humana medida por el IPH
- Alrededor de una tercera parte del mundo subdesarrollado, unas 1 300 millones de personas, vive con un ingreso inferior a un dólar diario
- En América Latina y el Caribe, la pobreza de ingreso está más generalizada que la pobreza humana
- Europa Oriental y los países de la Comunidad de Estados Independientes han experimentado el mayor deterioro en los últimos diez años
- El África subsahariana tiene la mayor proporción de personas que viven en la pobreza humana y la tasa más grande de crecimiento de ese grupo
- En los países industrializados, más de 100 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza de ingreso
- El IDH declinó en el último año en 30 países, más que en ningún otro año desde que se calculó, por primera vez, en 1990
- Aumentó notablemente la pobreza en algunos países industrializados, entre ellos, Estados Unidos y el Reino Unido
- Hay países con mejores resultados en la reducción de la pobreza de ingreso que de la pobreza humana (por ejemplo, Egipto), en tanto otros han obtenido mejores logros en la disminución de la pobreza humana que en la pobreza de ingreso (por ejemplo, China y Zimbabwe)
- Entre 1987 y 1993, el porcentaje de población bajo la línea de pobreza aumentó en América Latina y el Caribe y en el África al Sur del Sahara, y se redujo en las restantes regiones del mundo.

PNUD 1997

RECUADRO8.4

Resultados de los cambios hacia una economía de mercado en los países en transición

- La pobreza de ingreso ha aumentado 7 veces desde 1988. Otros 105 millones de personas quedan por debajo de la línea de pobreza. En 1993-1994, la cifra era de 119,2 millones
- La prevalencia de pobreza de ingreso ha crecido a un ritmo semejante en todos los grupos de países, excepto en Los Balcanes y en Polonia
- Los niños sufren la mayor tasa de pobreza de ingreso. En la Federación Rusa, más del 60% de los niños vive por debajo de la línea de pobreza
- Existen países en que el porcentaje de población que no sobrevivirá después de los 40 años, es similar a la de algunos países subdesarrollados
- La pobreza de ingreso en los ancianos aumentó extraordinariamente en algunos países
- Los salarios han descendido abruptamente. En Lituania, por ejemplo, el salario real en 1995 era sólo del orden del 30% del de 1989
- Las tasas de suicidio y homicidio han crecido enormemente. Por ejemplo, en Letonia, estas tasas eran, respectivamente, el doble y el triple de las de 1989.

PNUD 1997

Si bien no debe dejar de considerarse el valor del IDH como índice sintético que pretende consolidar en una cifra única un concepto tan complejo como el de desarrollo humano, tampoco debe sobreestimarse como proxy al concepto que se propone medir. El IDH presenta la gran virtud de que una cifra resume un concepto complejo y la gran desventaja de que un problema complejo es sintetizado en un valor único

TABLA 8.3

**Ubicación de los países de América Latina y el Caribe
según la tipología de la contribución al mejoramiento de los países
según el IDH en el Informe de 1999 respecto al de 1998^a**

TIPO	PAISES
I	Ecuador, Perú
II	Paraguay, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Haití
III	Bahamas, Jamaica, Honduras
IV	Granada, Dominica, San Vicente y Granadinas
V	Chile, Antigua y Barbuda, Argentina, Costa Rica, Trinidad y Tobago, Santa Lucía, Belice, Guatemala
VI	Uruguay, México, San Kitts y Nevis, Colombia, Brasil, República Dominicana
VII	Cuba, Suriname
VIII	Barbados, Venezuela, Panamá
IX	
X	
XI	
XII	Guyana

a: ver cuadros 8.2a y 8.2b

En la *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996* también se incorporó el **Índice de Desarrollo Humano Provincial (IDHP)**. En este índice son consideradas cinco dimensiones (longevidad, educación, ingreso, salud y servicios básicos), cuantificadas a través de 10 variables.¹⁴ El empleo de este índice permitió jerarquizar las 14 provincias del país según su desarrollo humano relativo. Posibilitó, asimismo, resaltar que para muchos de los indicadores, el peor valor registrado en una provincia dada, refleja una situación muy favorable en comparación con lo que ocurre en otros países. La existencia de una política coherente respecto a la traducción del ingreso en el desarrollo humano, se reflejó en la alta correlación positiva encontrada entre la posición que ocupan las provincias según su IDHP y la magnitud del ingreso (CIEM 1997).

¿Qué otros índices han sido propuestos para evaluar el desarrollo humano globalmente o sus elementos?

En los últimos años, además de los índices mencionados, han sido sugeridos otros que pretenden evaluar el desarrollo humano tanto en su integralidad, como en sus elementos. A continuación se reseña una parte de ellos.

Según los conceptos definidos de “seguridad humana” en su sentido objetivo y subjetivo,¹⁵ en el *Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile 1998* se incorporan el **Índice de Seguridad Humana Objetivo** y el **Índice de Seguridad Humana Subjetivo**. En el primero, las dimensiones de previsión, salud, información, laboral, vivienda y delincuencia están cuantificadas mediante doce variables (PNUD 1998b).¹⁶ En el segundo, se contemplan las dimensiones de sociabilidad, cultura, salud, delincuencia, previsión y laboral representadas por veinte variables (PNUD 1998b).¹⁷

14. Esperanza de vida al nacer para ambos sexos; tasa de escolaridad de 6 a 14 años; tasa de matrícula combinada en la educación primaria, media y superior; salario medio mensual por habitante; gasto social por habitante; tasa de mortalidad infantil; tasa de mortalidad de menores de 5 años; tasa de mortalidad materna; porcentaje de población con cobertura, respectivamente, de agua potable y saneamiento.

15. Se entiende por “Seguridad Humana en un sentido objetivo, que cada persona disponga de mecanismos, redes o vínculos que le permitan aprovechar las oportunidades sociales, manteniendo cursos de acción estables, protegida de las amenazas sociales por la vía de la disposición de mecanismos reparadores de los cursos de acción súbitamente interrumpidos. En un sentido subjetivo, la Seguridad Humana se refiere a la evaluación que las personas hacen respecto de la existencia y eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen y que sedimenta en un particular estado psicológico” (PNUD 1998b).

16. Cotización previsional, cotización de salud, escolaridad mediana, capacitación, estabilidad en el empleo, ocupación, propiedad de la vivienda, calidad de la vivienda, presencia de consultorio, presencia de comisaría, sindicalización y supervivencia.

17. Recibir ayuda; organizar a la gente para solucionar problema común; recibir ayuda ante agresión en la vía pública; estar informado en la actualidad; para enfermedad menor: recibir atención oportuna, poder pagar costos de atención, recibir atención de calidad; para enfermedad catastrófica: recibir atención oportuna, poder pagar costos de atención, recibir atención de calidad; no sufrir enfermedad por causa ambiental; posibilidad de no ser víctima de: robo en lugar público, robo al interior del hogar, agresión sexual, agresión en general; confianza en condena de delincuentes; recibir ingresos satisfactorios en la vejez; posibilidad de reintegrarse en caso de perder el trabajo; confianza en no perder el trabajo actual y posibilidad de inactivos de insertarse a trabajar.

Para Colombia se ha desarrollado el **Índice de Calidad de Vida**, integrado por 12 variables,¹⁸ y se prevé incorporar aspectos de seguridad y del ambiente (Sarmiento 1999).

Otra modificación al IDH —diferente a la incorporada en *la Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*— ha sido sugerida por Noorbakhsh (1998) y el índice resultante ha sido, asimismo, denominado **Índice de Desarrollo Humano Modificado**. Las modificaciones incluyen cambios en la forma de cuantificar las dimensiones consideradas en el índice¹⁹ y en la estructura de este. Fue aplicado a los países considerados en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1995* y los resultados se compararon con los del IDH. Hay países que modifican sensiblemente su posición. Por ejemplo, mejoran Qatar y Emiratos Arabes Unidos (12 y 11 posiciones, respectivamente), y empeoran Botswana y Namibia (-12 y -10 posiciones). Cuba asciende 4 posiciones respecto al IDH.²⁰

Otra aproximación a la medición del desarrollo es el **Índice de Progreso Social** (IPS), el cual se distingue debido a las siguientes propiedades: da cuenta del grado de desarrollo alcanzado socialmente, expresado por la magnitud de los bienes y servicios disponibles para la satisfacción de las necesidades básicas, la equidad en su distribución y el esfuerzo requerido para su generación; es un cálculo sintético de la cantidad y la calidad de la vida, como medida básica del bienestar; aspira a convertirse en la expresión sintética de un sistema de contabilidad social; se expresa en unidades de medida manejadas cotidianamente por la población y, por lo mismo, permite su adopción social generalizada. Este índice se inscribe entre aquellos que pretenden superar la dicotomía entre lo económico y lo social, y orientar el proceso de desarrollo hacia el bienestar colectivo. El IPS puede emplearse tanto como medida del proceso de desarrollo, como del bienestar (Boltvinik 1992).

Un **Indicador General de Accesibilidad al Desarrollo Social Acumulado** (IGADSA) ha sido sugerido por Castellanos (1994). Contempla las accesibilidades acumuladas en cuanto a servicios básicos de salud, recursos económicos, nutrientes, saneamiento básico y sistema educativo. El indicador, que se ha aplicado a los países de las Américas, adopta valores entre 1 y 5, más alto mientras mejor es la situación del país.

López (1998) ha propuesto un **Índice de Iniquidades en Salud** que posibilita jerarquizar las unidades de observación (países o territorios dentro de los países) según sus niveles de inequidades relativas en salud. El índice se ha aplicado a los países de las Américas. Adopta valores entre 0 y 1, más alto mientras mayor sea la inequidad relativa en salud en el universo definido. El índice, después de un proceso de selección, quedó integrado por doce indicadores de los determinantes del estado de salud poblacional y del propio estado de salud de la po-

18. *Escolaridad del jefe de hogar, promedio de escolaridad de los miembros del hogar mayores de 12 años, número de miembros del hogar entre 12 y 18 años con 6° grado de enseñanza, tipo de recolección de desperdicios, tipo de servicio sanitario, acceso al agua, material utilizado para cocinar, número de niños menores de 6 años como proporción del total de miembros del hogar, número de miembros del hogar entre 6 y 11 años asistiendo a la primaria, hacinamiento, material principal utilizado en las paredes, material principal empleado en el piso.*

19. *La modificación concerniente a la dimensión ingreso, es relativa al procedimiento de transformación de los valores de PIB real per capita en valores de PIB real per capita ajustado de acuerdo con su diferencia respecto al umbral de ingreso (y*). Considera el autor que los intervalos utilizados en los Informes —ver, por ejemplo, PNUD (1998a, Nota técnica)— reducen drásticamente la contribución de los valores mayores que y* y sugiere que los valores por encima de y* se dividan en grupos múltiples de 0.5 y*, lo que permitiría una mayor diferenciación en los ingresos, lo cual es, particularmente, más importante en el caso de países de mediano y alto ingreso. Como se ha señalado, este proceder ya no se utilizó en el Informe de 1999. La modificación relativa a la dimensión conocimientos se sustenta en el argumento de que el principio de las contribuciones marginales utilizadas en el ingreso debe ser también aplicado a los logros educacionales. De esta forma, se establece una escala de transformación que resulta*

en valores menores de las tasas de alfabetismo y de matrícula combinada. Respecto a la dimensión longevidad, cuantificada a través de la esperanza de vida al nacer, no se propone modificación.

20. *Una comparación de los resultados obtenidos con este índice (llamémosle Índice de Noorbakhsh) y con el IDHM utilizado en la Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996, al aplicarlos a los 174 países considerados en el Informe de 1995 (López 1996), permite establecer que, con respecto a la ubicación de los países según el IDH, hay más discrepancia en las posiciones que ocupan según el IDHM que de acuerdo con el índice de Noorbakhsh. Por otra parte, el índice de Noorbakhsh —a diferencia del IDHM— no tiende a penalizar, en lo que concierne a la evaluación del desarrollo humano, a países con escasa transferencia del recurso económico en el bienestar de las poblaciones (como es el caso de los países árabes relacionados), ni tiende a mejorar la evaluación de países que aún con escasos recursos económicos tienen altos niveles de bienestar. Se aprecia que un primer grupo de países (Arabia Saudita, Qatar, Libia y Kuwait) tiene valores de PIB real per capita muy superiores a los del segundo grupo (Georgia, Armenia, Tayikistán y República Popular Democrática de Corea), pero sus valores de esperanza de vida, tasa de alfabetismo y tasa de matrícula combinada resultan inferiores a los de éstos, lo que puede interpretarse como dos estrategias diferentes de desarrollo.*

RECUADRO 8.5

Situación de pobreza y privación en los países industrializados

- Sobre la base de un límite de pobreza de ingreso del 50% de la mediana del ingreso personal disponible, más de 100 millones de personas son pobres de ingresos en los países de la OCDE
- Por lo menos 37 millones de personas están sin empleo en los países de la OCDE. El desempleo de los jóvenes (15 a 24 años) ha llegado a niveles abrumadores, con el 32% de las mujeres jóvenes y el 22% de los hombres jóvenes de Francia desempleados, el 39% y el 30% en Italia, y el 49% y el 36% en España
- Alrededor del 8% de los niños de los países de la OCDE vive por debajo del límite de la pobreza de ingreso del 50% de la mediana del ingreso personal disponible
- Casi 200 millones de personas no se espera que sobrevivan los 60 años de edad
- Más de 100 millones de personas carecen de hogar

PNUD 1998a

blación.²¹ Los resultados de este índice se conjugan con los de un indicador que cuantifica el logro relativo del ingreso en la equidad en salud, para obtener un perfil integrado del impacto del recurso económico en la situación de salud de los países.²²

El **Índice de Desarrollo Sociedad Civil (IDSC)** se ha diseñado con el fin de medir el desarrollo de la sociedad civil en Argentina. El proceso de diseño de la metodología de este índice se ha instrumentado en base a la elaboración de perfiles provinciales de la sociedad civil, que describen de manera cualitativa la dinámica institucional, e incluye tipos de organizaciones, principales temáticas abordadas, recursos humanos y financieros, articulaciones y población beneficiaria. El IDSC está compuesto por índices de estructura, proceso y resultados que se conforman a través de 16 variables específicas (PNUD-BID 1998).

Tres índices que pretenden medir la salud reproductiva globalmente, o parte de ella, son el **Índice de Riesgo Reproductivo**, el **Índice de Opciones Anticonceptivas** y el **Índice de Salud Reproductiva**.

El **Índice de Riesgo Reproductivo**, propuesto por el *Population Action International*, adopta valores entre 0 y 100, más alto mientras mayor sea el riesgo reproductivo, y está integrado por diez indicadores. El índice fue aplicado a 118 países. Cuba, con un valor del índice de 18.5, se clasifica como de bajo riesgo reproductivo (PAI 1995).

El **Índice de Opciones Anticonceptivas**, también sugerido por el *Population Action International*, adopta, igualmente, valores entre 0 y 100, más alto mientras mejor sea el acceso de la pareja a 6 opciones anticonceptivas para los países desarrollados y 5 opciones para los países en desarrollo.²³ Se consideraron 39 países desarrollados y 88 en desarrollo. El resultado para Cuba, referido a 1994, es de 63.9, clasificado como bueno (PAI 1997).

Una alternativa autóctona a la valoración del riesgo reproductivo

Yera y Vivanco (1998) sugieren un **Índice de Salud Reproductiva**, que se aplicó a las provincias de Cuba. El índice considera cuatro dimensiones —prevención del aborto, planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual y salud de la mujer— y lo integran 22 indicadores. Adopta valores entre 0 y 1, más alto mientras mejor sea la situación de salud reproductiva del territorio. Los resultados permitieron clasificar las provincias en 4 grupos. En este estudio, se correlaciona los resultados de este índice con los del IDHP, previamente comentado. El resultado fue una correspondencia significativa entre ambos índices, cuya interpretación es que en Cuba la salud reproductiva es considerada como aspecto importante para conseguir el desarrollo y la sustentabilidad del país.

...además...

En el presente estudio se introduce dos índices: **Índice de Desarrollo Humano y Equidad** e **Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad**. En su diseño se ha tenido en cuenta las ventajas relativas de los índices examinados, así como las experiencias en la evaluación regional del desarrollo humano de otros países y de estudios territoriales en Cuba (Méndez s/f) y la formulación de otros índices, indicadores y aspectos de la medición (Bidani 1995) (Kunst s/f) (Nordenfelt 1994) (Scott 1996) (Van Doorslaer 1993) (Wagstaff 1998).

21. Tasa global de fecundidad; porcentaje de alfabetismo en el sexo femenino; PNB per capita; razón de dependencia; cobertura de agua potable en las zonas rurales y urbanas, respectivamente; cobertura de saneamiento en las áreas rurales; gasto total en salud como porcentaje del PIB; enfermeros profesionales por 10 000 habitantes; porcentaje de cobertura con vacuna antipoliomielítica oral y con vacuna antisarampionosa, respectivamente, en menores de un año; y esperanza de vida al nacer para ambos sexos.

22. Se concluye, entre otras cuestiones, que: -las inequidades en salud —tanto en los determinantes, como en el propio estado de salud de la población— son mayores dentro de América Latina y el Caribe, que entre América Latina y el Caribe —globalmente— y América del Norte -sólo tres países de la región pueden considerarse con una buena situación de salud; Cuba es el único de América Latina y el Caribe

-se verifica que, aunque en general existe una relación entre desarrollo económico y desarrollo en salud, hay países que con similares niveles de desarrollo económico muestran resultados muy dispares en salud

-coexisten en las Américas países en los cuales se manifiesta un muy alto impacto en salud del ingreso con una buena o regular situación de salud (Cuba en el primer caso, y Guyana y Jamaica en el segundo) junto con otros en los que concommita una mala situación de salud y una escasa transferencia de sus riquezas en el bienestar de salud de sus pueblos (Venezuela es el de peor situación).

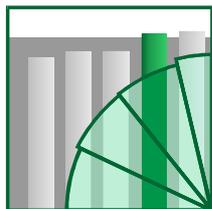
23. Para los países en desarrollo: condones, anticonceptivos orales, DIU, esterilización femenina voluntaria y vasectomía. Para los países desarrollados: los cinco métodos relacionados, más anticonceptivos inyectables.

El **Índice de Desarrollo Humano y Equidad** se aplica a escala de los países de América Latina y el Caribe, en tanto el **Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad** se destina a las provincias del país como unidades de análisis. El **Índice de Desarrollo Humano y Equidad** (cuyas características se detalla en el siguiente capítulo y en la Nota Técnica 1) está conformado por 11 indicadores, los cuales abarcan 3 componentes: la ubicación relativa media de los países según el logro de aspectos relevantes del desarrollo humano, la equidad relativa media de los grupos humanos dentro del país y la equidad en el impacto del ingreso en el desarrollo humano. El **Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad** (explicado en el capítulo 10 y en la Nota Técnica 2), está integrado por 8 indicadores trazadores vinculados a igual número de dimensiones. Los resultados obtenidos con ambos índices se analizan en los dos siguientes capítulos.

Referencias

- Anand, S. y A. Sen 1996. "The Income Component of the Human Development Index." Paper prepared for Human Development Report Office. New York, UNDP.
- Anand, S. y A. Sen 1999. "The Income Component in the HDI-Alternative Formulation." Monografía ocasional. PNUD/Oficina del Informe de Desarrollo Humano. New York. Citado en PNUD (1999).
- Bardhan, K. y S. Klasen 1999. UNDP's gender-related indices; a critical review. *World Development* 27: 951-966. Citado por P. Streeten 1999. "Looking ahead: areas of future research in human development." Presentado en *First Global Forum on Human Development*. New York, 29-31 July.
- Bidani, B. y M. Ravallion. 1995. *Descomposing Social Indicators Using Distributional Data*. (s/l), The World Bank.
- Boltvinik, J. 1992. "Introducción: Una visión panorámica." En: Desai, M., A. Sen y J. Boltvinik. *Índice de progreso social: una propuesta*. Santafé de Bogotá, Editorial Plasencia.
- Breilh, J., E. Granda, A. Campaña, J. Yépez, R. Páez y P. Costales 1990. *Deterioro de la vida: un instrumento para análisis de prioridades regionales en lo social y la salud*. Quito, Corporación Editora Nacional.
- Castellanos, P. 1994. *Perfiles de mortalidad, nivel de desarrollo e inequidades sociales en la Región de las Américas*. Washington, D.C., OPS/OMS.
- CIEM 1997. *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*. La Habana, Caguayo S. A.
- Kunst, A. y J.P. Mackenbach (s/f). *Measuring Socioeconomic Inequalities in Health*. Copenhagen, WHO Regional Office.
- López, C. 1996. "Índice de Desarrollo Humano: una propuesta para su perfeccionamiento." La Habana, *Economía y Desarrollo*, Núm. 119.
- López, C. 1998. "Aproximación a una medición sintética de las inequidades en salud." *Revista del Instituto Juan César García*, Núm. 8.
- López, C. 1999. "Iniquidades en el desarrollo humano y en especial en salud en América Latina y el Caribe." La Habana, Universidad de La Habana. (Tesis doctoral, versión).
- Lüchters, G. y L. Menkhoff 1996. "Human Development as Statistical Artifact." (s/l), *World Development*, 24.
- Martínez, O. 1997. "Sinopsis." En: *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*. La Habana, Caguayo S. A.
- Méndez, E. (s/f). Ensayo territorial en Cuba para medir el desarrollo económico. (s/l) (mimeo).
- Noorbakhsh, F. 1998. "A Modified Human Development Index." *World Development*, 26.
- Nordenfelt, L. (ed.) 1994. *Concepts and Measurement of Quality of Life in Health Care*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- PAI (Population Action International) 1995. *Riesgo reproductivo: evaluación mundial de la salud sexual y materna de la mujer*. Washington, D.C., Population Action International.
- PAI (Population Action International) 1997. *Opciones anticonceptivas: acceso mundial a la planificación familiar*. Washington, D.C., Population Action International.
- PNUD 1990. *Desarrollo Humano: Informe 1990*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- PNUD 1991. *Desarrollo Humano: Informe 1991*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- PNUD 1992. *Desarrollo Humano: Informe 1992*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- PNUD 1993. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1993*. Madrid, Centro de Comunicación, Investigación y Documentación sobre Europa, España y América Latina.
- PNUD 1994. *Desarrollo Humano: Informe 1994*. México, Fondo de Cultura Económica.

- PNUD 1995. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1995*. México, Harla.
- PNUD 1996. *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD 1997. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD 1998a. *Informe sobre el Desarrollo Humano 1998*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD 1998b. *Desarrollo Humano en Chile 1998*. Santiago de Chile, Editorial Trineo.
- PNUD 1999. *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD-BID (Representaciones en Argentina) 1998. *El capital social: hacia la construcción del Índice de Desarrollo Social Civil en Argentina*. Buenos Aires, EDILAB Editora.
- Rojas, F., C. López y L.C. Silva 1994. *Indicadores de salud y bienestar para Municipios Saludables*. Washington, D.C., OPS/OMS.
- Sarmiento, A. 1999. "Human Development Report 1999; some aspects." Presentado en First Global Forum on Human Development. New York, 29-31 July.
- Scott, S., B. Nolan, y T. Fahey 1996. *Formulating Environmental and Social Indicators for Sustainable Development*. Dublin, The Economic and Social Research Institute.
- Silva, L.C. 1996. *Cultura estadística e investigación en el campo de la salud; una mirada crítica*. Madrid, Editorial Díaz de Santos.
- Sunkel, O. y G. Zulueta 1990. "Comentarios sobre el documento Desarrollo Humano Informe 1990." *Human Development Report Seminar*. Río de Janeiro, diciembre.
- Trabold-Nübler, H. 1991. *The Human Development Index - A new development indicator? (s/l),(s/e)*. Citado por: Lüchters y Menkhoff (1996).
- UNDP 1998. *Human Development Report 1998; Latin America & the Caribbean*. New York, UNDP.
- Van Doorslaer, E., A. Wagstaff y F. Rutten (ed.) 1993. *Equity in the Finance and Delivery of Health Care*. Oxford, Oxford University Press.
- Wagstaff, A. y E. Van Doorslaer 1998. "Inequalities in Health: Methods and Results in Jamaica." Paper prepared for the Human Development Department of the World Bank. (s/l).
- Yáñez, C. (s/f). El PNUD mejora su Índice de Desarrollo Humano en 1999. La perspectiva latinoamericana [<http://www.figov.org/pnud/bibliote/texto/bib10041.htm>].
- Yera, I.B. y M. Vivanco (tutor) 1998. *Medición de la salud reproductiva en Cuba a partir de un índice multidimensional*. (Tesis, mimeo). Santiago de Chile, Universidad de Chile.



Logros de Cuba en áreas relevantes del desarrollo humano y la equidad en el contexto de América Latina y el Caribe

¿Qué se considera en el análisis de los logros de Cuba?

Este capítulo examina los logros relativos de Cuba en aspectos importantes del desarrollo humano y en relación con la equidad de grupos humanos al interior del país. Como la *Investigación sobre Desarrollo Humano en Cuba 1996* (CIEM 1997), esta investigación ha tenido en cuenta los países latinoamericanos y caribeños reflejados en el más reciente Informe sobre Desarrollo Humano publicado para el PNUD,¹ con poblaciones de 500 mil o más habitantes, para excluir del análisis los de masas críticas de información notablemente diferentes (PNUD 1998). Además de Cuba, son 22 los países considerados.²

El análisis de la ubicación relativa de Cuba en el logro de aspectos sobresalientes del desarrollo humano y la equidad, ha considerado similares dimensiones a las del informe previo (CIEM 1997), aunque se ha desagregado algunas e incorporado otras relevantes. Estas son:

- Desarrollo económico
- Nivel de educación
- Estado de salud y nutricional de la población
- Acceso a agua potable y saneamiento
- Acceso a la cultura y a la comunicación
- Recursos y servicios para la educación
- Recursos y servicios para la salud
- Participación política
- Conservación del medio ambiente

En el análisis de la equidad de grupos humanos dentro del país, se ha considerado la equidad de género y la equidad rural-urbana.

Para la inclusión de los indicadores se tuvo en cuenta que fueran, en lo posible, los mismos utilizados en la *Investigación sobre Desarrollo Humano 1996* en la medición de los logros relativos del país en aspectos del desarrollo humano (CIEM 1997). De aquellos indicadores, cinco no fueron considerados en la presente versión.³ Por otra parte, se ha incluido indicadores que reúnen alguna de las siguientes características: sean nuevos indicadores relevantes vinculados con el desarrollo humano y la equidad, o se relacionen estrechamente o complementen otros tenidos en cuenta en el informe previo.

En total, fueron considerados 61 indicadores.

1. Se refiere al de 1998. Cuando este documento se encontraba en una etapa muy avanzada de elaboración, apareció el Informe sobre Desarrollo Humano 1999, por lo cual sólo ha sido posible tenerlo en cuenta en forma limitada.

2. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los países que no sobrepasan los 500 mil habitantes son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, St. Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, y Santa Lucía.

3. La tasa global de fecundidad y la tasa bruta de natalidad, porque en un ulterior análisis de los autores se concluyó que no puede generalizarse si lo deseable es un valor alto o bajo del indicador; el total neto a la asistencia oficial para el desarrollo per capita por cuanto su vínculo con el desarrollo humano y la equidad no es preciso; la disparidad rural-urbana en el acceso a salud por no disponerse de información actualizada; y el PIB real per capita ajustado al umbral de ingreso por las diversas críticas de que ha sido objeto.

En lo concerniente a la participación política, Cuba es el país de América Latina y el Caribe con mayor participación de votantes en las últimas elecciones realizadas

Algunas precisiones metodológicas

Las fuentes de información para Cuba fueron seleccionadas según el siguiente criterio jerárquico:

- 1º) de instituciones oficiales cubanas (Oficina Nacional de Estadísticas y otros organismos del país)
- 2º) de la prensa nacional
- 3º) de organismos internacionales, a los cuales el país tributa información.

Respecto a la fecha de referencia para la información concerniente a Cuba —aun cuando se pudiera disponer de alguna más reciente—, se seleccionó aquella que fuera lo más cercana posible a la de los restantes países, con el propósito de hacer comparable la información en el tiempo.

A los efectos de cuantificar la ubicación relativa de Cuba en el logro de aspectos destacados del desarrollo humano y la equidad de grupos humanos dentro del país, se definió un indicador global dado por la expresión

$$\text{UBICACION O EQUIDAD RELATIVA} = \frac{(X_{\text{CUBA}} - \min X)}{(\max X - \min X)}$$

si lo deseado es un valor alto del indicador en cuestión, y por

$$\text{UBICACION O EQUIDAD RELATIVA} = \frac{(\max X - X_{\text{CUBA}})}{(\max X - \min X)}$$

si a lo que se aspira es a un valor bajo del indicador. En este caso, X_{CUBA} es el valor de un indicador en particular observado para Cuba, y $\min X$ y $\max X$ son los valores mínimo y máximo registrados del mismo indicador en el conjunto de los países considerados.

Este indicador global puede adquirir valores entre 0 y 1. Un valor de 1 refleja que Cuba se encuentra en la mejor situación relativa respecto al indicador considerado (ubicación o equidad máxima), en tanto un valor igual a 0 traduce que el país se halla en la peor situación relativa en relación con el indicador tenido en cuenta (ubicación o equidad mínima).

Asimismo, a los efectos de medir la equidad de grupos humanos dentro del país, se ha definido tres indicadores de simple cálculo e interpretación. Para cuantificar la equidad de las mujeres respecto a los hombres en cuanto aspectos de la participación económica y social, el indicador viene dado por

$$\text{PARIDAD MUJER-HOMBRE CON RESPECTO A LA PARTICIPACION EN "P"} = \frac{\text{Mujeres con participación en "P" (\%)}}{\text{Hombres con participación en "P" (\%)}} \times 100$$

donde "P" es el aspecto particular considerado

Un resultado inferior a 100% en este indicador muestra que el nivel relativo de participación de las mujeres es inferior al de los hombres; si adopta valores superiores a 100%, sucede lo contrario.

Por otra parte, con el fin de evaluar la equidad en el logro de aspectos del desarrollo humano, se definió el indicador

$$\text{PARIDAD ABSOLUTA DEL GRUPO 1 RESPECTO AL GRUPO 2 RELACIONADA CON EL ASPECTO "D" DEL DESARROLLO HUMANO} = \frac{\text{Tasa del grupo 1 en el aspecto "D"}}{\text{Tasa del grupo 2 en el aspecto "D"}} \times 100$$

en el cual los grupos 1 y 2 son mujeres y hombres, o zona rural y área urbana, según sea el caso.

Dentro de un país,⁴ el cálculo de la paridad absoluta cuantifica la igualdad de oportunidades de individuos pertenecientes al grupo 1 respecto a los del grupo 2 en el disfrute de un aspecto del desarrollo humano básico. No obstante, tal paridad puede ser buena, eventualmente igual a 100%, y, sin embargo, ser las tasas de ambos grupos relativamente bajas respecto a un valor posible de obtener. Por ello, se introduce en el análisis un indicador que pondera la paridad absoluta con el éxito relativo obtenido por el país en lo concerniente al aspecto del desarrollo humano considerado. Este viene dado por

$$\text{PARIDAD PONDERADA DEL GRUPO 1 RESPECTO AL GRUPO 2 RELACIONADA CON EL ASPECTO "D" DEL DESARROLLO HUMANO} = \text{PARIDAD ABSOLUTA DEL GRUPO 1 RESPECTO AL GRUPO 2 RELACIONADA CON EL ASPECTO "D" DEL DESARROLLO HUMANO} \times \text{COEFICIENTE DE EXITO RELATIVO DEL PAIS RESPECTO AL ASPECTO "D"}$$

donde

$$\text{COEFICIENTE DE EXITO RELATIVO DEL PAIS RESPECTO AL ASPECTO "D"} = \frac{\text{Tasa global del país respecto al aspecto "D"}}{\text{Tasa máxima observada en el universo de países respecto al aspecto "D"}}$$

si lo deseado es un valor alto del indicador asociado al aspecto considerado, o

$$\text{COEFICIENTE DE EXITO RELATIVO DEL PAIS RESPECTO AL ASPECTO "D"} = \frac{\text{Tasa mínima observada en el universo de países respecto al aspecto "D"}}{\text{Tasa global del país respecto al aspecto "D"}}$$

si a lo que se aspira es a un valor bajo del indicador. Entiéndase por "tasa global", la tasa conjunta de los grupos 1 y 2. De esta forma, si lo deseado es un valor alto del indicador, el país en cuestión obtendrá un coeficiente igual a 1 si el valor de la tasa global coincide con el máximo; en cualquier otro caso, el valor será menor que la unidad. De igual manera, si lo que se desea es un valor bajo del indicador, el coeficiente para el país examinado será igual a 1, si la tasa global es igual a la mínima; y menor que 1, en cualquier otra situación.

Así, a igual paridad absoluta, la paridad ponderada concede más peso al país que tiene mayor éxito relativo. Deberá considerarse, no obstante, que una gran paridad absoluta pudiera generar un alto valor de paridad ponderada en presencia de un escaso éxito relativo.

... ¿y cuáles son los resultados?

La Tabla 9.1 ofrece información detallada de los resultados. La Tabla 9.2 especifica las fuentes de información utilizadas para Cuba y para el resto de los países, y el número de países considerados para cada uno de los indicadores.

Las ubicaciones relativas promedio de Cuba respecto a esferas relevantes del desarrollo humano en el área de América Latina y el Caribe,⁵ que pueden clasificarse como altas,⁶ son la participación política (1.000), los recursos y servicios para la educación (1.000), los recursos y servicios para la salud (1.000), la conservación del medio ambiente (0.947), el estado de salud y nutricional (0.883), el acceso a agua potable y saneamiento (0.846) y el nivel de educación de la población (0.812). Las menores, clasificables como medias o bajas, se observan en el desarrollo económico (0.487) y en la cultura y la comunicación (0.478) (Gráfico 9.1).

4. En ésta, como en ocasiones previas, se hace referencia al país como unidad de análisis dado el objetivo de la presente discusión, si bien el procedimiento es válido para cualquier otra unidad de análisis (por ejemplo, provincias) en un universo definido.

5. Se sobrentiende que, en lo adelante, cuando se menciona el contexto de América Latina y el Caribe, se hace referencia a los 23 países incluidos en este análisis.

6. Se clasifica como alta una ubicación o equidad relativa promedio entre 0.801 y 1.000; como media, entre 0.501 y 0.800, y como baja, una inferior o igual a 0.500.

Las mejores ubicaciones relativas de Cuba en el ámbito de América Latina y el Caribe se dan en las esferas de la participación política, los recursos y servicios para la educación y la salud, la conservación del medio ambiente, en el estado de salud y nutricional de la población, en el acceso a agua potable y saneamiento, y en el nivel de educación de la población.

TABLA 9.1
Desarrollo relativo de Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe: resultados fundamentales

UBICACION RELATIVA DE CUBA RESPECTO AL LOGRO DE ASPECTOS RELEVANTES DEL DESARROLLO HUMANO					
Indicador	Fecha	Valor para Cuba	Valor mínimo	Valor máximo	Ubicación relativa
<i>En el desarrollo económico</i>					
Deuda externa total <i>per capita</i> (US\$)	1997	914.6	137.7(HAI)	3027.6(ARG)	0.7311
PIB real <i>per capita</i> (dólares PPA)	1995	3100	917 (HAI)	9930 (CHI)	0.2422
<i>En el nivel de educación</i>					
Científicos y técnicos (por 1 000 hab.)	1990-96 (U)	2.6	0.0 (JAM)	2.6 (CUB)	1.0000
Tasa de alfabetización en adultos (%)	1995 (C1)	96.2	45.0 (HAI)	98.1 (GUY)	0.9642
Tasa de matrícula comb. en educación primaria, media y superior (%)	1995	62.0	29 (HAI)	79 (PER)	0.6600
Tasa bruta de matrícula en todos los niveles (%)	1995	63	46 (GUA)	79 (PER)	0.5151
<i>En el estado de salud y nutricional de la población</i>					
Tasa de mortalidad infantil (por 1 000 n.v.)	1997	7.2	7.2 (CUB)	74.0(HAI)	1.0000
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1000 n.v.)	1997	9.4	9.4 (CUB)	131.9(HAI)	1.0000
Porcentaje de población que se espera no sobreviva hasta los 40 años	1995	4	4 (**)	25(HAI)	1.0000
Tasa de mortalidad materna (por 100 000 n.v.)	1992-97 (U)	22	19 (URU)	457(HAI)	0.9931
Esperanza de vida al nacer [hombres]	1998 (C2)	72.9	52.9 (HAI)	74.6(COS)	0.9216
Esperanza de vida al nacer [ambos sexos]	1998 (C2)	74.7	54.5 (HAI)	76.9(COS)	0.9018
Esperanza de vida al nacer [mujeres]	1998 (C2)	76.6	56.3 (HAI)	79.3(COS)	0.8826
Tasa de uso de anticonceptivos en mujeres (%)	1996 (A)	70	11 (VEN)	86(COS)	0.7867
Índice de bajo peso al nacer (%)	1996 (A)	7.3	4.1(DOM)	15.3(GUY)	0.7143
Oferta de grasas diaria <i>per capita</i> (gr)	1994-95 (U)	52	41 (GUA)	115(ARG)	0.1486
Oferta de proteínas diaria <i>per capita</i> (gr)	1994-95 (U)	56	50 (ECU)	97(ARG)	0.1277
Oferta calórica diaria <i>per capita</i> (cal)	1995	2218	2147 (PER)	3116(MEX)	0.0733
Disparidad mujer/hombre en la esperanza de vida al nacer	1998 (C2)	105.1	105.1(CUB)	112.3(BRA)	0.0000
<i>En el acceso a agua potable y saneamiento</i>					
Población con acceso a agua potable (%) [zona urbana]	1995(A)	98	47(HAI)	100(COS)	0.9623
Población con acceso a saneamiento (%) [zona urbana]	1995(A)	92	20(PAR)	100(COS)	0.9000
Población con acceso a agua potable (%) [ambas zonas]	1995(A)	91	37(NIC)	100(COS)	0.8571
Población con acceso a saneamiento (%) [ambas zonas]	1995(A)	88	27(HAI)	100(COS)	0.8356
Población con acceso a agua potable (%) [zona rural]	1995(A)	72	6(PAR)	100(COS)	0.7021
Población con acceso a saneamiento (%) [zona rural]	1995(A)	74	16(HAI)	100(COS)	0.6905
<i>En el acceso a la cultura y la comunicación</i>					
Televisores (por 1 000 hab.)	1995	200	5 (HAI)	347(ARG)	0.5702
Rádios (por 100 hab.)	1995	351	53(HAI)	676(ARG)	0.4783
Diarios (por 100 hab.)	1994	12	1 (HAI)	24 (URU)	0.4783
Títulos de libros publicados (por 100 000 hab.)	1992-94	9	0 (ECU)	29 (COS)	0.3103
Líneas telefónicas principales (por 1 000 hab.)	1995	32	8 (HAI)	196 (URU)	0.1277
<i>En los recursos y servicios para la educación</i>					
Gasto público en educación (% del PIB)		10.0	1.5 (GUA)	10.0 (CUB)	1.0000
Relación alumno-maestro en la enseñanza primaria		13	13 (CUB)	45 (ELS)	1.0000
Relación alumno-maestro en la enseñanza secundaria		10	9 (PAR)	42 (DOM)	0.9697
<i>En los recursos y servicios para la salud</i>					
Médicos (por 10 000 hab.)	1997 (A)	56.8	1.8 (GUY)	56.8 (CUB)	1.0000
Enfermeros (por 10 000 hab.)	1997 (A)	73.7	1.1 (HAI)	73.7 (CUB)	1.0000
Porcentaje de partos atendidos por personal capacitado	1996 (A)	100	28 (BOL)	100 (**)	1.0000
Porcentaje de atención prenatal por personal capacitado	1996 (A)	100	53 (BOL)	100 (**)	1.0000
Cobertura de inmunización antituberculosa en menores de un año(%)	1997	99	40 (HAI)	99 (**)	1.0000
Cobertura de inmunización difteria- pertussis-tétanos en men. de 1 año (%)	1997	99	35 (HAI)	99 (CUB)	1.0000
Cobertura de inmunización antipolio en menores de 1 año (%)	1997	96	32 (HAI)	99 (*)	0.9552
Gasto público en salud (% del PIB)	1989-96 (U)	8.4	0.7 (GUA)	9.8 (PAN)	0.8462
Dentistas (por 10 000 hab.)	1997 (A)	8.9	0.1 (HAI)	12.6 (URU)	0.7040
<i>En la participación política</i>					
Participación de votantes en las últimas elecciones (%)	1998	98	31 (HAI)	98 (CUB)	1.0000
<i>En la conservación del medio ambiente</i>					
Cambio porcentual promedio anual de superficie de bosques	1990-95	0.4	-7.5 (JAM)	0.4 (CUB)	1.0000
Emisiones de CO ₂ <i>per capita</i> (TM)	1995	1.5	0.1 (HAI)	13.3 (TRI)	0.8939

TABLA 9.1 (Cont.)

Desarrollo relativo de Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe: resultados fundamentales

EQUIDAD DE GRUPOS HUMANOS DENTRO DEL PAÍS					
Indicador	Fecha	Valor para Cuba	Valor mínimo	Valor máximo	Ubicación relativa
<i>EQUIDAD DE GENERO</i>					
<i>Equidad en la participación económica y social</i>					
Paridad mujer-hombre en la participación en el Parlamento (%)	1995 (C3)	38.1	3.7(HAI)	38.1 (CUB)	1.0000
Paridad mujer-hombre en puestos profesionales y técnicos ocupados (%)	1995	177.8	64.7(HAI)	177.8 (CUB)	1.0000
Paridad mujer-hombre en puestos ejecutivos y administ. ocupados (%)	1995	41.2	14.7(GUY)	65.8 (TRI)	0.5186
<i>Equidad en logros de aspectos del desarrollo humano</i>					
Paridad ponderada mujer-hombre en la tasa de alfabetización en adultos (%)	1995	97.1	40.2 (HAI)	100.0 (URU)	0.9515
Paridad absoluta mujer-hombre en la tasa de alfabetización en adultos (%)	1995	99.1	78.6 (GUA)	110.3 (JAM)	0.6467
Paridad ponderada mujer-hombre en la tasa de matrícula combinada (%)	1995	85.0	34.7 (HAI)	117.6 (URU)	0.6068
Paridad absoluta mujer-hombre en la tasa de matrícula combinada (%)	1995	108.4	89.7 (GUA)	122.3 (URU)	0.5736
<i>Análisis global en la equidad de género</i>					
Indices relativos a la equidad de género					
Indice de Desarrollo de Género	1998 (I)	0.705	0.335 (HAI)	0.841 (URU)	0.7312
Indice de Potenciación de Género	1998 (I)	0.523	0.356 (HAI)	0.608 (TRI)	0.6627
Diferencia de posición del país respecto a los índices (Posición según el primer índice mencionado - posición según el segundo índice señalado)					
Según IDG e IPG	1998 (I)	11	-12 (CHI)	15 (ELS)	0.8518
Según IDH e IPG	1998 (I)	10	-12 (CHI)	15 (ELS)	0.8148
Según IDH e IDG	1998 (I)	1	-6 (CHI)	5 (COL)	0.6364
<i>EQUIDAD RURAL-URBANA</i>					
Paridad absoluta rural-urbana en el acceso a agua potable (%)	1995 (A)	73.5	8.6 (PAR)	100.0 (COS)	0.7101
Paridad ponderada rural-urbana en el acceso a saneamiento (%)	1995 (A)	70.8	9.2 (HAI)	100.6 (COS)	0.6784
Paridad ponderada rural-urbana en el acceso a agua potable (%)	1995 (A)	66.9	3.3 (PAR)	100.0 (COS)	0.6577
Paridad absoluta rural-urbana en el acceso a saneamiento (%)	1995 (A)	80.4	29.7 (BOL)	220.0 (PAR)	0.2664

ABREVIATURAS EMPLEADAS

cal.: calorías
gr.: gramos
hab.: habitantes
n.v.: nacidos vivos
TM: toneladas métricas
US\$: dólar estadounidense

NOTAS RESPECTO A LAS FECHAS

(A): Alrededor de la fecha
(I): Fecha del Informe
(U): Último año especificado, o disponible en general

Cuando no se especifica lo contrario, la fecha de referencia para Cuba es igual, o muy similar, a la del resto de los países, o se encuentra en el período especificado. En los casos señalados, las fechas de referencia para Cuba son las siguientes:
(C1): 1981: fecha del Censo de Población y Viviendas
(C2): 1990-1991
(C3): 1997

SIGLAS UTILIZADAS PARA IDENTIFICAR LOS PAISES

(ARG) Argentina (HAI) Haití
(BOL) Bolivia (JAM) Jamaica
(BRA) Brasil (MEX) México
(CHI) Chile (NIC) Nicaragua
(COL) Colombia (PAN) Panamá
(COS) Costa Rica (PAR) Paraguay
(CUB) Cuba (PER) Perú
(DOM) República Dominicana (TRI) Trinidad y Tobago
(ECU) Ecuador (URU) Uruguay
(ELS) El Salvador (VEN) Venezuela
(GUA) Guatemala (*) más de un país no incluido Cuba
(GUY) Guyana (**) más de un país incluido Cuba

TABLA 9.2
Desarrollo relativo de Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe: países considerados y fuentes de información

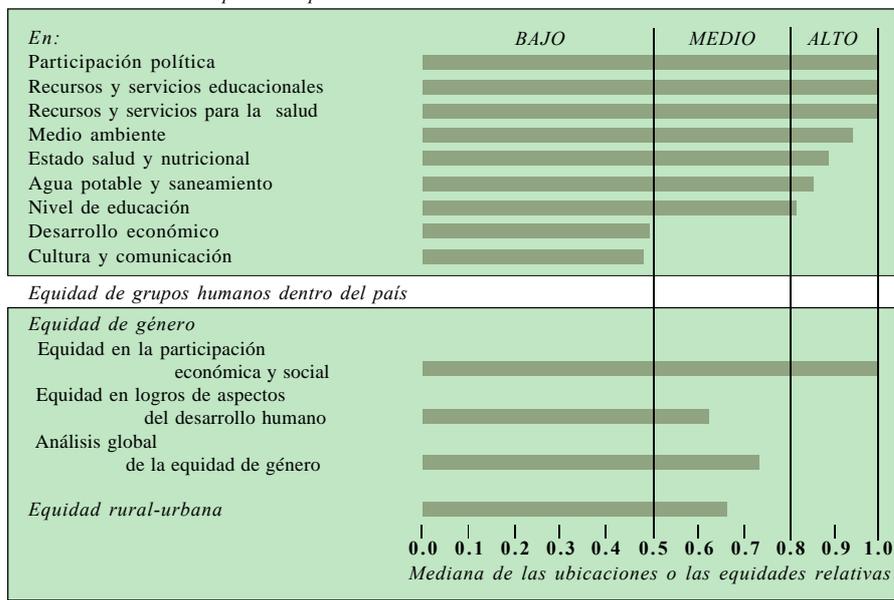
Indicador ^a	Número de países	Fuente de información ^b	
		Cuba ^c	Resto de los países
Deuda externa total <i>per capita</i>	23	[BCC 1998 y ONE 1998a]	[CEPAL 1997]
PIB real <i>per capita</i> (dólares PPA)	23	<i>Idem</i>	UNDP 1998
Científicos y técnicos (por 1 000 hab.)	13	[ONE 1998b]	PNUD 1998
Tasa de alfabetización en adultos (%)	23	ONE 1997	UNDP 1998
Tasa de matrícula combinada en educación primaria, media y superior (%)	23	[ONE 1998b y ONE 1996]	UNDP 1998
Tasa bruta de matrícula en todos los niveles (%)	22	<i>Idem</i>	PNUD 1998
Tasa de mortalidad infantil (por 1 000 n.v.)	23	MINSAP 1998a	OPS/OMS 1998
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1 000 n.v.)	23	MINSAP 1998a	OPS/OMS 1998
Porcentaje de población que se espera no sobreviva hasta los 40 años	23	<i>Idem</i>	UNDP 1998
Tasa de mortalidad materna (por 100 000 n.v.)	23	MINSAP 1998a	OPS/OMS 1998
Esperanza de vida al nacer [hombres]	23	ONE 1998a	OPS/OMS 1998
Esperanza de vida al nacer [ambos sexos]	23	ONE 1998a	OPS/OMS 1998
Esperanza de vida al nacer [mujeres]	23	ONE 1998a	OPS/OMS 1998
Tasa de uso de anticonceptivos en mujeres (%)	22	<i>Idem</i>	OPS/OMS 1998
Índice de bajo peso al nacer (%)	22	MINSAP 1998a	OPS/OMS 1998
Oferta de grasas diaria <i>per capita</i> (gr)	22	Ferriol 1998	PNUD 1998
Oferta de proteínas diaria <i>per capita</i> (gr)	21	Ferriol 1998	PNUD 1998
Oferta calórica diaria <i>per capita</i> (cal)	21	Ferriol 1998	PNUD 1998
Disparidad mujer/hombre en la esperanza de vida al nacer (%)	23	[ONE 1998a]	[OPS/OMS 1998]
Población con acceso a agua potable (%) [zona urbana]	22	Cuba 1996	OPS/OMS 1998
Población con acceso a saneamiento (%) [zona urbana]	21	Cuba 1996	OPS/OMS 1998
Población con acceso a agua potable (%) [ambas zonas]	23	Cuba 1996	OPS/OMS 1998
Población con acceso a saneamiento (%) [ambas zonas]	23	Cuba 1996	OPS/OMS 1998
Población con acceso a agua potable (%) [zona rural]	21	Cuba 1996	OPS/OMS 1998
Población con acceso a saneamiento (%) [zona rural]	20	Cuba 1996	OPS/OMS 1998
Televisores (por 1 000 hab.)	23	<i>Idem</i>	PNUD 1998
Rádios (por 100 hab.)	23	<i>Idem</i>	PNUD 1998
Diarios (por 100 hab.)	23	<i>Idem</i>	PNUD 1997
Títulos de libros publicados (por 100 000 hab.)	12	<i>Idem</i>	PNUD 1997
Líneas telefónicas principales (por 1 000 hab.)	23	<i>Idem</i>	PNUD 1998
Gasto público en educación (% del PIB)	21	[ONE 1997]	CEPAL 1997
Relación alumno-maestro en la enseñanza primaria	23	ONE 1997	CEPAL 1997
Relación alumno-maestro en la enseñanza secundaria	23	ONE 1997	CEPAL 1997
Médicos (por 10 000 hab.)	23	MINSAP 1998b	OPS/OMS 1998
Enfermeros (por 10 000 hab.)	23	MINSAP 1998b	OPS/OMS 1998
Porcentaje de partos atendidos por personal capacitado	23	MINSAP 1998a	OPS/OMS 1998
Porcentaje de atención prenatal por personal capacitado	21	<i>Idem</i>	OPS/OMS 1998
Cobertura de inmunización anti-tuberculosa en menores de 1 año (%)	21	Cuba 1997	OPS/OMS 1998
Cobertura de inmunización difteria-pertussis-tétanos en menores de 1 año (%)	23	Cuba 1997	OPS/OMS 1998
Cobertura de inmunización antipolio en menores de 1 año (%)	23	Cuba 1997	OPS/OMS 1998
Gasto público en salud (% del PIB)	21	[ONE 1997]	CEPAL 1997
Dentistas (por 10 000 hab.)	23	MINSAP 1998b	OPS/OMS 1998
Participación de votantes en las últimas elecciones (%)	22	Mayoral 1998	PNUD 1998
Cambio porcentual promedio anual de superficie de bosques	23	[CIDEA 1997]	WRI 1998
Emissiones de CO ₂ <i>per capita</i> (TM)	23	<i>Idem</i>	WRI 1998
Paridad mujer-hombre en la participación en el Parlamento (%)	19	[Alfonso 1997]	[UNDP 1998]
Paridad mujer-hombre en los puestos profesionales y técnicos ocupados (%)	19	[ONE 1997]	[UNDP 1998]
Paridad mujer-hombre en los puestos ejecutivos y administrat. ocupados (%)	19	[ONE 1997]	[UNDP 1998]
Paridad ponderada mujer-hombre en la tasa de alfabetización en adultos (%)	23	ONE 1997 e <i>Idem</i>	[UNDP 1998]
Paridad absoluta mujer-hombre en la tasa de alfabetización en adultos (%)	23	<i>Idem</i>	[UNDP 1998]
Paridad ponderada mujer-hombre en la tasa de matrícula combinada (%)	23	[ONE 1998b, ONE 1996] e <i>Idem</i>	[UNDP 1998]
Paridad absoluta mujer-hombre en la tasa de matrícula combinada (%)	23	<i>Idem</i>	[UNDP 1998]
Índice de Desarrollo de Género {IDG}	23	<i>Idem</i>	UNDP 1998
Índice de Potenciación de Género {IPG}	19	<i>Idem</i>	UNDP 1998
Diferencia de posición del país según IDG e IPG	19	<i>Idem</i>	[UNDP 1998]
Diferencia de posición del país según IDH e IPG	19	<i>Idem</i>	[UNDP 1998]
Diferencia de posición del país según IDH e IDG	23	<i>Idem</i>	[UNDP 1998]
Paridad absoluta rural-urbana en el acceso a agua potable (%)	21	[Cuba 1996]	[OPS/OMS 1998]
Paridad ponderada rural-urbana en el acceso a saneamiento (%)	20	Cuba 1996 e <i>Idem</i>	[OPS/OMS 1998]
Paridad ponderada rural-urbana en el acceso a agua potable (%)	21	Cuba 1996 e <i>Idem</i>	[OPS/OMS 1998]
Paridad absoluta rural-urbana en el acceso a saneamiento (%)	20	[Cuba 1996]	[OPS/OMS 1998]

a: Los indicadores están relacionados en b: Cuando la fuente está entre corchetes los valores se sustentan en un cálculo basado en la fuente mencionada. c: "Idem" denota que la fuente utilizada para Cuba es igual que para el resto de los países.

GRAFICO 9.1

Desarrollos relativos promedios de Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe

Ubicación relativa del país en aspectos relevantes del desarrollo humano



Cuba se halla entre los países de menor pobreza humana del mundo. El valor del Índice de Pobreza Humano reportado para Cuba es menos de la tercera parte del valor del índice global de América Latina y el Caribe

En lo concerniente a la participación política, Cuba es el país de América Latina y el Caribe con mayor participación de votantes en las últimas elecciones (98%).⁷

De tres indicadores relativos a la situación en los recursos y servicios para la educación, Cuba obtiene los mejores resultados en dos: gasto público en educación como porcentaje del PIB (10.0%) y relación alumno-maestro en la enseñanza primaria (13 alumnos por maestro), y una posición relativa muy alta en la relación alumno-maestro en la enseñanza secundaria (10 alumnos por maestro).

Fueron considerados nueve indicadores para evaluar el estado relativo del país en lo concerniente a los recursos y servicios para la salud. En seis, alcanza la ubicación relativa máxima: mayor número de médicos y enfermero(a)s por 10 000 habitantes (56.8 y 73.7) y la mayor cobertura de inmunización difteria-pertussis-tétanos en menores de un año (99%); comparte con Chile el mayor porcentaje de atención prenatal y de partos por personal capacitado, con 100.0%; junto a otros países registra la mayor cobertura de inmunización antituberculosa en menores de 1 año (99%). Alcanza, además, altas posiciones relativas en la cobertura de inmunización antipolio en menores de un año y en el gasto público en salud como porcentaje del PIB. La menor ubicación relativa, clasificable como media, es la correspondiente a la cifra de dentistas por 10 000 habitantes.

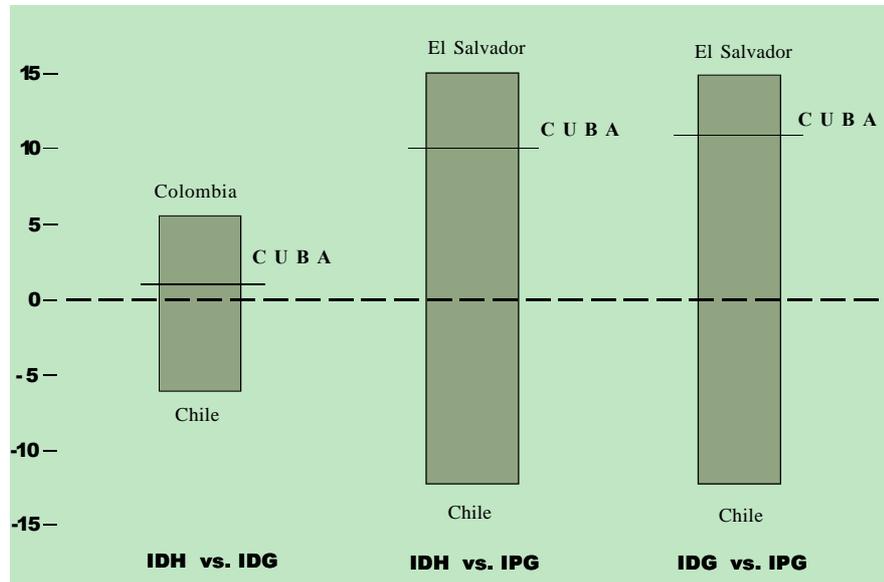
Con respecto a la conservación del medio ambiente, la ubicación relativa del país es alta para los dos indicadores considerados: entre 1990 y 1995, se registra un cambio porcentual promedio anual de superficie de bosques de 0.4% y 1.5 toneladas métricas de emisiones de CO₂ per capita en 1995.

En cuanto al estado de salud y nutricional de la población, Cuba registra las menores tasas de mortalidad infantil y mortalidad de menores de 5 años en el ámbito de América Latina y el Caribe, y comparte con otros tres países (Costa Rica, Chile y Trinidad y Tobago) el menor porcentaje de población que se espera no sobreviva hasta los 40 años. El país presenta, igualmente, posiciones relativas altas en lo que concierne a la tasa de mortalidad materna, dados los bajos valores que se observan para este indicador, y a la esperanza de vida al nacer global en hombres y mujeres. En lo relativo a la tasa de uso de anticonceptivos en mujeres y al índice de bajo peso al nacer, las posiciones relativas para Cuba pueden clasificarse como medias. Son bajas las relacionadas con la oferta de grasas, proteínas y calorías.

7. En lo adelante, los valores para Cuba se dan con la aproximación empleada en los restantes países y para las fechas de referencia señaladas en la Tabla 9.1.

GRAFICO 9.2

Diferencias en posiciones que ocupan los países de América Latina y el Caribe respecto a índices seleccionados



UNDP 1998. Tablas 1,2,3.

Muy singular resulta, como se ha señalado (ONE 1999), el hecho de que dado el alto valor de la esperanza de vida al nacer, el diferencial por sexo resulta significativamente bajo. La tendencia es que a mayor esperanza de vida al nacer global, mayor es la diferencia entre la esperanza de vida al nacer de la mujer y del hombre. En Cuba, la diferencia relativa entre la esperanza de vida al nacer de la mujer y del hombre (105.1%) es la menor entre los países considerados. Esta disparidad es baja si se tiene en cuenta el nivel alcanzado de esperanza de vida al nacer global. De acuerdo con la experiencia de 163 países, de cuyos datos se dispone (PNUD 1998), la esperanza de vida de la mujer debiera ser de unos 5.9 años mayor que la del hombre, dada la esperanza de vida global del país, en lugar de 3.7 años, como se registra.⁸

Las ubicaciones relativas en la esfera del acceso de la población a agua potable y saneamiento oscilan entre 0.9623 (acceso a agua potable en la zona urbana, con 98%) y 0.6905 (acceso a saneamiento en la regiones rurales, con 74%).

En lo relativo al nivel educacional de la población, Cuba exhibe la mayor cifra de la región de científicos y técnicos por 1000 habitantes (2.6). También alta es la ubicación por la tasa de alfabetización en adultos (96.2%). Registra ubicaciones relativas medias en la tasa de matrícula combinada de los tres niveles de enseñanza (62%) y en la tasa de matrícula bruta en todos los niveles (63%).

Las posiciones relativas de Cuba en el plano del desarrollo económico oscilan entre valores medios (deuda externa total *per capita* de 914.6 US\$) y bajos (PIB real *per capita* de 3100 dólares PPA). Las ubicaciones relativas en acceso a la cultura y a la comunicación son medias y bajas. La más alta corresponde a la cifra de televisores (1 por cada 5 personas) y la más baja, al número de líneas telefónicas principales (32 por cada 1000 habitantes).

Seguidamente se considera la equidad de grupos humanos dentro del país.

La equidad de género se enfoca desde tres ángulos: la equidad en la participación política, económica y social, la equidad en logros de aspectos del desarrollo humano, y el análisis global de la equidad de género.

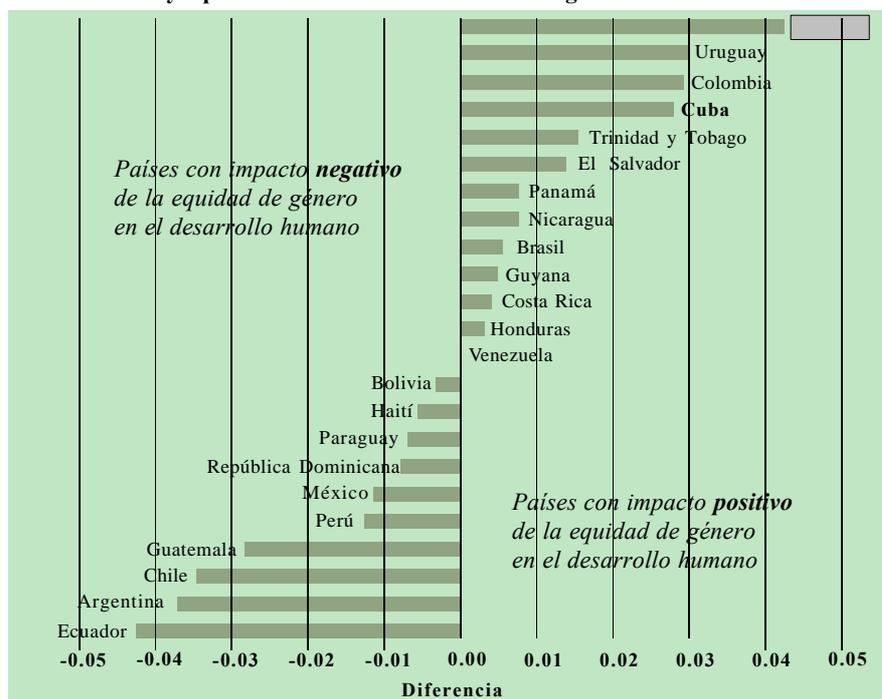
8. La ecuación resultante es

$$DIFERENCIA_{EST} = -3.1924 + 0.1218 EVN$$

donde $DIFERENCIA_{EST}$ es la diferencia estimada entre la esperanza de vida de la mujer respecto al hombre, y EVN es la esperanza de vida para ambos sexos. $R^2 = 0.27$; $F_{\theta} = 58.5$, $p \approx 0$. Con otras transformaciones de la variable independiente se obtiene valores sólo discretamente superiores al dado, por lo que se prefirió utilizar el modelo mencionado debido a su simplicidad.

GRAFICO 9.3

Diferencia entre el valor observado de IDG y esperado de acuerdo con los valores registrados de IDH



UNDP 1998 y estimaciones realizadas para este estudio

El Índice de Desarrollo Humano y Equidad está integrado por indicadores vinculados a la ubicación relativa del país respecto al logro de áreas relevantes del desarrollo humano, la equidad de grupos humanos al interior del país y la equidad en el impacto del ingreso en el desarrollo humano

En cuanto a la participación política, económica y social, en Cuba la equidad relativa respecto a la participación en el Parlamento es la máxima (27.6% de los parlamentarios son mujeres); la participación femenina comparada con la de los hombres (38.1%) es la mayor del área. Como porcentaje respecto a los hombres, son mujeres 177.8% de los profesionales y técnicos (máxima paridad registrada) y 41.2% de los que ocupan puestos ejecutivos y administrativos.

En cuanto a los derechos políticos, la mujer puede elegir y ser elegida sin precepto discriminatorio alguno que le impida asumir cualquier responsabilidad de dirección. Sin embargo, pudiera ser mayor su participación en puestos ejecutivos y administrativos. Puede decirse —como se argumentará más adelante—, que la participación femenina en las actividades políticas y económicas es de las más notables de la región.

El análisis de la equidad de género en el logro de aspectos del desarrollo humano muestra que Cuba posee una alta equidad relativa en la paridad ponderada mujer-hombre en la tasa de alfabetización en adultos (97.1%) y equidades relativas medias tanto en la paridad absoluta como ponderada mujer-hombre en la tasa de matrícula combinada y en la paridad absoluta mujer-hombre en la tasa de alfabetización en adultos.

El IDG es el IDH⁹ ajustado a la desigualdad en la condición de mujeres y hombres, y un valor igual a 1 refleja el adelanto máximo en desarrollo humano, con perfecta igualdad entre mujeres y hombres. Por sus características, los valores del IDG se encuentran correlacionados con los del IDH. El valor obtenido de IDG para Cuba en el Informe de 1998 es de 0.705. A su vez, el IPG aspira a medir la desigualdad entre mujeres y hombres en esferas importantes de la participación política y económica, y en la adopción de decisiones; a mayor IPG menor desigualdad. En el entorno latinoamericano y caribeño, ningún país supera la cifra de 0.700 (el valor máximo registrado es 0.608 para Trinidad y Tobago). El valor de este índice para Cuba es de 0.523, segundo valor más alto entre los países considerados, según el Informe de 1998.

A su vez, la diferencia entre las posiciones que ocupa un país respecto a los valores del IDH y del IDG es trazadora de cuán equitativamente se distribuye la capacidad humana básica entre

9. Las características de los índices aquí considerados, son detalladas en el capítulo 8. Un resumen puede verse en la Tabla 8.1. En ese capítulo se amplía sobre los resultados obtenidos por Cuba en estos índices; en éste, sólo se trata lo relacionado con la equidad de género.

La brecha en el logro de aspectos sobresalientes del desarrollo humano, la falta de equidad de los grupos humanos dentro de los países y el insuficiente impacto del ingreso en el desarrollo humano afecta el desarrollo humano global en América Latina y el Caribe

hombres y mujeres (PNUD 1995).¹⁰ Cuba se incluye entre los 9 países de la región en los que la diferencia es positiva.¹¹ Los valores extremos de esta diferencia corresponden a Chile (-6) y Colombia (5) (Gráfico 9.2).

Por otra parte, conocida la estrecha relación entre ambos índices, es posible para cada país estimar el valor de IDG en función de la cifra registrada de IDH. Una diferencia (residuo) positiva entre el valor observado y el estimado pudiera interpretarse como que el país en cuestión ha logrado un mejor desarrollo humano global cuando se tiene en consideración las equidades de género, que cuando no se tiene en cuenta estas equidades, lo que traduce el impacto positivo que la equidad entre mujeres y hombres tiene en el desarrollo humano. Una diferencia negativa tendría una interpretación inversa. Cuba es el país que tiene la cuarta mayor diferencia entre el valor alcanzado de IDG (0.705) y el que le debería corresponder (0.676) de acuerdo con la cifra registrada de IDH (0.729)¹² (Gráfico 9.3).

Si bien el IDG y el IPG no son totalmente comparables debido a las diferencias en sus variables constitutivas y en su cálculo, diferencias notables en los valores de ambos índices denotan importantes problemas que deben abordar los encargados de formular políticas (PNUD 1995). Una diferencia positiva en la posición que ocupa el país según el valor del IDG, en relación con la que tiene de acuerdo con el valor del IPG (la primera menos la segunda posición), traduce que se ha logrado mejores oportunidades económicas, políticas y en la adopción de decisiones para las mujeres, que lo logrado en el desarrollo humano global si se consideran las equidades entre hombres y mujeres. Cuba se halla entre los países de la región con mayor diferencia positiva (11 posiciones)¹³ (Gráfico 9.2).

De forma similar, una diferencia positiva en la posición de un país según el valor del IDH, en relación con la que tiene de acuerdo con el valor del IPG (la primera posición menos la segunda), denota que se ha obtenido para las mujeres mejores oportunidades económicas, políticas y en la adopción de decisiones que el logro alcanzado en el desarrollo humano global sin tener en cuenta las equidades entre hombres y mujeres. Cuba se encuentra, asimismo, entre los países con mayor diferencia positiva (10 posiciones)¹⁴ (Gráfico 9.2).

Los valores obtenidos en el IPG permiten afirmar, como previamente se acotó, que, en Cuba, la participación de la mujer en las actividades económicas y políticas es mayor que en América Latina y el Caribe en su conjunto.¹⁵

Los avances de la mujer en Cuba fueron resaltados por la Subsecretaria General de la ONU y asesora del Secretario General de la ONU para el Adelanto de la Mujer, en visita realizada al país (King 1998).

Los niveles de equidad relativa de Cuba vinculados a la paridad rural-urbana en el acceso a agua potable son clasificables como medios. El país registra 73.5% y 66.9% de paridad absoluta y ponderada, respectivamente. En lo relativo al acceso a saneamiento, Cuba registra una equidad relativa mucho mayor en la paridad ponderada (0.6784) que en la absoluta (0.2664), explicado por el éxito relativo del país (88%) en este aspecto.

Resumiendo lo encontrado hasta el momento

Entre 61 indicadores, todos considerados como relevantes para el desarrollo humano, Cuba alcanza una alta ubicación o equidad relativa en 32, media en 19 y una baja ubicación o equidad relativa en 10 (Tabla 9.3).

10. Se obtiene como la diferencia entre la posición según el IDH menos la posición según el IDG. Una diferencia positiva refleja la existencia de un mayor avance en el desarrollo humano teniendo en cuenta las equidades entre el hombre y la mujer, que el avance logrado globalmente en el desarrollo humano. Una diferencia negativa muestra lo contrario.

11. Entre los 23 países se registra 9 diferencias positivas, 8 sin cambios y 6 negativas.

12. La ecuación de regresión hallada es

$$IDG_{EST} = 0.04614 + 0.8648 IDH$$

donde IDG_{EST} es el valor estimado de IDG, e IDH es la cifra de IDH registrada para el país. $R^2 = 0.97$; $F_0 = 677.8$, $p \approx 0$. Con otras transformaciones de IDH (cuadrado, raíz, inversa, logarítmica) se obtiene menores valores de R^2 . El mayor residuo positivo se registró para Jamaica y el mayor negativo, para Ecuador.

13. Entre los 19 países para los que se calculó el IPG se halló 11 diferencias positivas, 2 sin cambios, y 6 negativas.

14. Existen 11 diferencias positivas, 1 sin cambios, y 7 negativas en los 19 países en los que se calculó el IPG.

15. La media de IPG de los 19 países para los que se dispone de información es de 0.444, en tanto para Cuba es de 0.523, segundo valor más alto registrado (UNDP 1998).

TABLA 9.3

Clasificación para Cuba de los indicadores considerados según aspectos del desarrollo humano y el nivel de desarrollo relativo

Aspecto del desarrollo humano	Nivel de desarrollo relativo		
	Alto	Medio	Bajo
<i>Ubicación relativa del país respecto a aspectos relevantes del desarrollo humano</i>			
En el desarrollo económico	0	1	1
En el nivel de educación	2	2	0
En el estado de salud y nutricional de la población	7	2	4
En el acceso a agua potable y saneamiento	4	2	0
En el acceso a la cultura y a la comunicación	0	1	4
En los recursos y servicios para la educación	3	0	0
En los recursos y servicios para la salud	8	1	0
En la participación política	1	0	0
En la conservación del medio ambiente	2	0	0
<i>Equidad de grupos humanos dentro del país</i>			
<i>Equidad de género</i>			
Equidad en la participación económica y social	2	1	0
Equidad en el logro de aspectos del desarrollo humano	1	3	0
Análisis global de la equidad de género	2	3	0
<i>Equidad rural-urbana</i>	0	3	1
Total	32	19	10

En resumen, las mejores ubicaciones relativas de Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe se producen en las esferas de la participación política, los recursos y servicios para la educación y la salud, la conservación del medio ambiente, el estado de salud y nutricional de la población, el acceso a agua potable y saneamiento, y el nivel de educación de la población. Asimismo, es alta la equidad de género en cuanto a la participación política, económica y social. La equidad de género en logros de esferas del desarrollo humano y global es media, así como la equidad rural-urbana. Las menores ubicaciones relativas se dan en las esferas del desarrollo económico, y de la cultura y la comunicación.

Lo que dicen otros autores

Ranis y Stewart (1999), en un estudio en el que exploraron la conducta de países de África, Asia, y América Latina y el Caribe que han logrado avances en el desarrollo humano entre 1960 y 1995, llegan a las siguientes conclusiones respecto a Cuba en relación con todos los países considerados:

- fue el país de mejor ubicación por su esperanza de vida al nacer, si ésta se relaciona con la posición de su PIB
- fue uno de los países de mayor nivel de reducción de la tasa de mortalidad infantil.

Al comparar Cuba con América Latina y el Caribe concluyen, entre otros aspectos, que:

- fue el país con mayores logros en la esperanza de vida al nacer entre 1960 y 1970, y el tercero entre 1970 y 1980
- fue el país de mejor ubicación por su esperanza de vida al nacer, si esta se relaciona con la posición de su PIB *per capita* en 1995
- fue el país de mejor ubicación por su mortalidad infantil, si esta se relaciona con la posición de su PIB *per capita* en 1995
- fue el segundo país con mayor reducción de la mortalidad infantil entre 1960 y 1996
- fue el tercer país con mejor logro en la esperanza de vida al nacer entre 1960 y 1995

Ranis y Stewart han categorizado las diversas alternativas de grupos de factores conducentes al éxito de estos países en cuanto a desarrollo humano. En el caso de Cuba, consideran que, a pesar del reducido crecimiento económico, los logros han sido el resultado de una buena distribución del ingreso, elevadas tasas de participación femenina en la educación, y altos y bien distribuidos gastos sociales. Una vez más se reconoce para Cuba el impacto de la voluntad polí-

Uruguay, Cuba, Trinidad y Tobago, Colombia y Costa Rica son los cinco países con mayores valores del Índice de Desarrollo Humano y Equidad en América Latina y el Caribe; los cinco con los valores más bajos son Haití, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras

Los cinco países con mayor impacto positivo de la equidad de género en el desarrollo humano en América Latina y el Caribe son Jamaica, Uruguay, Colombia, Cuba, y Trinidad y Tobago; los cinco con mayor impacto negativo son Ecuador, Argentina, Chile, Guatemala y Perú

TABLA 9.4

Resultados obtenidos para Cuba en los diversos índices para la medición del desarrollo humano

INFORME	IDH	IDG	IPG	IPC	IPH /IPH-1
1990	0.877 (39/130)	*	*	*	*
1991	0.754 (62/160)	*	*	*	*
1992	0.732 (61/160)	*	*	*	*
1993	0.711 (75/173)	*	*	*	*
1994	0.666 (89/173)	*	*	*	*
1995	0.769 (72/174)	0.726 (47/130)	0.524 (16/116)	*	*
1996	0.726 (79/174)	0.699 (59/137)	0.522 (21/104)	7.8 (10/101)	*
1997	0.723 (86/175)	0.699 (68/146)	0.523 (23/94)	*	5.1 (2/78)
1998	0.729 (85/174)	0.705 (69/163)	0.523 (25/102)	*	-
1999	0.765 (58/174)	0.762 (53/143)	0.556 (21/102)	*	4.7 (5/92)

* No se calculó el Índice en el Informe
- No se calculó el Índice para Cuba

Los números entre paréntesis indican la posición relativa, ocupada por Cuba en el conjunto de los países para los cuales se calculó el Índice.

GRAFICO 9.4

Posiciones relativas obtenidas para Cuba en índices empleados para la medición del desarrollo humano

Posición relativa

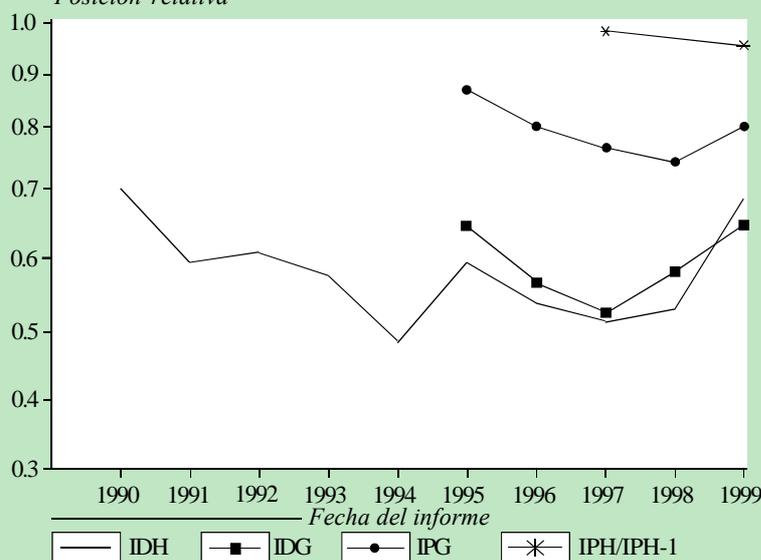


Tabla 10.1

tica —traducida en medidas económicas y sociales— en el logro de un adecuado desarrollo humano, incluso en presencia de un modesto crecimiento económico.

Desarrollo humano en Cuba desde la óptica de los Informes sobre Desarrollo Humano

En la Tabla 9.4, aparecen los resultados obtenidos por Cuba, según diversos índices para medir aspectos del desarrollo humano en las diez ediciones del Informe sobre Desarrollo Humano. Se aprecia que las cifras de IDH tienden a disminuir desde el Informe de 1990 hasta el de 1994, se

recuperan en el de 1995 (hasta un nivel superior al de 1991), declinan nuevamente en los Informes de 1996 a 1998, para recuperarse de nuevo en el Informe de 1999. Un resumen de las causas que explican este comportamiento aparece en el Recuadro 9.1.

Las modificaciones en la ubicación relativa de Cuba, respecto al IDH, en relación con el resto de los países siguen una dinámica similar a la de los valores del índice (Gráfico 9.4). Por otra parte, las posiciones relativas obtenidas según el IDG son superiores a las registradas según el IDH, lo que denota un mayor avance en el desarrollo humano si se tiene en cuenta las equidades entre el hombre y la mujer, que el logrado sin considerar estas equidades. Asimismo, las posiciones relativas del país en cuanto al IPG son mucho mayores que las registradas según el IDH y el IDG, de lo cual puede inferirse que en Cuba se ha obtenido, relativamente, mejores logros en la reducción de las inequidades de género en esferas esenciales de la participación económica y social que en el desarrollo humano considerado globalmente. Estos hechos refuerzan lo expuesto previamente acerca de la equidad de género en el país.

Los resultados obtenidos, según el IPH, en los dos Informes en que se calculó para Cuba (el de 1997 y el de 1999), revelan nítidamente que el país está entre los de menor pobreza humana en el mundo. En el Informe de 1997 ocupa el segundo mejor lugar entre los 78 países considerados; en el de 1999, el quinto lugar entre 92 países. El valor del índice reportado para Cuba es menos de la tercera parte del valor del índice global de la región (14.5%) (PNUD 1997) (PNUD 1999). El hecho de que Cuba ocupe una posición muy superior, según su IPH, que en cuanto a su IDH, puede interpretarse como expresión de que el progreso en el desarrollo humano ha sido en beneficio de los pobres (PNUD 1997).

RECUADRO 9.1

Causas que explican la dinámica del IDH para Cuba

Informes	Variación	Explicación ^a
de 1991 a 1994	disminución	Descenso sostenido del logro relativo de la dimensión ingreso, parcialmente explicado por la reducción del PIB real <i>per capita</i> , pero fundamentalmente debido al aumento de las diferencias máximas observadas entre los países en relación con este indicador (López 1994).
de 1994 a 1995	aumento	Esencialmente, incremento del PIB real <i>per capita</i> (López 1996).
de 1995 a 1996	descenso	Disminución del PIB real <i>per capita</i> y modificación de la cifra normativa correspondiente al valor máximo del PIB real <i>per capita</i> ajustado ^b (López 1999, cap. 5).
de 1996 a 1997	discreto descenso	Modificación del valor normativo de la cifra máxima del PIB real <i>per capita</i> ajustado ^c (López 1999, cap. 5).
de 1997 a 1998	moderado aumento	Incremento de los valores de los cuatro indicadores que integran el índice. El aumento pudiera haber sido mayor de no haberse modificado la cifra máxima del PIB real <i>per capita</i> ajustado ^d .
de 1998 a 1999	aumento	Cambio en el procedimiento de cálculo ^e .

a: En todos los casos se refiere a lo reportado en los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD.

b: De haberse empleado la cifra de 5 448 dólares PPA como valor máximo correspondiente al PIB real per capita ajustado, utilizada en el Informe de 1995 (PNUD 1995, Nota técnica 3) en lugar de 6 040 usada en el Informe de 1996 (PNUD 1996, Nota Técnica 1), se hubiera obtenido un IDH de 0.744; la diferencia viene dada por el cambio en el umbral de ingresos entre ambos informes (5 120 dólares PPA en el de 1995 y 5 711 en el de 1996).

c: Si se hubiera utilizado como cifra máxima del PIB real per capita ajustado el valor de 6 040 dólares PPA, empleado en el Informe de 1996, aun con el modesto descenso reportado en la tasa de matrícula combinada, el IDH hubiera sido de 0.727, moderadamente mayor al del año anterior.

d: La esperanza de vida al nacer se incrementó discretamente de 75.6 a 75.7 años; la tasa de alfabetización en adultos aumentó moderadamente de 95.4% a 95.7%; la tasa de matrícula combinada ascendió de 63% a 66%; y el PIB real per capita ajustado se incrementó de 3 000 a 3 100 dólares PPA. Por otra parte, de haberse empleado el valor de 6 154 dólares PPA como ingreso máximo ajustado - cifra utilizada en el Informe de 1997 - en lugar de 6 311 dólares PPA, el IDH en el Informe de 1998 resultaría de 0.737.

e: En el capítulo 8, se considera en detalle el cambio introducido en el Informe de 1999 en el tratamiento del ingreso como integrante del IDH y los efectos en los valores del índice y las posiciones relativas que ocupan los países de América Latina y el Caribe.

Recordando el Índice de Desarrollo Humano Modificado

En la *Investigación sobre Desarrollo Humano en Cuba 1996*, fue introducido el Índice de Desarrollo Humano Modificado (IDHM). Los países que mejoran más su posición, según el IDHM, en relación con la ubicación lograda según el IDH, aplicados tanto a los 174 países considerados en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1996, como a los 175 tenidos en cuenta en el Informe de 1997, fueron, por regiones, los de Europa Oriental y los de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), en contraste con el descenso de los países árabes. Esta situación, en lo que respecta a Europa Oriental y la CEI, se explica por su nivel de esperanza de vida al nacer y de educación en épocas anteriores. Sin embargo, como se señaló en el capítulo 8, en el presente, la situación de estos países de economía en transición es dolorosa, con una tendencia al empeoramiento de los niveles de esos indicadores.

En particular, los que más ascienden en su ubicación según el IDHM en relación con el IDH son países de bajos ingresos, pero alta transferencia de estos ingresos en el bienestar de las poblaciones: alta esperanza de vida al nacer y alto nivel de educación; por el contrario, los que más descienden son países, en general, de ingresos medianos o altos, pero con escasa transferencia de estos ingresos al bienestar: bajos niveles de esperanza de vida al nacer y de conocimientos (CIEM 1997) (López 1999).

La situación descrita para los países del mundo respecto a los cambios en las posiciones relativas que ocupan, bien sean ordenados según el IDH o el IDHM, se replica a escala de América Latina y el Caribe de acuerdo con la información ofrecida en el Informe de 1997. El país de mayor mejoría en su posición relativa es Cuba (12 posiciones) y los que más empeoran son Saint Kitts y Nevis, Belice y Brasil (todos con 7 posiciones). Saint Kitts y Nevis, con un PIB real *per capita* más de 3 veces mayor que el de Cuba, tiene, sin embargo, una esperanza de vida al nacer de 6.6 años menos; Belice, con un PIB real *per capita* cerca de 2 veces superior al de Cuba, exhibe una esperanza de vida al nacer de 1.6 años menos y un índice de escolaridad casi 20% inferior; Brasil, con un PIB real *per capita* más de 80% superior al de Cuba, tiene, sin embargo, una esperanza de vida al nacer inferior en 9.2 años y un índice de escolaridad 7% más bajo (López 1999).

Hacia un índice de desarrollo humano y equidad

Con el propósito de contribuir a perfeccionar la medición de conceptos tan abarcadores como el de desarrollo humano, en este informe se introduce los Índices de Desarrollo Humano y Equidad (IDHE) y Territorial de Desarrollo Humano y Equidad (TTDHE). El primero pretende cuantificar la equidad en el logro de aspectos del desarrollo humano a escala internacional — en este análisis, limitado al contexto de América Latina y el Caribe—, en tanto el segundo se propone hacerlo en el ámbito de las provincias del país.

El IDHE está integrado por indicadores vinculados a los siguientes aspectos: la ubicación relativa del país respecto al logro de áreas relevantes del desarrollo humano, la equidad de gru-

RECUADRO 9.2

Índice de Desarrollo Humano y Equidad

INDICADORES QUE LO INTEGRAN	COMPONENTES
1) PIB real <i>per capita</i>	C ₁ : ubicación relativa media concerniente al logro de aspectos relevantes del desarrollo humano, considerando los ocho primeros indicadores relacionados
2) Tasa de alfabetización en adultos (%)	
3) Esperanza de vida al nacer (ambos sexos)	
4) Población con acceso a agua potable (%) (ambas zonas)	C ₂ : equidad relativa media de los grupos humanos dentro del país, considerando los indicadores (9) y (10)
5) Radios (por 100 habitantes)	
6) Relación alumno-maestro en la enseñanza primaria	C ₃ : equidad en el impacto del ingreso en el desarrollo humano, teniendo en cuenta el indicador (11)
7) Médicos (por 10 000 habitantes)	
8) Cambio porcentual promedio anual de superficie de bosques	
9) Paridad ponderada mujer-hombre en la tasa de alfabetización en adultos (%)	
10) Diferencia de posición del país respecto a los índices IDH e IDG	
11) Diferencia de posición del país respecto a su PIB real <i>per capita</i> y a su IDG	EXPRESION PARA EL CALCULO IDHE = 2/3 C ₁ + 2/9 C ₂ + 1/9 C ₃

TABLA 9.5

Resultados para América Latina y el Caribe del Índice de Desarrollo Humano y Equidad (IDHE) y sus componentes, y diferencia de posición ocupada por la países de acuerdo con el IDHE y el IDH

PAIS	IDHE	COMPONENTES ^a			POSICION SEGUN IDH ^b	DIFERENCIA DE POSICION ^c
		C ₁	C ₂	C ₃		
1 Uruguay	0.8329	0.8075	0.9091	0.8333	4	3
2 Cuba	0.8246	0.8055	0.7943	1.0000	13	11
3 Trinidad y Tobago	0.7437	0.7348	0.8922	0.5000	5	2
4 Colombia	0.7398	0.6702	0.9437	0.7500	9	5
5 Costa Rica	0.7161	0.6668	0.7017	1.0000	2	-3
6 Venezuela	0.6784	0.7134	0.7458	0.3333	7	1
7 Panamá	0.6573	0.6124	0.7458	0.7500	6	-1
8 Argentina	0.6570	0.7952	0.5293	0.0833	3	-5
9 Jamaica	0.5901	0.4998	0.7809	0.7500	12	3
10 Brasil	0.5864	0.5810	0.6457	0.5000	10	0
11 Guyana	0.5839	0.5383	0.7626	0.5000	17	6
12 Chile	0.5834	0.7178	0.4719	0.0000	1	-11
13 México	0.5830	0.6267	0.6182	0.2500	8	-5
14 Ecuador	0.5413	0.5624	0.5819	0.3333	11	-3
15 Bolivia	0.5252	0.5122	0.5768	0.5000	20	5
16 Perú	0.5234	0.5294	0.6006	0.3333	14	-2
17 Paraguay	0.5149	0.4566	0.6972	0.5000	16	-1
18 República Dominicana	0.4807	0.4528	0.6381	0.3333	15	-3
19 Honduras	0.4734	0.4410	0.5571	0.5000	21	2
20 El Salvador	0.4313	0.3489	0.5608	0.6667	19	-1
21 Nicaragua	0.3747	0.3077	0.5130	0.5000	22	1
22 Guatemala	0.3168	0.3676	0.2810	0.0833	18	-4
23 Haití	0.2117	0.1432	0.2731	0.5000	23	0

a: C₁: ubicación relativa media de los países respecto al logro de aspectos relevantes del desarrollo humano

C₂: equidad relativa media de los grupos humanos dentro del país

C₃: impacto del ingreso en el desarrollo humano

b: Según el Informe sobre Desarrollo Humano 1998 (UNDP 1998, tabla 1) corregida para los 23 países considerados.

c: Posición según IDH - Posición según IDHE

pos humanos dentro del país y la equidad en el impacto del ingreso en el desarrollo humano. En el Recuadro 9.2, se relaciona los indicadores que conforman el índice, sus componentes y la forma de cálculo. En la Nota Técnica 1, se detalla los criterios por los cuales fueron seleccionados los indicadores y se describe el pensamiento subyacente que sustenta la relación dada para el cálculo del índice.

Por otra parte, el ingreso —cuantificado a través del PIB real *per capita*— tiene mucho menos peso en el IDHE que en el IDH. Luego, el IDHE pareciera aproximarse más a una medición integral del desarrollo humano que el IDH, aislando —pero no ignorando— el efecto del recurso económico en este desarrollo.¹⁶

En el Recuadro 9.3, aparecen los 23 países de América Latina y el Caribe considerados, ordenados de mayor a menor valor de IDHE. La Tabla 9.5, ofrece estos valores y los de sus componentes, así como la posición ocupada por cada país de acuerdo con los resultados del IDHE y del IDH, según el *Informe sobre Desarrollo Humano 1998* (UNDP 1998). El Gráfico 9.5 ilustra las posiciones ocupadas por los países según ambos índices.

16. Las correlaciones entre los valores del PIB y los del IDHE y del IDH para los 23 países considerados son, respectivamente, 0.628 y 0.886: la segunda, casi 1.5 veces la primera. De hecho, existe una relación casi perfecta entre los valores del PIB y los del IDH, según lo reportado en el Informe de 1998 (UNDP 1998). A través de la ecuación

$$IDH = -1.244 + 0.237 \log PIB$$

donde **IDH** es el valor de este índice y **PIB** es el PIB real per capita para el país, los cambios en las cifras del IDH se explican en 94% por las modificaciones en el producto.

A su vez, la correlación entre las posiciones ocupadas por los países de acuerdo con ambos índices es casi perfecta (0.94). Luego, se hace casi innecesario para un país calcular el valor del IDH, o la posición que obtiene según este índice; es fácilmente predecible, conociendo el valor del PIB per capita o la ubicación del país de acuerdo con este indicador.

RECUADRO 9.3

Resultados del IDHE para los países de América Latina y el Caribe

1	Uruguay	0.833
2	Cuba	0.825
3	Trinidad y Tobago	0.744
4	Colombia	0.740
5	Costa Rica	0.712
6	Venezuela	0.678
7	Panamá	0.657
8	Argentina	0.657
9	Jamaica	0.590
10	Brasil	0.586
11	Guyana	0.584
12	Chile	0.583
13	México	0.583
14	Ecuador	0.541
15	Bolivia	0.525
16	Perú	0.523
17	Paraguay	0.515
18	Rep. Dominicana	0.481
19	Honduras	0.473
20	El Salvador	0.431
21	Nicaragua	0.375
22	Guatemala	0.317
23	Haití	0.212

Para todos los países, excepto Cuba, el valor resultante del IDHE es inferior al del IDH, lo que pudiera traducir que la brecha en el logro de aspectos sobresalientes del desarrollo humano, la ausencia de equidad de los grupos humanos al interior de los países y el insuficiente impacto del ingreso en el desarrollo humano afecta el desarrollo humano global en América Latina y el Caribe.

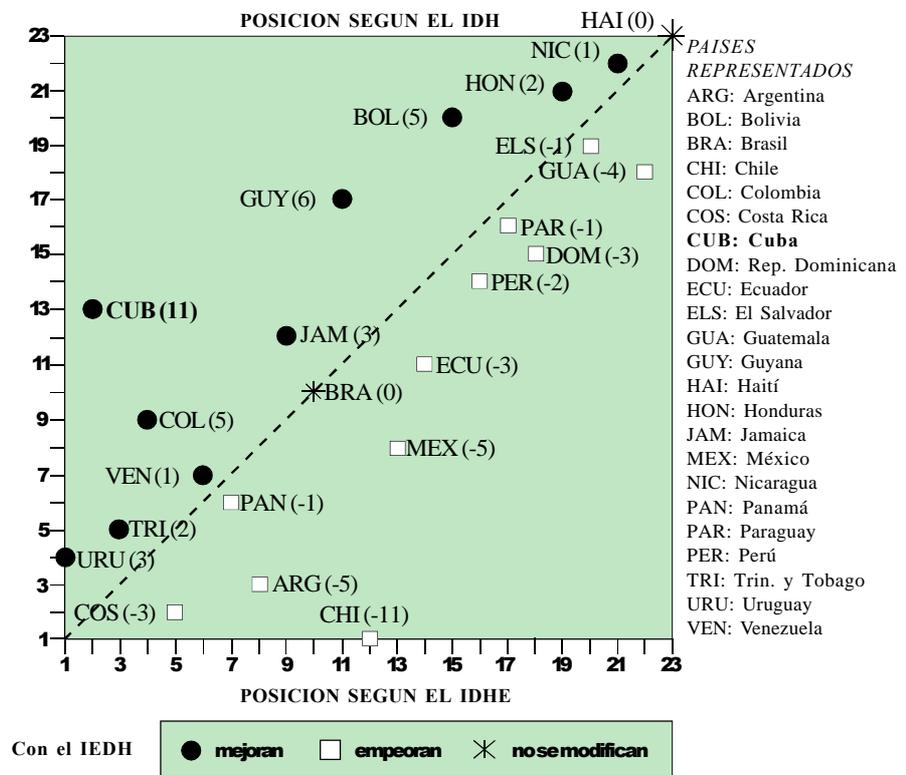
Los cinco países con mayores valores de IDHE son Uruguay (0.833), Cuba (0.825), Trinidad y Tobago (0.744), Colombia (0.740) y Costa Rica (0.712). Los cinco con los valores más bajos son Haití (0.212), Guatemala (0.317), Nicaragua (0.375), El Salvador (0.431) y Honduras (0.473). Los dos países que mejoran más su posición con el IDHE, respecto a la ubicación lograda con el IDH, son Cuba (11 posiciones) y Guyana (6 posiciones). Los dos que más modifican negativamente su posición son Chile (11 posiciones) y Argentina (5 posiciones). (Tabla 9.5).

Los altos valores de IDHE registrados en Uruguay y Cuba pueden ser explicados, esencialmente, por el alto impacto del ingreso en el desarrollo humano.

El cambio notable de posición de Cuba según el IDHE y el IDH tiene la siguiente explicación. Cuba registra un valor de IDH de 0.729 —clasificado como de nivel medio—, esencialmente por su reducido índice de ingreso, que lo ubica en la decimotercera posición de la región (UNDP 1998). No obstante, posee uno de los valores más altos del primer componente del IDHE, gracias a una alta equidad relativa del país en tópicos relevantes del desarrollo humano, como la elevada tasa de alfabetización en adultos, la alta esperanza de vida al nacer para ambos sexos, el reducido número de alumnos por maestro en la enseñanza primaria y la muy alta cifra de médicos por habitante. Registra, asimismo, una cifra comparativamente alta de equidad relativa media de los grupos humanos dentro del país y un valor máximo en lo que respecta al impacto del ingreso en el bienestar, pues presenta la mayor diferencia positiva (6 posiciones) entre las posiciones que ocupa según el PIB real *per capita* y el IDG.

GRAFICO 9.5

Posiciones que ocupan los países de América Latina y el Caribe según los resultados del IDH y del IDHE

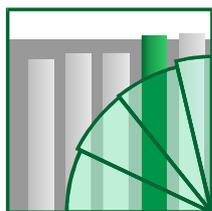


Los números entre paréntesis indican las diferencias (Posición según IDH - Posición según IDHE)

Tabla 9.5

Referencias

- Alfonso, M. 1997. "Radiografía electoral". La Habana, *Granma*, 9 de diciembre.
- BCC 1998. *Informe económico*. La Habana, BCC.
- CEPAL 1997. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, edición de 1997. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL 1999. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1998-1999*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CIDEA 1997. *Cuba: medio ambiente y desarrollo; datos e informaciones*. La Habana, Ediciones Geo.
- CIEM 1997. *Investigación sobre Desarrollo Humano en Cuba 1996*. La Habana, Caquayo S.A.
- Cuba 1996. *Programa Nacional de Acción para el Cumplimiento de los Acuerdos de la Cumbre Mundial de la Infancia. Cuarto Informe de Seguimiento y Evaluación*. La Habana, (s/e).
- Cuba 1997. *Programa Nacional de Acción para el Cumplimiento de los Acuerdos de la Cumbre Mundial de la Infancia. Sexto Informe de Seguimiento y Evaluación*. La Habana, (s/e).
- Ferriol, A. et al. 1998. *Efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza: el caso de Cuba en los noventa*. En: Ganuza, E., L. Taylor y S. Morley 1998. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- King, A. 1998. *Entrevista concedida a A. Schlachter*. La Habana, Granma, 10 de septiembre.
- López, C. 1994. *Índice de Desarrollo Humano: el caso Cuba*. Boletín del Ateneo Juan César García. 2: 2-37, (Representación en Cuba de la OPS/OMS).
- López, C. 1996. *Índice de Desarrollo Humano: una propuesta para su perfeccionamiento*. Economía y Desarrollo. 119: 141-175.
- López, C. 1999. *Iniquidades en el desarrollo humano y en especial en salud en América Latina y el Caribe*. La Habana, Universidad de La Habana. (Tesis doctoral, versión inicial).
- Mayoral, M. 1998. *La calidad del voto, impronta de un pueblo libre*. La Habana, Granma, 13 de enero.
- MINSAP 1998a. *Salud en el tiempo*. La Habana, MINSAP.
- MINSAP 1998b. *Anuario estadístico 1997*. La Habana, MINSAP.
- ONE 1996. *Anuario demográfico de Cuba 1995*. La Habana, ONE.
- ONE 1997. *Estadísticas seleccionadas de Cuba 1996*. La Habana, ONE.
- ONE 1998a. *Anuario demográfico de Cuba 1997*. La Habana, ONE.
- ONE 1998b. *Anuario estadístico de Cuba 1996*. La Habana, ONE.
- ONE 1999. *Perfil estadístico de la mujer cubana en el umbral del siglo XXI*. La Habana, ONE.
- OPS/OMS 1998. *Situación de salud en las Américas; indicadores básicos 1998*. Washington, D.C., OPS/OMS (Doc. OPS/HDP/HDA/98.01).
- PNUD 1995. *Informe sobre desarrollo humano 1995*. México, Harla.
- PNUD 1996. *Informe sobre desarrollo humano 1996*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD 1997. *Informe sobre desarrollo humano 1997*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD 1998. *Informe sobre desarrollo humano 1998*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD 1999. *Informe sobre desarrollo humano 1999*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- Ranis, G. y F. Stewart 1999. *Strategies for success in human development*. New York, presentado en First Global Forum on Human Development, , 29-31 July.
- UNDP 1998. *Human development report 1998; Latin America & the Caribbean*. New York, UNDP.
- World Resource Institute (WRI) et al. 1998. *World resources 1998-1999*. New York, Oxford University Press.



El desarrollo humano y la equidad a escala territorial

Ante todo hay que saber que . . .

En Cuba, la planificación territorial tiene el objetivo principal de contribuir al cumplimiento del plan de la economía, lo cual permite estimular el uso máximo de los recursos del territorio, de los recursos nacionales y, especialmente, de la energía (Lage 1996). Con el fin de contribuir a la planificación territorial, se propuso en el informe anterior un índice para la evaluación del desarrollo humano relativo de las provincias de Cuba (CIEM 1997). En este índice, se tuvo en cuenta cinco dimensiones: longevidad, educación, ingreso, salud y servicios básicos. Los resultados de la aplicación de este Índice comentados en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1999* (PNUD 1999),- y las características del índice en sí, fueron debatidos en tres talleres regionales en los que participaron especialistas de diversas disciplinas y de diferentes instituciones de todas las provincias del país.¹

Una aproximación a la medición del desarrollo humano y la equidad a escala territorial

Los conocimientos resultantes de la aplicación de ese índice, el debate en los mencionados talleres y las experiencias de estudios del desarrollo local (Méndez s/f) (Díaz 1992), han permitido introducir en el presente informe el **Índice Territorial del Desarrollo Humano y Equidad (ITDHE)**. El examen de los aspectos metodológicos y los resultados en la aplicación de este índice puede estimular el diseño de índices sintéticos para evaluar el desarrollo humano y la equidad, u otros objetivos similares, a nivel territorial a escalas menores que la provincia, por ejemplo, a nivel municipal.

Los resultados de la aplicación del Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad, y el examen de los aspectos metodológicos, pueden estimular en Cuba el diseño de índices sintéticos para evaluar el desarrollo humano y la equidad, u otros objetivos similares, a nivel territorial a escalas menores que la provincia, por ejemplo, a nivel municipal

RECUADRO 10.1

Dimensiones e indicadores considerados en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad

DIMENSION	INDICADOR TRAZADOR
Logro en:	Logro relativo respecto a:
-el desarrollo económico	-volumen de inversiones <i>per capita</i> (pesos)
-el consumo personal	-valor de la circulación mercantil minorista <i>per capita</i> (pesos)
-el nivel de educación	-tasa de escolarización de 6 a 14 años (%)
-el estado de salud de la población	-esperanza de vida al nacer (ambos sexos)
-el acceso a servicios básicos	-porcentaje de población con acceso a agua potable (ambas zonas)
-el acceso a la energía	-porcentaje de población con acceso a electricidad
-la calidad de la vivienda	-porcentaje de viviendas en buen estado
-la participación política	-porcentaje de votantes en las últimas elecciones

1. Los talleres se desarrollaron en las ciudades de Matanzas, para las provincias occidentales; de Santa Clara, para las provincias centrales del país; y en Santiago de Cuba, para las provincias de la región oriental. Apoyaron la realización de estos talleres el Ministerio de Educación Superior, centros de enseñanza adscritos a él y el PNUD.

TABLA 10.1

Resultados para los indicadores trazadores considerados en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad

Indicador	Año	Valor para el país	Mejor valor registrado	Peor valor registrado
Volumen de inversiones <i>per capita</i> (pesos)	1997	190.13	434.57 (CHB)	62.40 (PRO)
Valor de la circulación mercantil minorista <i>per capita</i> (pesos)	1997	972.92	1 326.75 (CHB)	660.31 (GTO)
Tasa de escolarización de 6 a 14 años (%)	1998	97.8	99.9 (SCU)	96.4 (CFG)
Esperanza de vida al nacer (ambos sexos)	1994-95	74.83	76.57 (HOL)	73.86 (CHB)
Porcentaje de población con acceso a agua potable [ambas zonas]	1997	93.8	100.0 (CHB, MAT)	85.5 (GMA)
Porcentaje de población con acceso a electricidad	1999	93.98	99.90 (CHB)	83.51 (GMA)
Porcentaje de viviendas en buen estado	1998	52.8	66.4 (CFG)	33.8 (GMA)
Porcentaje de votantes en las últimas elecciones	1998	98.35	99.9 (CFG)	97.0 (CHB)

Siglas para identificar las provincias:

PRO: Pinar del Río
 HAB: La Habana
 CHB: Ciudad de La Habana
 MAT: Matanzas
 VCL: Villa Clara

CFG: Cienfuegos
 SSP: Sancti Spiritus
 CAV: Ciego de Avila
 CAM: Camagüey
 TUN: Las Tunas

HOL: Holguín
 GMA: Granma
 SCU: Santiago de Cuba
 GTO: Guantánamo

El ITDHE contempla ocho dimensiones relevantes del desarrollo humano. La similitud en los logros en estas áreas del desarrollo humano refleja el grado de equidad-entendida como tal la equidad en el resultado obtenido entre los grupos humanos residentes en las provincias del país. Cada dimensión está representada en el índice a través de un indicador considerado como trazador del concepto involucrado en la dimensión. El recuadro 10.1 presenta las dimensiones e indicadores que conforman el ITDHE. Para cada dimensión se calcula el logro relativo, que puede adquirir valores entre 0 y 1, más alto cuanto mejor sea la situación de la provincia.

El ITDHE se obtiene como la media de los logros relativos en las ocho dimensiones. La Nota Técnica 2 describe la concepción subyacente en el diseño del índice y el procedimiento de cálculo, ejemplifica su uso y presenta otras variantes consideradas.

Respecto al índice utilizado en el informe previo para evaluar el desarrollo humano relativo de las provincias, el ITDHE está integrado por un número similar de indicadores trazadores que el índice anterior (8 en el presente y 5 en el previo) y una cifra mucho menor de indicadores básicos (9 en el ITDHE y 18 en el anterior). No obstante, el ITDHE incorpora un mayor número de dimensiones del desarrollo humano (5 en el del informe anterior). Por tanto, con menos información básica se ha construido un índice más eficiente y con mayor validez de contenido, como se explica en la Nota Técnica 2.

De los ocho indicadores que componen el ITDHE, dos fueron seleccionados por ser los mismos que integran el IDHE (tasa de escolarización de 6 a 14 años, y esperanza de vida al nacer global), cinco fueron incorporados por considerarse relevantes a su respectiva dimensión (volumen de inversiones *per capita* valor de la circulación minorista *per capita*, porcentaje de población con acceso a electricidad, porcentaje de viviendas en buen estado y porcentaje de votantes en las últimas elecciones), y uno (porcentaje de población con acceso a agua potable globalmente en zonas urbanas y rurales) por presentar mayor variabilidad de los logros relativos, dado que los dos indicadores inicialmente considerados para esta dimensión (el otro era el porcentaje de población con acceso a saneamiento en ambas zonas) son igualmente relevantes.

Seguidamente se comenta los resultados obtenidos por cada uno de estos indicadores. Un factor de gran dinamismo para el crecimiento de la economía es el volumen de inversiones. Después de una caída a principios de la década de los años 90, este indicador presenta cierta recuperación (ONE 1999), aunque todavía no alcanza los niveles previos (CEE 1991). Con el cálculo *per capita* se desea estandarizar el monto de las inversiones en función de la cantidad de población. Los volúmenes de inversiones por habitante presentan notables diferencias entre

las provincias. Por ejemplo, en 1997, la media nacional fue de 190.13 pesos per capita. pero la mínima fue de 62.40 pesos en la provincia de Pinar del Río y la máxima, de 434.57 pesos en Ciudad de La Habana: en la segunda, la cifra es 7 veces superior la primera (Tabla 10.1).

En el caso de Cuba, donde el desarrollo económico se conjuga con el bienestar humano, desempeña un papel esencial el consumo personal, que se cuantifica en este estudio a través de uno de sus componentes: el valor de la circulación mercantil minorista per capita. En 1997, el valor global para Cuba fue de 972.72 pesos, y osciló entre 660.3 11 pesos para la provincia de Guantánamo y 1326.75 pesos para Ciudad de La Habana (Tabla 10.1).

La tasa de escolarización de 6 a 14 años comprende las enseñanzas primaria y media básica. En 1998, estuvo en el recorrido de 96.4% (Cienfuegos) a 99.8% (Santiago de Cuba). El valor para el país fue de 97.8% (Tabla 10.1).

La esperanza de vida al nacer, globalmente en ambos sexos, muestra escasa dispersión entre las provincias. Para los años 1994 y 1995, la menor se registra en Ciudad de La Habana (73.86

En Cuba, la planificación territorial tiene el objetivo principal contribuir al cumplimiento del plan de la economía, lo cual permite estimular el máximo uso de los recursos del territorio, de los recursos nacionales y, especialmente, de la energía.

Dr. Carlos Lage Dávila, Secretario Ejecutivo del Consejo de Ministros de Cuba

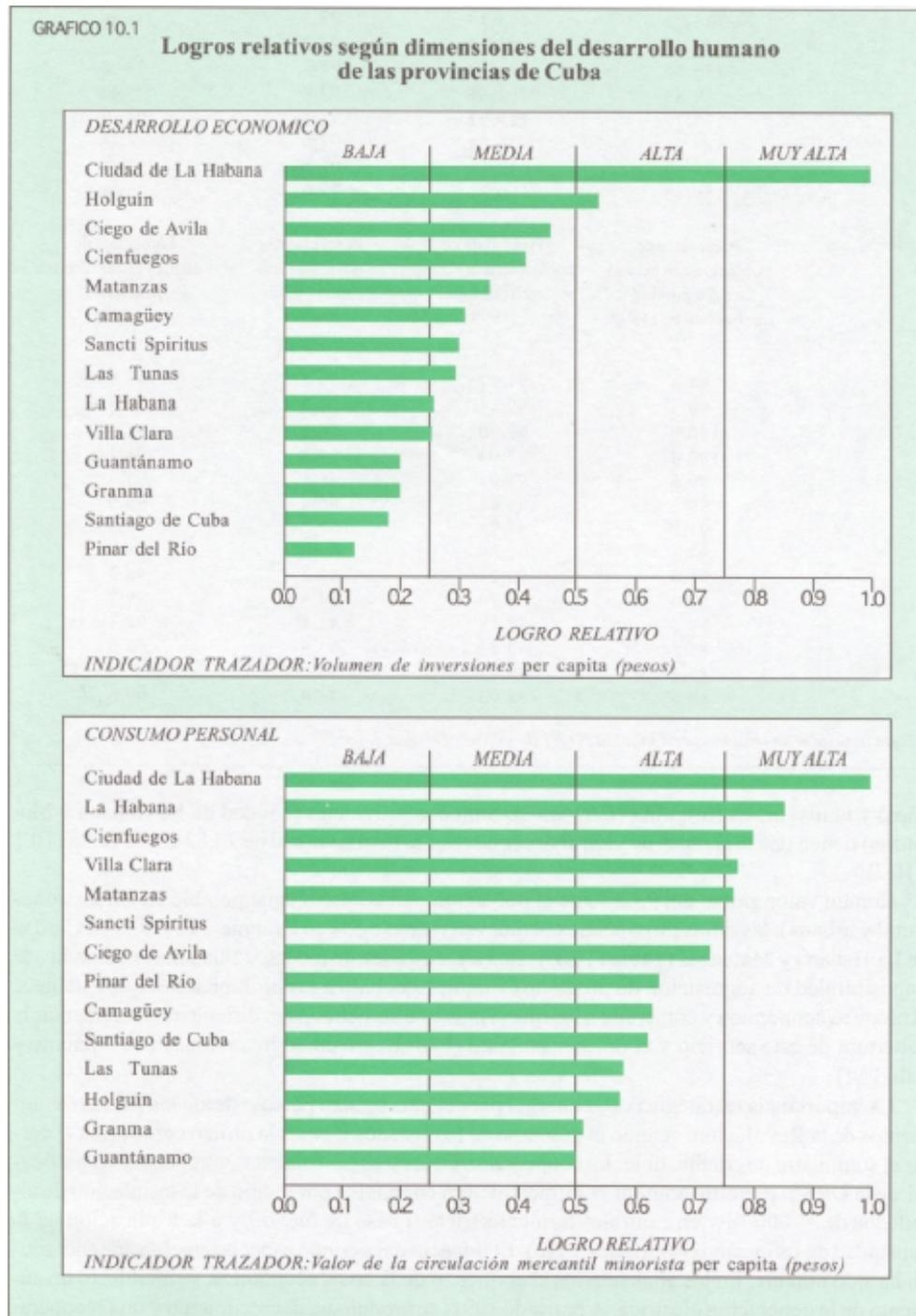


TABLA 10.2

Valores de los indicadores considerados en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad para las provincias del país

Provincia	Volumen de inversiones <i>per capita</i> (pesos) (1997)	Valor de la circulación mercantil minorista <i>per capita</i> (1997)	Tasa de escolarización de 6 a 14 años (%) (1998)	Esperanza de vida al nacer (ambos sexos) (1994-95)
Pinar del Río	62.40	890.53	97.6	75.32
La Habana	115.03	1151.79	98.5	74.99
Ciudad de La Habana	434.57	1326.75	97.0	73.86
Matanzas	157.26	1015.14	98.8	74.43
Villa Clara	112.81	1028.93	97.0	76.52
Cienfuegos	199.06	1060.30	96.4	75.85
Sancti Spiritus	135.22	995.35	97.5	76.46
Ciego de Avila	182.85	954.14	97.7	75.36
Camagüey	136.65	844.52	97.2	74.98
Las Tunas	129.83	782.62	97.8	75.99
Holguín	235.77	775.01	97.1	76.57
Granma	87.04	671.22	97.6	76.46
Santiago de Cuba	79.17	832.18	99.8	75.11
Guantánamo	89.13	660.31	99.6	75.98

Provincia	Porcentaje de población con acceso a agua potable (ambas zonas) (1997)	Porcentaje de población con acceso a electricidad (1999)	Porcentaje de viviendas en buen estado (1998)	Porcentaje de votantes en las últimas elecciones (1998)
Pinar del Río	94.3	91.27	59.2	98.9
La Habana	99.3	99.45	61.2	99.5
Ciudad de La Habana	100.0	99.90	56.1	97.0
Matanzas	100.0	97.04	64.3	98.1
Villa Clara	90.6	96.04	48.8	97.3
Cienfuegos	99.1	95.42	66.4	99.9
Sancti Spiritus	91.8	97.91	62.3	98.8
Ciego de Avila	94.3	98.80	55.0	98.8
Camagüey	91.0	93.21	52.3	98.3
Las Tunas	89.0	94.76	44.3	99.7
Holguín	93.1	87.29	41.1	98.1
Granma	85.5	83.51	33.8	98.9
Santiago de Cuba	87.1	89.45	54.9	98.7
Guantánamo	89.6	88.02	38.0	99.6

Las fuentes de información utilizadas para cada indicador se relacionan en la tabla NT2.1 de la Nota Técnica 2

años) y la mayor, en Holguín (76.57 años). Sólo dos provincias (Ciudad de La Habana y Matanzas) tienen una esperanza de vida al nacer inferior al total nacional de 74.83 años (Tablas 10.1 y 10.2)

Con un valor global del 93.8 % de la población con acceso a agua potable en ambas zonas (rural y urbana), las cifras provinciales se mueven entre 85.5% en Granma y 100.0 % en Ciudad de La Habana y Matanzas (Tablas 10.1 y 10.2). La escasez de recursos financieros sumada a la imposibilidad de adquisición de productos y equipos debido a las prohibiciones que establece el bloqueo económico y comercial a los que el país está sometido, han dificultado incrementar la cobertura de este servicio y el de saneamiento (Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud s/f).

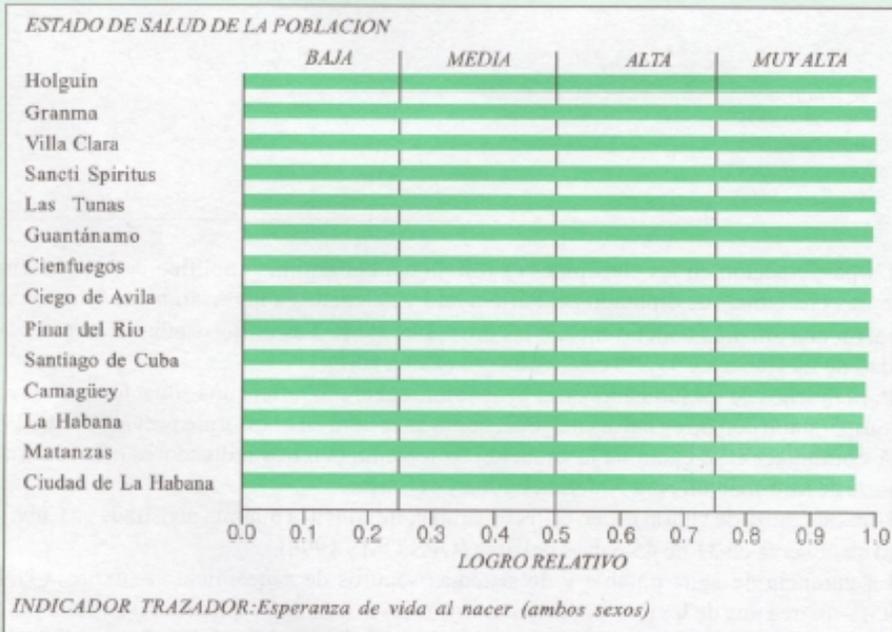
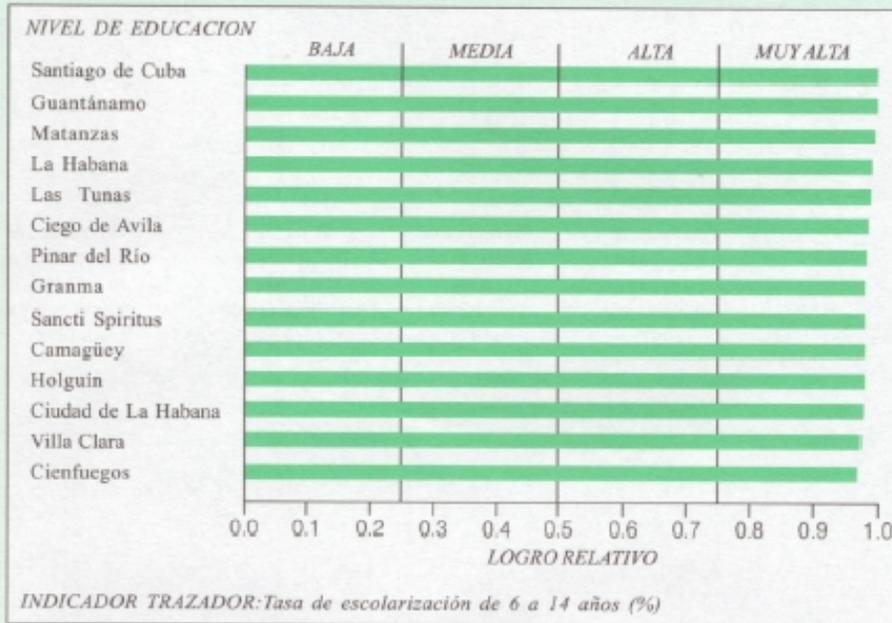
La importancia estratégica de la energía para el país se hizo patente desde los primeros momentos de la Revolución, cuando el gobierno de los Estados Unidos la utilizó como arma al cortar el suministro de combustible. La cooperación de los países socialistas europeos, y en particular de la URSS, permitió ampliar la infraestructura energética por medio de la instalación de alrededor de 4 000 Mw en centrales termoeléctricas a base de fuel oil y a la triplicación de la capacidad de refinación (Rodríguez 1996). El impacto del período especial en el sector energético ha sido notable. En los años previos al comienzo de la crisis económica, se manifestó un aumento de la generación eléctrica. A partir de 1991, se produjo un decrecimiento y una recupera-

ción en años más recientes (ONE 1998). En 1999, en diez provincias, el porcentaje de población con acceso a electricidad supera el 90 %. El menor acceso lo tiene la provincia Granma (83.5 %) y el mayor, Ciudad de La Habana (99.90 %). Globalmente, en Cuba, el 93.98% de la población tiene acceso a la electricidad (Tablas 10.1 y 10.2).

La situación de la vivienda constituye en la actualidad uno de los problemas más acuciantes de la sociedad cubana (CIEM 1997). En 1998, sólo algo más de la mitad de las viviendas del país se clasificaba como en buen estado. En la provincia Granma escasamente el 33.8 % de las viviendas se ubicaba en esta categoría, y la provincia con mayor porcentaje de viviendas en esta condición (Cienfuegos) no supera el 70% (Tabla 10.1).

GRAFICO 10.1 (Cont.)

Logros relativos según dimensiones del desarrollo humano de las provincias de Cuba



Para muchos de los indicadores considerados en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad, el peor valor registrado para una provincia refleja una situación muy favorable en comparación con lo que ocurre en otros países de América Latina y el Caribe

TABLA 10.3

**Clasificación de los niveles de logros relativos^a para las dimensiones consideradas
en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad para las provincias de Cuba**

Provincia	Volumen de inversiones <i>per capita</i> (pesos) (1997)	Valor de la circulación mercantil minorista <i>per capita</i> (1997)	Tasa de escolarización de 6 a 14 años (%) (1998)	Esperanza de vida al nacer (ambos sexos) (1994-95)
Pinar del Río	-	+	++	++
La Habana	0	++	++	++
Ciudad de La Habana	++	++	++	++
Matanzas	0	++	++	++
Villa Clara	0	++	++	++
Cienfuegos	0	++	++	++
Sancti Spiritus	0	++	++	++
Ciego de Avila	0	+	++	++
Camagüey	0	+	++	++
Las Tunas	0	+	++	++
Holguín	+	+	++	++
Granma	-	+	++	++
Santiago de Cuba	-	+	++	++
Guantánamo	-	0	++	++

Provincia	Porcentaje de población con acceso a agua potable (ambas zonas) (1997)	Porcentaje de población con acceso a electricidad (1999)	Porcentaje de viviendas en buen estado (1998)	Porcentaje de votantes en las últimas elecciones (1998)
Pinar del Río	++	++	+	++
La Habana	++	++	+	++
Ciudad de La Habana	++	++	+	++
Matanzas	++	++	+	++
Villa Clara	++	++	0	++
Cienfuegos	++	++	+	++
Sancti Spiritus	++	++	+	++
Ciego de Avila	++	++	+	++
Camagüey	++	++	+	++
Las Tunas	++	++	0	++
Holguín	++	++	0	++
Granma	++	++	0	++
Santiago de Cuba	++	++	+	++
Guantánamo	++	++	0	++

a: Se consideran los siguientes niveles de logros relativos:

BAJO	(-)	:	0.0000	- 0.2499
MEDIO	(0)	:	0.2500	- 0.4999
ALTO	(+)	:	0.5000	- 0.7499
MUYALTO	(++)	:	0.7500	- 1.0000

La participación en las elecciones es reflejo del compromiso político de la población. En 1998, las elecciones de diputados al Parlamento y delegados a las Asambleas Provinciales registraron una altísima concurrencia a las urnas (98.35%). Las cifras oscilaron entre 97.0 % en Ciudad de La Habana y 99.9% en Cienfuegos (Tabla 10.1).

Para muchos de los indicadores, el peor valor registrado refleja una situación muy favorable en comparación con otros países del área, como se resaltó en el informe previo (CIEM 1997).

A continuación se examina la situación en relación con tres indicadores para los cuales se dispone de información para América Latina y el Caribe.

Una esperanza de vida al nacer, en fecha similar, inferior a la mínima registrada en Cuba (73.86 años) se observa en 31 de 45 países del área (OPS/OMS 1996).

La carencia de agua potable y de sistemas seguros de saneamiento -expresa UNICEF (1995)- marca una de las más importantes líneas divisorias entre quienes viven en condiciones de pobreza absoluta y el resto de la humanidad. Más de la mitad (20 de 34) de los países del área con información disponible, tienen un porcentaje de población con acceso a agua potable

menor que la provincia peor ubicada del país (85.5%). En algunos países de la región, más de la mitad de la población carece de acceso a este servicio básico; en otros, el servicio es casi inexistente en las áreas rurales (OPSIOMS 1998).

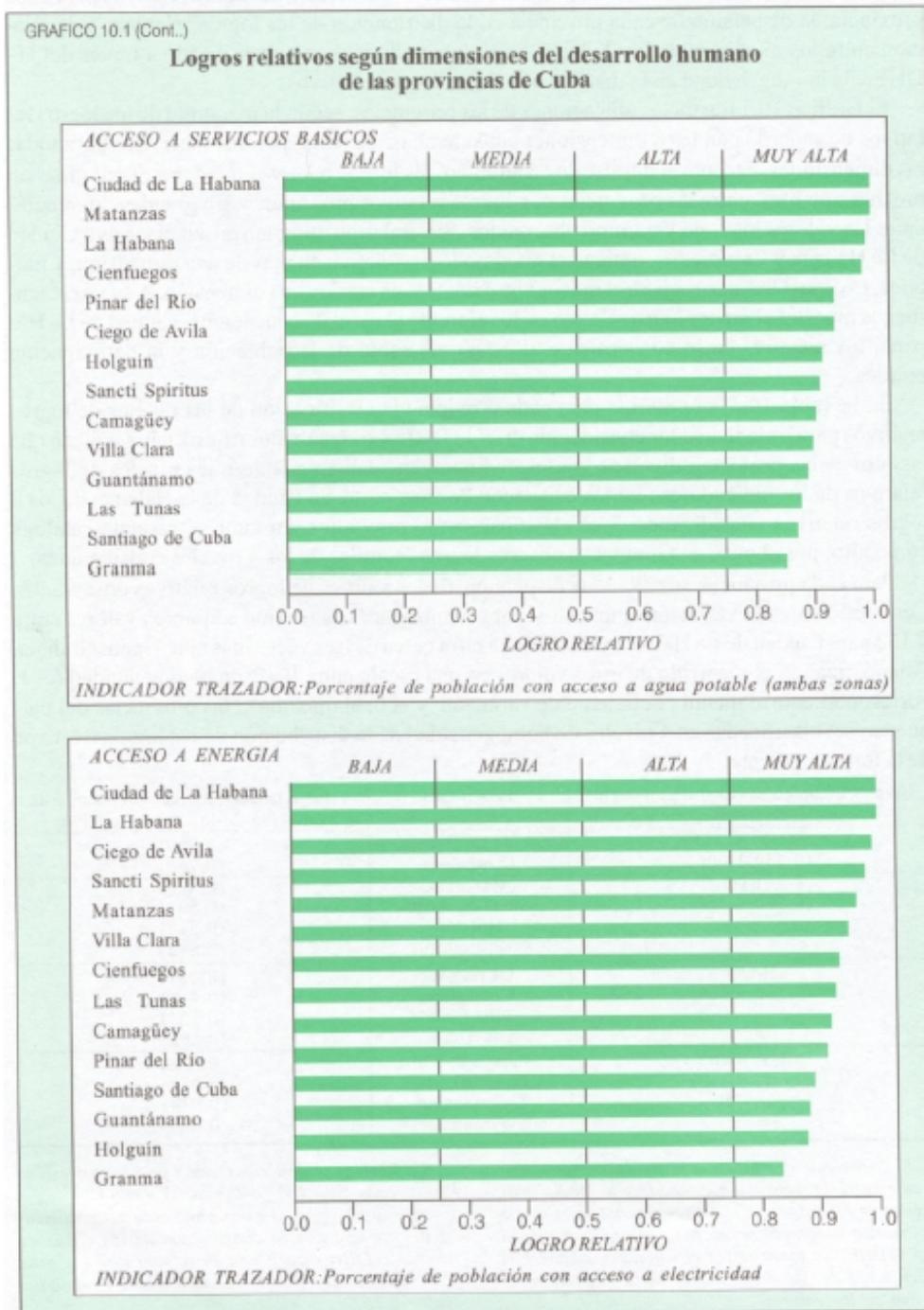
Finalmente, sería excepcional encontrar un país de la región, o del mundo, con una asistencia a las urnas superior al porcentaje de votantes más bajo (97.0%) observado en una provincia cubana.

En el Recuadro 10.2 aparecen los resultados del ITDHE para las provincias del país, ordenados según valores descendentes del índice.

Dado el cambio de metodología en el cálculo del ITDHE, no es recomendable la comparación de los valores del índice, ni de las posiciones relativas ocupadas por las provincias, con los resultados del informe anterior. Por otra parte, debido a las diferencias en los indicadores básicos constitutivos de ambos índices, no es posible determinar qué parte del cambio es explicado por la modificación en el procedimiento de cálculo del índice y cuál producido por la transformación real de los valores.

RECUADRO 10.2
Valores del Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad para las provincias de Cuba

1	C. de La Habana	0.9331
2	Cienfuegos	0.8525
3	La Habana	0.8365
4	Matanzas	0.8352
5	Ciego de Avila	0.8213
6	Sancti Spiritus	0.8179
7	Villa Clara	0.7915
8	Holguín	0.7867
9	Camagüey	0.7813
10	Pinar del Río	0.7763
11	Las Tunas	0.7671
12	Santiago de Cuba	0.7612
13	Guantánamo	0.7304
14	Granma	0.7122



De acuerdo con el ITDHE, las provincias que ocupan las dos mejores ubicaciones son, en orden descendente, Ciudad de La Habana y Cienfuegos. Las de peor ubicación, también en orden descendente, son Guantánamo y Granma (Recuadro 10.2).

El alto valor del índice obtenido por Ciudad de La Habana (el mayor) se debe a sus muy elevadas cifras de los logros relativos (iguales a 1.0000 o muy cercanas) para todos los indicadores considerados, excepto el porcentaje de viviendas en buen estado.

El reducido valor del índice que se registra para la provincia de Granma -el menor obtenido se explica por su logro relativo muy bajo -inferior a 0.2500- en lo referido al volumen de inversiones *per capita* (0.2003), y media entre 0.2500 y 0.4999- en lo relativo al porcentaje de viviendas en buen estado (0.3380) aún cuando registra logros relativos altos o muy altos en los restantes seis indicadores.

Los resultados sugieren que existe una distribución no homogénea en las provincias en cuanto al logro de aspectos esenciales del desarrollo humano. Han sido contemplados cuatro análisis: el de las posiciones de las provincias de acuerdo con los valores de logros relativos observados, el de la distribución de la clasificación de los niveles de logros relativos para cada provincia, la dispersión de cada provincia en la distribución de los logros relativos, y la relación entre los niveles globales de logro en el desarrollo humano cuantificado a través del ITDHE y la homogeneidad en la distribución de los logros relativos.

El Gráfico 10.1 ilustra las ubicaciones de las provincias, según la magnitud de los logros relativos de acuerdo con las 8 dimensiones consideradas. Se halla, por una parte, que para todas las dimensiones, excepto el desarrollo económico, los logros relativos tienden a distribuirse sin brechas notables, entre las provincias con logros relativos próximos, y sin grandes diferencias entre los valores máximo y mínimo observados. Sin embargo, ninguna provincia, salvo Ciudad de La Habana y Cienfuegos, obtiene el máximo logro relativo en más de una dimensión, y ninguna, excepto Granma, registra el menor logro relativo en más de una dimensión. A su vez, Cienfuegos muestra el menor logro relativo en lo referente al nivel de educación y Ciudad de La Habana, los menores en lo concerniente al estado de salud de la población y la participación política.

En la Tabla 10.3, se presenta para cada provincia la clasificación de los niveles de logros relativos para cada indicador considerado en el ITDHE. Los resultados de esta tabla indican que las Provincias Presentan diversos grados de homogeneidad en cuanto a los niveles de logros relativos de los Indicadores tenidos en cuenta. Por una parte, en Ciudad de La Habana, de los 8 logros relativos considerados, 7 se clasifican como muy altos, en tanto el restante cataloga como alto; por el otro, en Granma se observa logros relativos de los 4 niveles considerados.

Para cada provincia, se calculó la dispersión de los valores de logros relativos observados. Los coeficientes de variación empleados² para cuantificar la dispersión adquieren valores entre 0.162 para Ciudad de La Habana y 0.446 -una cifra cerca de tres veces más alta- para Granma. Estandarizando el recorrido de estos valores en una escala entre 0 y 1 de homogeneidad (el 1, correspondiente al menor coeficiente de variación, y el 0, al máximo),³ las provincias del país pueden ser clasificadas en 4 niveles de homogeneidad de la distribución de los logros relativos de la forma siguiente:

Niveles de homogeneidad de los logros relativos	Provincias	Valor estandarizado del coeficiente de variación de los logros relativos
MUY ALTO (0.750-1.000)	C. de La Habana Cienfuegos	(1.000) (0.750)
ALTO (0.500-0.749)	Matanzas Ciego de Avila Holguín Sancti Spiritus	(0.596) (0.591) (0.518) (0.514)
BAJO (0.250-0.499)	La Habana Camagüey Villa Clara Las Tunas	(0.451) (0.414) (0.353) (0.282)
MUY BAJO (0.000-0.249)	Santiago de Cuba Pinar del Río Guantánamo Granma	(0.236) (0.222) (0.034) (0.000)

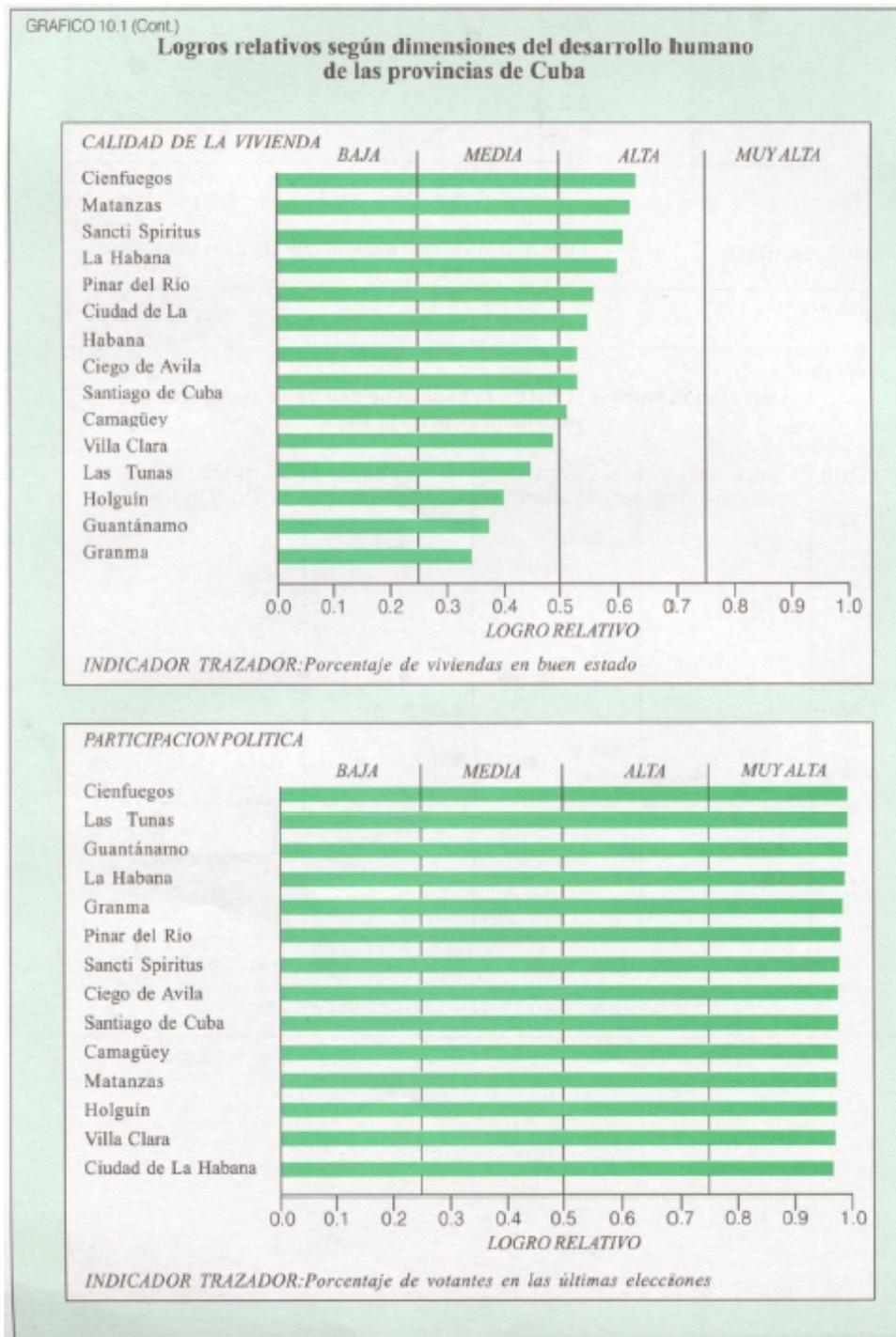
2. El coeficiente de variación viene dado por el cociente entre la desviación estándar y la media aritmética de los valores. El valor resultante de la media aritmética corresponde, en nuestro análisis, con el del ITDHE. En tanto mayor el valor que adquiere el coeficiente de variación, mayor es la dispersión relativa de los valores.

3. La homogeneidad viene dada por la expresión $(\max CV - CV_{\text{pm}}) / (\max CV - \min CV)$ donde CV_{pm} es el valor observado del coeficiente de variación de la distribución de las cifras de logros relativos para una provincia dada, y $\max CV$ toma el valor 0.466, en tanto $\min CV$ adopta el valor 0.162.

En el gráfico 10.2, son representadas las dos provincias con mayor y menor homogeneidad de los logros relativos.

El gráfico 10.3 muestra la relación entre los valores de ITDHE y de homogeneidad de los logros relativos para las provincias del país. Se aprecia una intensa correlación positiva entre ambas variables: 4 aquellas provincias más homogéneas en cuanto al logro de las dimensiones que integran el desarrollo humano son las que, asimismo, tienen mayor desarrollo humano integral y, por el contrario, las menos homogéneas en los logros de aspectos parciales del desarrollo humano son las que presentan menores niveles de desarrollo humano global.

Lo anterior sugiere que el desarrollo global está fuertemente relacionado con el equilibrio obtenido en el logro de los aspectos parciales del desarrollo.

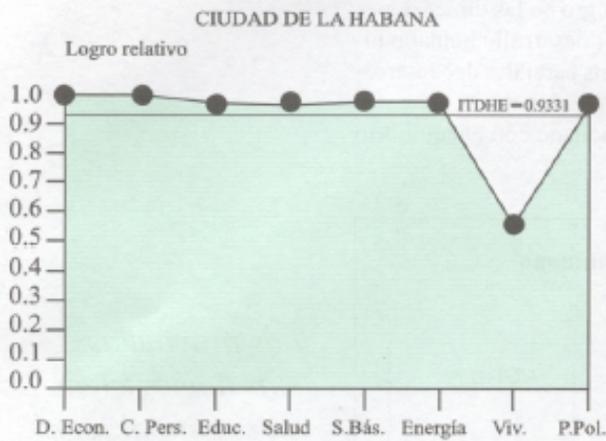


Las provincias más homogéneas en cuanto al logro de las dimensiones que integran el desarrollo humano son las que, asimismo, tienen mayor desarrollo humano integral. Lo anterior sugiere que el desarrollo global de las provincias de Cuba se encuentra fuertemente relacionado con el equilibrio obtenido en el logro de los aspectos parciales del desarrollo

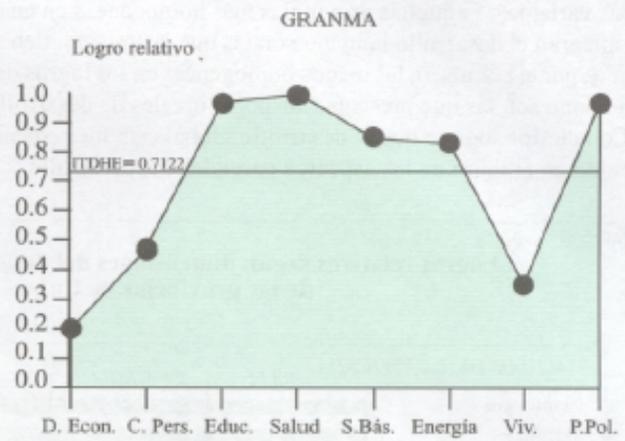
4. Asimismo, es muy fuerte, en sentido inverso(-0.93), la correlación entre los valores de ITDHE y de las desviaciones estándares para las ocho dimensiones tenidas en cuenta.

GRAFICO 10.2

Provincias con mayor y menor homogeneidad de los logros relativos de las dimensiones consideradas del desarrollo humano



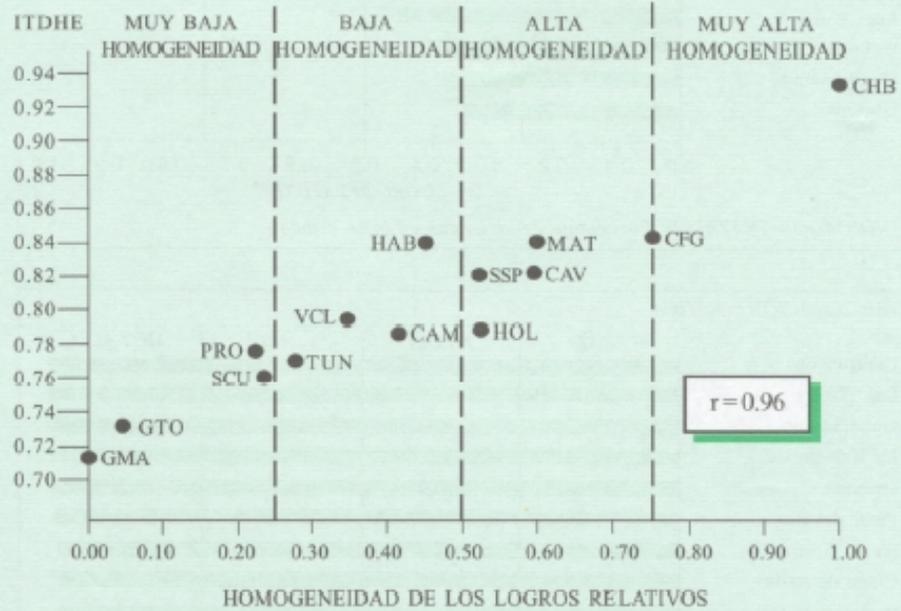
MAYOR HOMOGENEIDAD DE LOS LOGROS RELATIVOS



MENOR HOMOGENEIDAD DE LOS LOGROS RELATIVOS

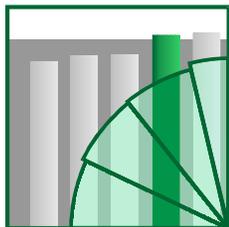
GRAFICO 10.3

Correlación entre el ITDHE y la homogeneidad de los logros relativos para las provincias de Cuba



Referencias

- CEE 1991. *Anuario estadístico de Cuba 1989*. La Habana, Editorial Estadística.
- CIEM 1997. *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba 1996*. La Habana, Caguayo S.A.
- Díaz, B. 1992. "Cuba: modelo de desarrollo equitativo." *Sistemas políticos, poder y sociedad (Estudios de casos en América Latina)*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- CEE 1991. *Anuario estadístico de Cuba 1989*. La Habana, Editorial Estadística.
- Lage C. 1996. "Palabras en la clausura de la reunión nacional del Ministerio de Economía y Planificación." Ciudad de La Habana, 6 de abril.
- Méndez, E. (s/f). Ensayo territorial en Cuba para medir el desarrollo económico local. (mimeo).
- ONE 1998. *Anuario estadístico de Cuba 1996*. La Habana, ONE.
- ONE 1999. *Anuario estadístico de Cuba 1997*. La Habana, ONE.
- OPS/OMS 1996. Situación de salud en las Américas; indicadores básicos 1996. Washington, D.C., OPS/OMS. (Doc. OPS/HDP/HDA/96.02)
- OPS/OMS 1998. Situación de salud en las Américas; indicadores básicos 1998. Washington, D.C., OPS/OMS. (Doc. OPS/HDP/HDA/98.01)
- Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud (s/f). *Análisis del sector agua potable y saneamiento en Cuba*. Washington, D.C., OPS/OMS. (Series Análisis Sectoriales Núm. 3).
- PNUD 1999. *Informe sobre desarrollo humano 1999*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Rodríguez, S. 1998. *La dependencia energética en la economía cubana*. La Habana, CEEC.
- UNICEF 1995. *Estado mundial de la infancia 1995*. Barcelona, J & J Asociados.



Índice de Desarrollo Humano y Equidad

Problemas actuales y algunas soluciones

Para integrar un índice sintético que pretenda cuantificar la equidad en el desarrollo humano, los indicadores o índices que lo integran deben reunir las siguientes características:

- exista la información proveniente de fuentes confiables, trátase de países o de otras unidades de observación objeto del análisis
- posea cierta asociación racional con el concepto de desarrollo humano en general y, en particular, con dimensiones específicas del desarrollo humano
- pueda determinarse si lo deseable es un valor alto o bajo del indicador o índice
- no sea redundante con otros indicadores o índices
- sea un indicador o índice relativo

Además de indicadores e índices, pueden conformar el índice sintético relaciones entre ellos.¹ Entre los problemas que pueden estar presente, respecto a los indicadores e índices, se encuentran los siguientes:

- que puedan tenerse en cuenta en más de una dimensión
- que el valor deseable dependa de los niveles obtenidos
- que se refieran a universos diferentes
- que dispongan de fuentes de información diferentes para sus componentes.²

En lo relativo a las unidades de observación, pueden presentarse, entre otros, los siguientes problemas:

- falte información para algunas de ellas
- exista diversidad de cobertura y de calidad de la información
- la información se refiera a momentos distintos, cuya diferencia en el tiempo tenga impacto en el resultado del indicador
- se disponga de más de una fuente de información que proporcione resultados sustancialmente divergentes.

1. Ejemplos son, respectivamente, el porcentaje de acceso de la población a agua potable, el Índice de Potenciación de Género, y la diferencia de posición que ocupa un país, según su PIB real per capita y su IDH.

2. Ejemplos, respectivamente, de indicadores que reúnen estas características son los siguientes:

-esperanza de vida al nacer: ¿se considera como un indicador demográfico, o como del estado de salud de la población en tanto medida resumen de los niveles de mortalidad?

-consumo de energía eléctrica per capita: ¿niveles bajos en el valor de este indicador no denotan limitado acceso de la población a un servicio indispensable? ¿niveles muy altos no indica un derroche de este tipo de energía?

-tasa de desempleo: para algunos países corresponde sólo a las zonas urbanas, en tanto en otros, comprende el total nacional

-cualquier indicador per capita, por ejemplo gasto público en educación per capita, corre el riesgo de que el numerador —gasto público en educación— provenga de una fuente diferente que el denominador —población total—, con las diferencias en cobertura y calidad que pueden tener ambas fuentes.

Adicionalmente, el diseño de un índice sintético que pretenda cuantificar determinados conceptos, como los de desarrollo humano y equidad, entraña algunos escollos metodológicos. Cuatro de los más importantes son los siguientes:

- la definición de cuáles dimensiones asociadas al concepto que se aspira a medir se considerarán en el índice
- la delimitación de cuáles indicadores formarán parte del índice para cada dimensión considerada
- la determinación de la ponderación para cada indicador, una vez aceptada su inclusión en el índice
- la definición de una función de transferencia de los valores de cada indicador al concepto que el índice pretende medir.

El primer problema (probablemente, el de más fácil solución) se resuelve si han quedado nítidamente establecidos el concepto que se desea medir y los vínculos de cada una de las dimensiones sugeridas con tal concepto.

La segunda dificultad se solventa (aún sin identificar que es un problema) incorporando indicadores que se consideren relevantes a la dimensión que se quiere cuantificar. Este es el proceder habitual, y se basa en la experiencia de los diseñadores del índice. Otra solución es la inclusión de todos los indicadores que reúnan determinadas cualidades deseables. Pero de esta forma, el índice sintético pudiera quedar integrado por más indicadores de los necesarios (riesgo posible también en la primera alternativa), debido a que varios de ellos estén altamente correlacionados.

La solución al problema pudiera ser que el índice sintético estuviera integrado por indicadores que reúnan simultáneamente tres características: reflejen el concepto asociado a la dimensión en cuestión, reúnan atributos deseables de un indicador y sean indicadores con capacidad discriminativa y, en consecuencia, tiendan a ubicar en forma diferente las unidades de observación. La última característica se puede lograr mediante un algoritmo que, entre los indicadores que reúnan las dos primeras condiciones, seleccione aquellos que cumplen la doble cualidad de estar “distantes” e “incorrelacionados” (López 1999).³

La definición de la ponderación de cada indicador es otro asunto metodológico a resolver. El hecho de atribuir a cada indicador el mismo peso implica (aunque no se piense en ello) conceder igual impacto o importancia a cada concepto representado por los indicadores en la situación que se pretende cuantificar.⁴

Por otra parte, la solución del segundo y el tercero de los escollos se procura alcanzar mediante el empleo de técnicas multivariadas, bien para ambos juntos, o bien para cada uno de ellos por separado.⁵

La solución al cuarto problema implica la definición (para cada indicador) de una función de contribución del concepto cuantificado en el indicador, al concepto global que el índice sintético aspira a medir, de tal forma que para el indicador en cuestión todo el recorrido de sus valores no

3. La metódica se sustenta en la selección de indicadores que reúnan las dos condiciones mencionadas: que produzcan índices cuyos valores se diferencien al máximo posible —“distantes”, según lo sugerido por Cuéllar y Silva (1994); y que generen índices cuyos valores se encuentren lo menos correlacionados posible (“incorrelacionados”). Ambos procedimientos parten de la selección de un “indicador de partida” que, se entiende, no debe dejar de formar parte del índice. La distancia euclidiana promedio y el coeficiente de correlación de rangos son, respectivamente, las medidas que permiten determinar si los indicadores se encuentran en uno u otro caso. Se recomienda que, además del indicador de partida, integren el índice aquellos que cumplen la doble condición de distante e incorrelacionado; que no formen parte del índice los indicadores que no cumplen ninguna de ambas condiciones; y que se evalúe de acuerdo con el criterio de expertos si se incluye o no en el índice los que cumplen sólo una de las condiciones, teniendo en cuenta criterios propuestos en la metódica. Para ampliar sobre el proceder puede consultarse a López (1999).

4. Por ejemplo, en relación con el IDH, Fürtrantt-Kloep (1995) ha señalado que “parecen ignorar los autores la significación de la dispersión (desviación estándar) para los pesos relativos de las variables promediadas y el cómo ajustar tales pesos. El sobrepeso del ingreso se debe, presumiblemente, no a una mala intención, sino a dicha ignorancia”. Otros autores (Sunkel y Zulueta 1990) consideran, asimismo, que, debido al empleo arbitrario de las ponderaciones, el PIB per capita tiene una influencia desmesurada en el IDH.

5. Estas técnicas han sido empleadas, por ejemplo, en la construcción de los Índices de Seguridad Humana Objetivo y de Seguridad Humana Subjetivo en Chile (PNUD 1998) y en el diseño de nuevas metodologías para calcular el IDH (Del Valle 1999).

Indicadores seleccionados para integrar el Índice de Desarrollo Humano y Equidad

Dimensión	Indicador	Criterio de selección
<i>(I) Ubicación relativa del país respecto al logro de aspectos relevantes del desarrollo humano</i>		
Desarrollo económico	(1) PIB real <i>per capita</i>	(A)
Nivel de educación	(2) Tasa de alfabetización en adultos (%)	(D)
Estado de salud y nutricional de la población	(3) Esperanza de vida al nacer (ambos sexos)	(A)
Acceso a servicios básicos	(4) Porcentaje de población con acceso a agua potable (ambas zonas)	(C)
Acceso a la cultura y a la comunicación	(5) Radios (por 100 hab.)	(B)
Recursos y servicios para la educación	(6) Relación alumno-maestro en la enseñanza primaria	(C)
Recursos y servicios para la salud	(7) Médicos (por 10 000 hab.)	(B)
Participación política		*
Conservación del medio ambiente	(8) Cambio porcentual promedio anual de superficie de bosques	(B)
<i>(II) Equidad de grupos humanos dentro del país</i>		
<i>Equidad de género</i>		
Equidad en la participación económica social		*
Equidad en logros de aspectos del desarrollo humano	(9) Paridad absoluta mujer/hombre en la tasa de alfabetización en adultos (%)	(B)
Análisis global de la equidad de género	(10) Diferencia de posición del país respecto a los índices IDH e IDG	(C)
<i>Equidad rural-urbana</i>		
		*
<i>(III) Impacto del ingreso en el desarrollo humano</i>	(11) Diferencia de posición del país respecto a su PIB real <i>per capita</i> y a su IDG	

* : No existe indicador para el que se disponga de información para los 23 países.

se refleje necesariamente de igual manera en el índice,⁶ similar conceptualmente a la función que se venía empleando para ajustar el PIB real *per capita* en función del umbral de ingreso, bajo la concepción de que existe una contribución marginal cada vez menor del ingreso al desarrollo humano. Este es un problema de compleja solución, dado que implica no sólo respuestas técnicas sino, asimismo, apreciaciones conceptuales. El uso, anteriormente mencionado, de la función de ajuste del PIB real *per capita*, es un ejemplo de ello. Pudiera, por otra parte, asumirse que en contextos de unidades de observación relativamente similares (y donde los valores de los indicadores considerados no presentan brechas notables), exista una traducción lineal del valor del indicador en el índice, por lo que no se hace necesario definir esta función de contribución.

Diseño del índice y procedimiento de cálculo

Las cuestiones previamente abordadas fueron tenidas en cuenta en el diseño del Índice de Desarrollo Humano y Equidad (IDHE), especialmente, la definición de los indicadores para cada dimensión considerada. No obstante, dada la relativa complejidad del procedimiento sugerido por López (1999) y de las técnicas multivariadas —más aún cuando existe la experiencia de que el resultado del índice generado a través de estas técnicas puede producir resultados muy similares a los obtenidos mediante procedimientos más simples, como el del propio IDH (Del Valle 1999)—, la selección de los indicadores se realizó siguiendo los criterios que a continuación se describen.

6. Por ejemplo, que una diferencia de mortalidad infantil entre dos países de 8.0 a 9.0 por 1 000 nacidos vivos, no se traduzca en el índice de igual forma que una diferencia de 70.0 a 71.0.

Las tres premisas de las que se parte, son las siguientes:

1. El IDHE debe quedar integrado por tres componentes:

- C₁: ubicación relativa media de los países, respecto al logro de aspectos relevantes del desarrollo humano
- C₂: equidad relativa media de los grupos humanos dentro del país
- C₃: equidad en el impacto del ingreso en el desarrollo humano

2. Se identifican las siguientes dimensiones asociadas a cada uno de los componentes:

C ₁ :	C ₂ :	C ₃ :
<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo económico -Nivel de educación -Estado de salud y nutricional de la población -Acceso a servicios básicos -Acceso a la cultura y a la comunicación -Recursos y servicios para la educación -Recursos y servicios para la salud -Participación política -Conservación del medio ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> -Equidad de género Equidad en la participación económica y social Equidad en logros de aspectos del desarrollo humano Análisis global de la equidad de género -Equidad rural-urbana 	<ul style="list-style-type: none"> -Impacto del ingreso en el desarrollo humano

3. En el índice, cada dimensión estará representada solamente por un indicador, de existir éste.

La selección del indicador para cada dimensión —entre aquéllos para los cuales se cuenta con información en los 23 países del área considerados (ver Tabla 9.2)— se realiza según la siguiente pauta:

- (A) Sea un indicador considerado en el IDH
- (B) Sea, razonablemente, el indicador más relevante para la dimensión considerada, en el caso de no haber indicadores con la característica de (A)
- (C) Sea el que presente mayor dispersión (cuantificada por el coeficiente de variación de las ubicaciones o equidades relativas observadas para el conjunto de países), en el caso de no haber indicadores con las características de (A) o (B) en tanto sea relevante
- (D) Si hubiera más de un indicador que cumpliera la condición (A), se le aplicaría la condición (C)

La Tabla NT 1.1 presenta los indicadores seleccionados para integrar el IDHE, según estos criterios.

En el informe anterior, el impacto del ingreso en el desarrollo humano se midió por la diferencia de posiciones del PNB *per capita* y del IDH para cada país (CIEM 1997). En esta oportunidad se utiliza el PIB y no el PNB, dado que en el Informe de 1998 se hace uso del primero de los indicadores mencionados, y no del PNB, como en el de 1996, y se emplea el IDG, en lugar del IDH, debido a que en el primero ya se encuentra incorporada la equidad de género en el desarrollo humano global. Luego, una diferencia positiva en la posición que ocupa un país, según su PIB real *per capita* y la que ocupa de acuerdo con el IDG (la primera menos la segunda) traduce que el país ha logrado un mejor nivel de desarrollo humano, teniendo en consideración la diferencia de género en el desarrollo humano, que el nivel obtenido en su ingreso. Una diferencia negativa en las ubicaciones reflejaría lo contrario.

TABLANT1.2

Coefficientes de variación para los indicadores considerados para formar parte del Índice de Desarrollo Humano y Equidad^a

Dimensión	Indicadores	Coefficientes de variación
<i>(I) Ubicación relativa del país respecto a áreas relevantes del desarrollo humano</i>		
Nivel de educación ^b	-Tasa de alfabetización en adultos (%)	0.329
	-Tasa de matrícula combinada en la educación primaria, media y superior	0.293
Acceso a servicios básicos	-Porcentaje de población con acceso a agua potable (ambas zonas)	0.502
	-Porcentaje de población con acceso a saneamiento (ambas zonas)	0.482
Recursos y servicios para la educación	- Relación alumno-maestro en la enseñanza primaria	0.418
	- Relación alumno-maestro en la enseñanza secundaria	0.330
<i>(II) Equidad de grupos humanos dentro del país</i>		
<i>Equidad de género</i> Análisis global de la equidad de género	-Diferencia de posición del país respecto a los índices IDH e IDG	0.389
	-Valor del IDG	0.361

a: Sólo se consideran aquellas dimensiones, cuyos indicadores se incluyeron de acuerdo con los criterios (C) y (D).

b: Ambos indicadores reúnen la condición (A) de formar parte del IDH.

La Tabla NT 1.2 muestra los coeficientes de variación de las ubicaciones o equidades relativas obtenidos para los indicadores seleccionados mediante los criterios (C) y (D), y de los restantes, pertenecientes a la misma dimensión, y para los cuales la información disponible abarca todos los países tenidos en cuenta.

Para un país, en particular, y para cada indicador, la ubicación o equidad relativa, según sea el caso, viene dada por la relación

$$\text{UBICACION O EQUIDAD RELATIVA} = (X_{\text{país}} - \min X) / (\max X - \min X) \quad [1.1]$$

si lo deseable es un valor alto del indicador, o por la relación

$$\text{UBICACION O EQUIDAD RELATIVA} = (\max X - X_{\text{país}}) / (\max X - \min X) \quad [1.2]$$

si lo deseable es un valor bajo del indicador, y donde $X_{\text{país}}$ es el valor registrado para el país y $\min X$ y $\max X$ son los valores mínimo y máximo observados en el conjunto de países.

Un análisis de la matriz de correlación de las posiciones ocupadas por los 23 países de acuerdo con las 11 ubicaciones o equidades relativas consideradas (resultantes de igual número de indicadores) revela que, globalmente, las correlaciones son bajas. De las 55 correlaciones posibles, seleccionadas dos a dos las ubicaciones o equidades relativas, sólo 19 son superiores a 0.5; 32 son positivas, pero inferiores o iguales a 0.5, y 4 son negativas. Luego, las ubicaciones o equidades relativas, en general, tienden a ubicar los países en posiciones diferentes.

EL IDHE tendría la forma

$$\text{IDHE} = w_1 C_1 + w_2 C_2 + w_3 C_3$$

siendo

C_1 : la ubicación relativa media de los países respecto al logro de aspectos relevantes del desarrollo humano, considerando los indicadores (1) a (8) (ver Tabla NT 1.1)

C_2 : la equidad relativa media de los grupos humanos dentro del país, teniendo en cuenta los indicadores (9) y (10)

C_3 : la equidad en el impacto del ingreso en el desarrollo humano, teniendo en consideración el indicador (11)

y donde w_1 , w_2 y w_3 serían las ponderaciones dadas a los tres componentes.

A los efectos de establecer los valores de las ponderaciones, se consideró que el primer componente (asociado al logro de aspectos relevantes del desarrollo humano), en el que aspectos de equidad están, asimismo, implícitamente considerados y al cual contribuye un número superior de indicadores al de los otros dos componentes, debiera tener el doble de peso que la suma de los dos restantes relacionados con la equidad de los grupos humanos al interior de los países y con la equidad en el impacto del ingreso en el desarrollo humano, teniendo, a su vez, cada uno de estos dos componentes un peso proporcional al número de indicadores que lo integran.

Así,

$$w_1 = 2/3 ; w_2 = 2/9 ; w_3 = 1/9$$

Luego, el índice se calcula mediante la expresión

$$\text{IEDH} = 2/3 C_1 + 2/9 C_2 + 1/9 C_3 \quad [2]$$

¿Se consideran otras alternativas de construcción del índice?

Seguidamente, se menciona otras dos alternativas de ponderación, tenidas en cuenta para la asignación de los pesos a los componentes del índice, y se señala tanto sus virtudes, como las razones para no emplearlas.

Sea, en general, un índice **I** integrado por **p** componentes (**C**₁, **C**₂, ..., **C**_p) cada uno con ponderaciones (**w**₁, **w**₂, ..., **w**_p). El cálculo de **I** viene dado por

$$I = w_1 C_1 + w_2 C_2 + \dots + w_p C_p$$

ALTERNATIVA 1

CRITERIOS:

- (a) Cada componente tiene un peso proporcional al número de indicadores que lo integran
- (b) La suma de las ponderaciones es igual a 1.

Si el índice está compuesto, en total, por **n** indicadores, y cada componente está conformado por un número determinado de indicadores (**n**₁, **n**₂, ..., **n**_p) tal que **n**₁ + **n**₂ + ... + **n**_p = **n**, entonces

$$w_1 = n_1/n ; w_2 = n_2/n ; \dots ; w_p = n_p/n$$

Este criterio equivale a asignarle a cada indicador el mismo peso (en particular, igual a 1/n), por lo que el índice vendría también dado por la media aritmética de los **n** indicadores considerados. Es decir,

$$I = (I_1 + I_2 + \dots + I_n)/n$$

donde **I**₁, **I**₂, ..., **I**_n son los indicadores considerados en el índice.

Ventajas: Facilidad de interpretación de las ponderaciones y del cálculo del índice.

Razones para no emplearlo: El único criterio para asignar las ponderaciones a los indicadores es que cada uno sea igual. Aun cuando no se esté consciente de ello, en este criterio subyace el supuesto de que cada uno de los indicadores —no que cada uno de los componentes— tiene igual importancia (cuantificada por el peso) en el índice, y tal presunción puede ser falsa. De hecho, partir de este supuesto, hace intrascendente la agrupación de indicadores en componentes.

ALTERNATIVA 2

CRITERIOS:

- (a) Las ponderaciones de cada componente tienen un peso directamente proporcional a la varianza de los valores resultantes para esa componente, de forma que aquellos componentes que más discriminan contribuyan más al valor del índice
- (b) La suma de las ponderaciones es igual a 1.

Así,

$$w_1 = kV_1 ; w_2 = kV_2 ; \dots ; w_p = kV_p$$

donde **k** es una constante de proporcionalidad y V_1, V_2, \dots, V_p son las varianzas de los valores para cada componente.

Ventajas:

- Fácil cálculo de los valores que debe adoptar **k**, dados los criterios (a) y (b) enunciados (y, por tanto, cada ponderación), así como del índice resultante
- Logro de un procedimiento para la determinación de las ponderaciones, amparado en un criterio diferente al de igual peso para cada indicador

Razones para no emplearlo:

- El criterio de ponderación, según el cual cada componente es directamente proporcional a la varianza de los valores, pudiera contraponerse al criterio de que contribuyan más al valor del índice aquellos componentes que presenten menos varianza, aunque discriminen menos, o al de que la capacidad discriminativa del componente no debe ser un aspecto a tener en cuenta en el diseño del índice
- El proceder, de índole estrictamente cuantitativa, no considera las posibles hipótesis respecto a la importancia de cada componente en el índice.

Ejemplo de cálculo

Para Cuba, los valores de los indicadores considerados para las fechas de referencia y los valores mínimo (**min X**) y máximo (**max X**) registrados en el conjunto de países (ver Tabla 9.1), son los siguientes:

Indicador	Valor para Cuba	min X	max X
(1) PIB real <i>per capita</i>	3100	917	9 930
(2) Tasa de alfabetización en adultos	96.2	45.0	98.1
(3) Esperanza de vida al nacer (ambos sexos)	74.7	54.5	76.9
(4) Porcentaje de población con acceso a agua potable (ambas zonas)	91	37	100
(5) Radios (por 100 hab.)	351	53	676
(6) Relación alumno-maestro en la enseñanza primaria	13	13	45
(7) Médicos (por 10 000 hab.)	56.8	1.8	56.8
(8) Cambio porcentual promedio anual de superficie de bosques	0.4	-7.5	0.4
(9) Paridad ponderada mujer-hombre en la tasa de alfabetización en adultos (%)	97.1	40.2	100.0
(10) Diferencia de posición del país, respecto a los índices IDH e IDG	1	-6	5
(11) Diferencia de posición del país, respecto a su PIB real <i>per capita</i> y a su IDG	6	-6	6

Luego, las ubicaciones o equidades relativas para cada indicador —de acuerdo con la relación [1.1] o la relación [1.2], y considerando que la relación [1.1] se emplea para todos los indicadores, excepto el (6) —, son las siguientes:

INDICADOR	UBICACION O EQUIDAD RELATIVA
(1)	0.2422
(2)	0.9642
(3)	0.9018
(4)	0.8571
(5)	0.4783
(6)	1.0000
(7)	1.0000
(8)	1.0000
(9)	0.9523
(10)	0.6364
(11)	1.0000

Entonces, los valores que adopta cada componente son los siguientes:

$$C_1 = (0.2422 + 0.9642 + 0.9018 + 0.8571 + 0.4783 + 1.0000 + 1.0000 + 1.0000) / 8 = 0.8054$$

$$C_2 = (0.9523 + 0.6364) / 2 = 0.7944$$

$$C_3 = 1.0000$$

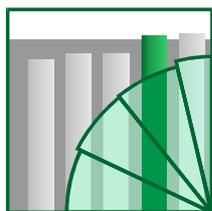
Finalmente, de acuerdo con la expresión [2], el valor del índice para Cuba será igual a

$$IDHE = 2/3 (0.8054) + 2/9 (0.7944) + 1/9 (1.0000)$$

$$IDHE = 0.8246$$

Referencias

- CIEM 1997. *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1996*. La Habana, Caguayo S.A.
- Cuéllar, I. y L.C. Silva (tutor) 1994. Indicadores sintéticos. El Índice de Desarrollo Humano y una medición integrada de salud comunitaria. Trabajo para optar por el título de Especialista de Primer Grado en Bioestadística. La Habana, Facultad de Salud Pública, Instituto Superior de Ciencias Médicas de La Habana. (mimeo).
- Del Valle, T. 1999. *New methodologies for calculating the HDI*. Presentado en *First Global Forum on Human Development*. New York, 29-31 de Julio.
- Fürntratt-Kloep, E.F. 1995. *Informe de la PNUD: ¿investigación científica o panfleto de propaganda?*. (s/ciudad), Liberación (Suecia).
- López, C. 1999. Iniquidades en el desarrollo humano y en especial en salud en América Latina y el Caribe. La Habana, Universidad de La Habana. (Tesis Doctoral, versión inicial).
- PNUD 1998. *Desarrollo humano en Chile 1998*. Santiago de Chile, Editorial Trineo.
- Sunkel, O.; y G. Zulueta 1990. “Comentarios sobre el documento Desarrollo Humano Informe 1990.” Río de Janeiro, *Human Development Report Seminar*, diciembre.



Indice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad

Diseño y procedimiento de cálculo

El Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad (ITDHE) considera ocho dimensiones sobresalientes del desarrollo humano en las provincias del país. La similitud en los logros en estas esferas del desarrollo humano, como se expresó en el capítulo 10, es trazadora del grado de equidad (considerada como tal, la equidad en el resultado), obtenido entre los grupos humanos residentes en las provincias. Las dimensiones fueron seleccionadas de acuerdo con los siguientes criterios:

1. Fueran las mismas, o muy similares, a las consideradas en el IDHE y tuvieran una importancia clave para el desarrollo territorial. Estas son:

- Logro en el desarrollo económico
- Logro en el nivel de educación
- Logro en el estado de salud de la población

2. Otras dimensiones relevantes del desarrollo humano no consideradas en el IDHE. Algunas, integradas al índice utilizado en el informe anterior (CIEM 1997) y otras, sugeridas en los talleres en los cuales fueron analizados los resultados de la Investigación sobre Desarrollo Humano en Cuba 1996.¹ Son las siguientes:

- Logro en el consumo personal
- Logro en el acceso a servicios básicos
- Logro en el acceso a la energía
- Logro en la calidad de la vivienda
- Logro en la participación política

Cada una de las dimensiones es cuantificada a través de un indicador, considerado como trazador del concepto involucrado en la dimensión. Estos indicadores fueron seleccionados según los siguientes criterios:

(I) Para las dimensiones consideradas en el IDHE y con información disponible a escala provincial:

- (Ia) El mismo indicador considerado en el IDHE
- (Ib) El más relevante en ausencia de un indicador con las características de (Ia)
- (Ic) El de mayor variabilidad² en ausencia de un indicador con las características de (Ib), en tanto sea relevante

1. Los talleres se desarrollaron en las ciudades de Matanzas, para las provincias occidentales; de Santa Clara, para las provincias centrales del país; y en Santiago de Cuba, para las provincias de la región oriental. Apoyaron la realización de estos talleres el Ministerio de Educación Superior, y centros de enseñanza adscritos a él y el PNUD.

2. Cuantificada mediante el coeficiente de variación de los logros relativos para el universo de provincias.

TABLA NT.1

Información relativa a los indicadores considerados en el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad

Indicador	Fecha	Criterios de inclusión	Fuente *
Volumen de inversiones <i>per capita</i> (pesos)	1997	Ib	(ONE 1999a, tabla X.6; ONE 1998, tabla I.2)
Valor de la circulación mercantil minorista <i>per capita</i> (pesos)	1997	IIa	(ONE 1999a, tabla XIII.6, ONE 1998, tabla I.2)
Tasa de escolarización de 6 a 14 años (%)	1998	Ia	ONE 1999b
Esperanza de vida al nacer (ambos sexos)	1994-95	Ia	ONE 1999c, tabla III.18
Porcentaje de población con acceso a agua potable (ambas zonas)	1997	IIb	Cuba 1997
Porcentaje de población con acceso a electricidad	1999	IIa	MINBAS 1999
Porcentaje de viviendas en buen estado	1998	IIa	INV 1999
Porcentaje de votantes en las últimas elecciones	1998	IIa	Mayoral 1998

a: Las fuentes enmarcadas entre paréntesis se emplearon para el cálculo de los valores obtenidos (ver Tabla 10.2).

(II) Para las dimensiones no consideradas en el IDHE:

(IIa) El más relevante

(IIb) El de mayor variabilidad en ausencia de un indicador con la característica de (IIa), siempre que sea relevante

Para cada indicador trazador, se calculó el logro relativo de cada una de las provincias.

En relación con el índice empleado en el informe anterior para la evaluación del desarrollo humano relativo de las provincias del país, el ITDHE está integrado por un número similar de indicadores trazadores (8 en el presente y 5 en el anterior) y un número mucho menor de indicadores básicos, aquellos necesarios para conformar un indicador trazador (9 en el ITDHE y 19 en el anterior). Sin embargo, el ITDHE incorpora un mayor número de dimensiones del desarrollo humano (5 en el anterior). Luego, se ha diseñado un índice más eficiente, ya que requiere de menos información básica para resumir un conjunto más amplio de aspectos, y con mayor validez de contenido, en tanto recorre un mayor espectro del contenido involucrado en el concepto de desarrollo humano.

La Tabla NT 2.1 incluye el año de referencia,³ el criterio de inclusión y fuente de información utilizada para cada indicador trazador.

Sea para cada provincia:

- L_1 : Logro relativo en el desarrollo económico
- L_2 : Logro relativo en consumo personal
- L_3 : Logro relativo en el nivel de educación
- L_4 : Logro relativo en el estado de salud de la población
- L_5 : Logro relativo en el acceso a servicios básicos
- L_6 : Logro relativo en el acceso a la energía
- L_7 : Logro relativo en la calidad de la vivienda
- L_8 : Logro relativo en la participación política

El logro relativo está dado por la expresión

$$\text{LOGRO RELATIVO} = (X_{\text{prov}} - \min X) / (\max X - \min X) \quad [1]$$

dado que en todos los casos a lo que se aspira es a un valor alto del indicador y donde X_{prov} es el valor observado para la provincia, y $\min X$ y $\max X$ son valores prefijados.

3. El año de referencia es 1997. Cuando no se dispone de información para esa fecha, se adopta la correspondiente a la más cercana posible.

Los valores mínimo y máximo considerados fueron los siguientes:

Indicador	min X	max X
Volumen de inversiones <i>per capita</i> (pesos)	0	434.57 ^a
Valor de la circulación mercantil minorista <i>per capita</i> (pesos)	0	1326.75 ^a
Tasa de escolarización de 6 a 14 años (%)	0	100
Esperanza de vida al nacer (ambos sexos)	0	76.57 ^a
Porcentaje de población con acceso a agua potable (ambas zonas)	0	100
Porcentaje de población con acceso a electricidad	0	100
Porcentaje de viviendas en buen estado	0	100
Porcentaje de votantes en las últimas elecciones	0	100

a: corresponde al valor máximo registrado entre las provincias

Los valores mínimo y máximo fueron asignados de forma tal que el índice resultante cumpla la doble función de discriminar entre los niveles relativos de equidad en el desarrollo humano de las provincias, a la vez que reflejen sus avances en el logro de los aspectos considerados del desarrollo humano.

El índice está dado por:

$$ITDHE = (L_1 + L_2 + L_3 + L_4 + L_5 + L_6 + L_7 + L_8)/8 \quad [2]$$

Esta fórmula de cálculo -en la cual el indicador de cada dimensión tiene igual peso (1/8)- asume que cada dimensión tiene igual importancia en el desarrollo humano de las provincias del país.

Otras alternativas de construcción del índice

Como el IDHP, también el ITDHE presenta alternativas de construcción. En lo esencial, el ITDHE fue diseñado según la *alternativa 1*, descrita en la Nota Técnica 1: igual ponderación para cada indicador constitutivo del índice.

Otra alternativa sería considerar cada uno de los pesos como directamente proporcional a la varianza de los valores observados para esa componente (suponiendo que contribuyan más al índice los componentes que más discriminan), con la restricción de que la suma de las ponderaciones fuera igual a 1 (*alternativa 2*).

Varias razones inclinan a asignar igual peso al indicador de cada dimensión del ITDHE -en el cual, a diferencia del IDHE, las dimensiones no se integran en componentes-, en lugar de una ponderación variable en función de la varianza de los valores de las componentes:

1) es verosímil el supuesto de que cada dimensión considerada tiene igual impacto en el desarrollo humano

2) igual ponderación otorga al índice un carácter más general (no depende de la distribución de los valores, en particular, de su variabilidad) lo que permite emplearlo en Cuba en otras oportunidades, o en otros contextos, si así se desea

3) la ponderación constante genera una relación de cálculo relativamente más simple

4) es debatible el criterio de ponderación directamente proporcional a la variación *versus* el de ponderación inversamente proporcional.

No obstante, se reconoce las implicaciones del supuesto subyacente en este procedimiento.

Ejemplo de cálculo

Para la provincia de Ciudad de La Habana, los valores de los indicadores considerados en las fechas de referencia (ver Tablas 10.2 y NT 2.1), se dan seguidamente. Asimismo, se brindan las cifras de los logros relativos obtenidos para cada indicador, hallados a través de la relación (1) y considerando los valores mínimo y máximo previamente señalados.

Indicador	Valor para la provincia	Equidad relativa
Volumen de inversiones <i>per capita</i> (pesos)	434.57 ^a	1.0000
Valor de la circulación mercantil minorista <i>per capita</i> (pesos)	1326.75 ^b	1.0000
Tasa de escolarización de 6 a 14 años (%)	97.0	0.9700
Esperanza de vida al nacer (ambos sexos)	73.86	0.9646
Porcentaje de población con acceso a agua potable (ambas zonas)	100.0	1.0000
Porcentaje de población con acceso a electricidad	99.90	0.9990
Porcentaje de viviendas en buen estado	56.1	0.5610
Porcentaje de votantes en las últimas elecciones	97.0	0.9700

a: Volumen de inversiones (millones de pesos) en 1997 = 956.5

Población en 1997 = 2 20 1020

b: Valor de la circulación mercantil minorista (millones de pesos) en 1997 = 2 920.2

Población 1997 = 2 20 1020

Así, de acuerdo con la relación (2),

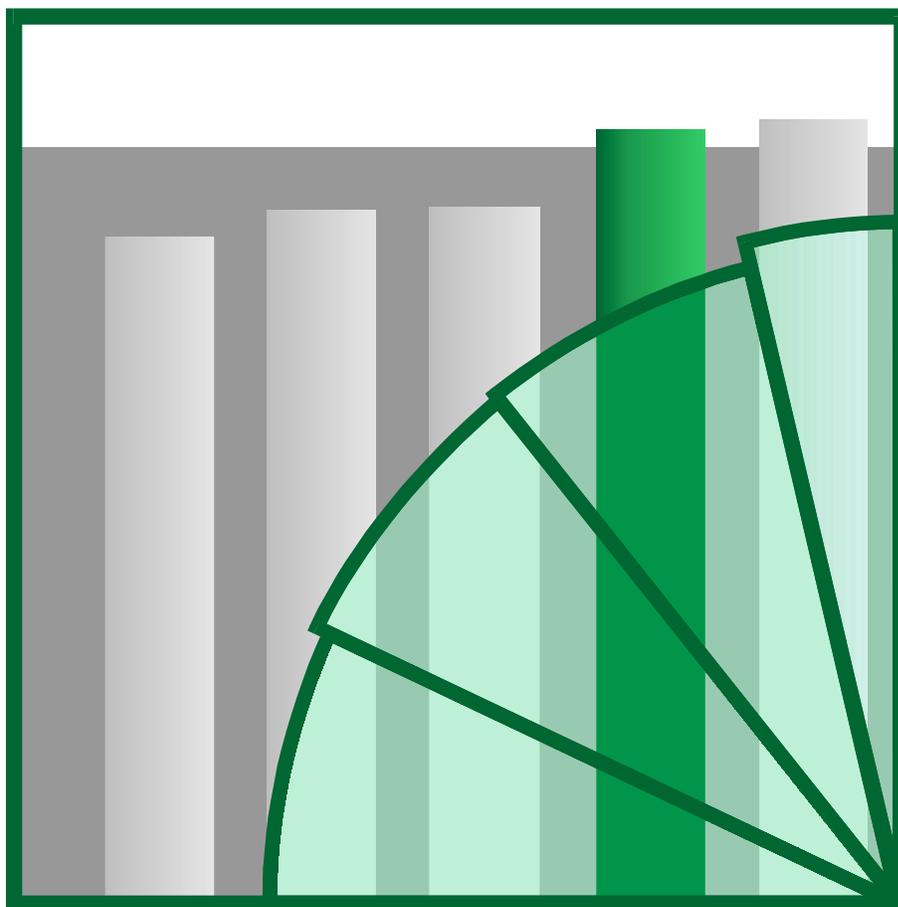
$$\text{ITDHE} = (1.0000 + 1.0000 + 0.9700 + 0.9646 + 1.0000 + 0.9990 + 0.5610 + 0.9700) / 8 = 0.9331$$

Referencias

- CIEM 1997. *Investigación sobre el Desarrollo Humano en Cuba 1997*. La Habana, Caguayo S.A.
- Cuba Programa Nacional de Acción para el Cumplimiento de los Acuerdos de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia 1997. *Sexto informe de seguimiento y evaluación*. La Habana, (s/e).
- INV 1999. *Control del fondo de viviendas, año 1998*. La Habana, INV.
- Mayoral, M.J. 1998. "La calidad del voto, imprevisto de un pueblo libre." La Habana, *Granma*, 13 de enero.
- MINBAS 1999. *Informe ad hoc sobre acceso de la población a electricidad*.
- ONE 1998. *Anuario demográfico de Cuba 1997*. La Habana, ONE.
- ONE 1999a. *Anuario estadístico de Cuba 1997*. La Habana, ONE.
- ONE 1999b. *Indicadores sociales y demográficos de Cuba por territorios 1998*. La Habana, ONE.
- ONE 1999c. *Anuario demográfico de Cuba 1998*. La Habana, ONE.

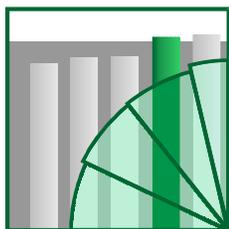
CUARTA PARTE:

Anexos



ANEXO 1:
Documentación consultada y estudios de países

ANEXO 2:
Tablas estadísticas

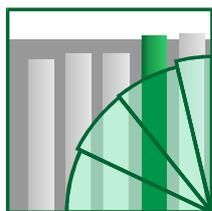


Documentación consultada y estudios de países

- Acosta, A. 1999. "Algunos elementos para repensar el desarrollo. Una lectura para pequeños países." Encuentro Internacional de Economistas: globalización y problemas del desarrollo. La Habana.
- Alvarez, E. 1997. "La apertura exterior cubana." En: Domoser D. y J. Estay. *Economía y reforma económica en Cuba*. La Habana, Editorial Nueva Sociedad.
- Alvarez, F. 1998. *Comentarios a la Constitución Socialista*. La Habana, Editorial Pueblo y Educación.
- Anand, S. y A.K. Sen 1996. *Sustainable human development: concepts and priorities*. New York, Office of Development Studies/UNDP.
- Banco Mundial 1990. *Informe sobre el Desarrollo Mundial: la pobreza*. Washington DC., Oxford University Press.
- Banco Mundial 1993. *América Latina y el Caribe: Diez años después de la crisis de la deuda*. Washington DC., Banco Mundial.
- Banco Mundial 1995. *El fomento del desarrollo social*. Washington DC., Banco Mundial.
- Banco Mundial 1997. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El estado en un mundo en transformación*. Washington DC., Oxford University Press.
- Baró, S. 1996. "El desarrollo sostenible: desafío para la humanidad." *Revista Economía y Desarrollo* Núm. 119.
- BID-PNUD 1993. *Reforma Social y Pobreza. Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo*. Washington DC., BID-PNUD.
- BID-PNUD 1998. *América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina 1998-1999*. Washington DC., BID-PNUD.
- Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot 1995. "Inequality and growth reconsidered: lessons from East Asia." *The World Bank Economic Review* 9.
- Braveman, P. 1998. *Monitoring equity in health: a policy-oriented approach in low - and middle - income countries*. Geneva, WHO. (Doc. WHO/CHS/HSS/98.1).
- Bruno, F. (s/f). *La encrucijada del desarrollo humano*. Madrid, Los libros de Catarata.
- Balance de la Revolución*. La Habana, Editorial de Cultura Popular.
- Castro, F. 1987. *Ideología, conciencia y trabajo político*. La Habana, Editora Política.
- Castro, F. 1991. *Desarrollo, subdesarrollo y Tercer Mundo*. La Habana, Editora Política.
- Castro, F. 1998. *Sobre la globalización neoliberal y otros temas*. La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.
- Castro, F. 1999. *Globalización neoliberal y crisis económica global*. La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.
- CEPAL 1997. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 1996-1997*. CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL 1997. *La Brecha de la Equidad. América Latina y el Caribe*. CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL 1997. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile. CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL 1998. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Edición 1997, CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL 1998. *Panorama Social de América Latina*. Santiago Chile, CEPAL.
- Cuba 1997. *Informe Nacional a la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre sobre Desarrollo Social*. Sao Paulo, 6-9 de abril, La Habana.
- Cuba 1997. *Cuba: medio ambiente y desarrollo, datos e informaciones*. La Habana, CITMA.
- Dos Santos, T. 1999. "O Neo-liberalismo como doctrina económica." Encuentro Internacional de Economistas: globalización y problemas del desarrollo. La Habana.
- Dos Santos, T. 1999. "O Neo-liberalismo: doctrina e política." Encuentro Internacional de Economistas: globalización y problemas del desarrollo. La Habana.
- Evans, D. 1994. "Respuesta a los comentarios; una opinión personal sobre los problemas metodológicos y el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1993." Boletín de Investigaciones sobre Servicios de Salud, Núm. 13, 1er. sem.
- Fajnzylber, F. 1988. "De la «caja negra» al «casillero vacío»." En: *Imágenes desconocidas; la modernidad en la encrucijada postmoderna*. (S/1), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Fürntratt-Kloep, E.F. 1995. *Calidad de la vida desde el punto de vista de la gente común*. La Habana, Ed. CREAT.
- Fletcher, Ch. 1996 *Equity and development across nations*. Australia, Allen & Unwin Pty Ltd.
- Frenda, R. y E. Tironi 1981. *Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Grupo del Banco Mundial 1994. *Aprender del pasado, aprovechar las oportunidades del futuro*. Washington DC., Grupo del Banco Mundial.
- Guerra de Macedo, C. 1993. "Los grandes desafíos de los años 90 y su impacto en la salud internacional." *Boletín del Ateneo Juan César García* 1 (Representación de la OPS/OMS en Cuba).
- Hammarskjöld, D. 1975. "What now?." *The 1975 Dag Hammarskjöld Report prepared on the occasion of the Seventh Special Session of the United*

- Nations General Assembly. Development Dialogue*, Núms. 1 y 2.
- Haq, M. 1980. "Meeting basic needs: an overview." *Poverty and Basic Needs Series*. World Bank, September.
- Iglesias, E. 1992. *Reflexiones sobre el Desarrollo Económico*. BID.
- Klinger, E. 1991. "PNUD: nuevo índice de medición del desarrollo humano." *Cuba Económica*, abril-junio.
- Lage, C. 1995. "Intervención en el Foro Mundial de Davo, Suiza." Periódico *Granma*, 28 de enero, La Habana.
- Lage, C. 1997. "Palabras ante el V Congreso del PCC para presentar el proyecto de Resolución Económica." Periódico *Granma*, 10 de octubre, La Habana.
- Lage, C. 1998. "Palabras en la Asamblea Nacional del Poder Popular." Periódico *Granma*, 23 de julio, La Habana.
- Lage, C. 1998. "Intervención en la Asamblea Nacional del Poder Popular." Periódico *Granma*, 23 de diciembre, La Habana.
- _____ 1998. "Pensamiento crítica vs. pensamiento único." *Le Monde Diplomatique*. Madrid, Editorial Debate S.A.
- _____ 1998. "Geopolítica del caos." *Le Monde Diplomatique*. Madrid, Editorial Debate S.A.
- López, C. 1994. *Inequidades económicas, sociales y de salud en América Latina y el Caribe; situación al comienzo de los 90*. Washington, DC., OPS/OMS. (Doc. PAHO/HDP/HDA/94-08).
- López, C. 1997. "La reforma sanitaria en América Latina y el Caribe." *Revista Cubana de Salud Pública* Núm. 23.
- Martínez, O. 1999. *Neoliberalismo en crisis*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Max-Neet, M. y colbs. 1993. *Desarrollo a escala humana*. Montevideo, Editorial Nordan-Comunidad.
- Metzger, X. 1996. "Conceptualización e indicadores para el término equidad y su aplicación en el campo de la salud." (Documento elaborado durante el *internship* realizado en el Programa Análisis de Situación de Salud de la Organización Panamericana de la Salud.) (S/I), octubre-diciembre, 1996.
- Musgrove, P. 1986. "Repercusiones de la crisis económica sobre la salud y la atención sanitaria en América Latina y el Caribe." *Crónica de la OMS* Núm. 40.
- Acta del Noveno Congreso de la *International Association of Health Policy*, 1997. Québec, AGVM Marquis.
- OECD 1997. *Education and Equity in OECD Countries*. Paris, OECD Publications.
- OMS 1998. *Evaluation of the implementation of global strategy for health for all by 2000*. Geneve, OMS/HST.
- ONU 1995. *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos 1945-1995*. Serie Lib. Azalea, Vol. VII, New York, Naciones Unidas.
- ONU 1995. *Población y desarrollo*. Programa de acción adoptado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. New York, Naciones Unidas, ST/ESA/SER. A/49.
- ONU 1995. *The Declaration and Program of action. World summit for social development*. New York, Naciones Unidas, 6-12 de mayo.
- ONU 1996. *Declaración y Programa de Acción de Copenhague. Cumbre Mundial sobre el desarrollo Social*. New York, Naciones Unidas.
- ONU 1997. *La brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. (S/I), CEPAL, Naciones Unidas.
- OPS/OMS 1996. "Inequidades en salud y la Región de las Américas." *Boletín Epidemiológico* Núm. 17. (S/I).
- OPS 1997. *Salud en el Desarrollo Humano: Perspectivas y prioridades para el nuevo milenio*. Washington DC, OPS.
- OPS/OMS/CEPAL 1997. "Salud, equidad y transformación productiva en América Latina y el Caribe." Washington, DC., OPS/OMS/CEPAL (Cuaderno Técnico Núm. 46).
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Organización Mundial de la Salud 1992. *Conferencia Internacional sobre Nutrición*. Roma, FAO y OMS.
- PCC 1997. *Resolución económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba*. La Habana.
- Preston, L. 1993. *Más allá de los logros económicos. Reforma social y pobreza*. (S/I), PNUD-BID.
- Ramonet, Y. 1997. *Un mundo sin rumbos. Crisis de fin de siglo*. Madrid, Editorial Debate S.A.
- Ratinoff L. 1993. *Equidad y eficiencia económica. Reforma social y pobreza*. (S/I), PNUD-BID.
- Rodríguez, J. L. 1990. *La estrategia de desarrollo económico en Cuba*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Rodríguez, J.L. 1997. "Informe sobre los resultados económicos de 1997 y el Plan Económico y Social para 1998." Periódico *Trabajadores*, 15 de diciembre de 1997, La Habana.
- Rodríguez, J.L. 1998. "Informe sobre los resultados económicos de 1998 y el Plan Económico y Social para 1999." Periódico *Granma*, 23 de diciembre, La Habana.
- Rojas, F; y C. López 1997. "Economy, politics and health status in Cuba." *International Journal of Health Services* 27. (S/I).
- Rousselet, M. 1996. *Los terceros mundos*. España, Salvat Editores S.A.
- Savo, D. y I. Precher (Edit.) *Equity and Efficiency in Economic Development*. Ontario, Mc Graw-Hill, Queen University Press.
- Sen, A. 1997. *Sobre ética y economía*. Madrid, Alianza Editorial S.A.
- Streeten, P., S.J. Burki, M. Haq y F. Stewart 1981. *First things first. Meeting basic human needs in the developing countries*. (S/I), Oxford University Press.
- Sudhir, A. y A. Sen 1997. *Consumption and human development: Concepts and issues*. New York, UNDP/ODC.
- Tapia, J.A. 1995. "Algunas ideas críticas sobre el índice de desarrollo humano." *Bol. Oficina Sanit. Panam.* 119. (S/I).
- Taylor, L. y U. Pieper 1996. *Reconciling economic reform and sustainable development: social consequences of neo-liberalism*. New York, Office of Development Studies/UNDP.
- Ul Haq, M. 1995. *Reflections on human development*. New York, Oxford University Press Inc.
- UNESCO 1982. *Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales. Informe Final*. México, UNESCO.
- UNICEF 1990. *Declaración Mundial sobre supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Plan de acción para la aplicación de la Declaración Mundial*. New York, Naciones Unidas.
- Wolfe, M. 1997. "Para «otro desarrollo»: Requisitos y proposiciones." *Revista de la CEPAL*. Segundo Semestre, (S/I).
- Zevallos, J. (editor) 1997. *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito, V.O. Gráficas.

- Barcia, M. del C.; G. García y C. E. Torres (Grupo de Redacción) 1994-96-98. *Historia de Cuba: La colonia, evolución socio-económica y formación nacional* (T. I). *Las luchas por la independencia nacional y las transformaciones estructurales* (T. II). *La neocolonia, organización y crisis* (T. III). La Habana, Editora Política.
- Carranza y colbs. 1995. *Cuba, La reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Castro, R. 1996. "Informe del Buró Político sobre la situación política y social del país y la correspondiente labor del Partido." Periódico *Granma*, 27 de marzo de 1996, La Habana.
- CEPAL 1997. *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño para los noventa*. México, Fondo de Cultura Económica.
- CIP 1996. *Período Especial*. La Habana, Centro de Información de Prensa.
- Díaz, B. 1992. *Cuba: modelo de desarrollo equitativo. Sistemas políticos, poder y sociedad (Estudios de casos en América Latina)*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Fuentes, J. A. y colbs. 1998. *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*. Guatemala, Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.
- Ganuza, E. L. Taylor y Morley 1998. *Política económica y pobreza en América Latina*. Madrid, Mundi-Prensa Libros S.A.
- Jenkes, H. L. 1960. *Nuestra colonia de Cuba*. Buenos Aires, Editorial Paletstra.
- Marquetti, H. y colbs. 1998. *Análisis del proceso de recuperación económica: importancia de los temas de eficiencia, sistemas de incentivos y la competitividad*. La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana.
- MINVEC-UNOPS-UNPD 1999. *Programa de desarrollo humano a nivel local (PHDL): Plan operativo de Cuba*. La Habana, UNPD/UNOPS.
- ONE 1999. *Perfil estadístico de la mujer cubana en el umbral del Siglo XXI*. La Habana, ONE.
- PNUD 1996. *Desarrollo Humano en Chile*. Santiago de Chile, PNUD.
- PNUD 1996. *Relatorio sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Brasilia.
- PNUD 1997. *Indices y Entorno del Desarrollo en Venezuela*. Caracas, Impresos La Galaxia.
- PNUD 1997. *Informe sobre el Desarrollo Humano del Perú*. Lima, Australis S.A. Casa Editorial.
- PNUD 1997. *Informe sobre Indices de Desarrollo Humano en El Salvador*. San Salvador, Editorial Polígono Industrial Don Bosco.
- PNUD 1998. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras*. Tegucigalpa, Editorial Editorama S. A.
- PNUD 1998. *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile, PNUD.
- PNUD s/f. *Serie sobre el desarrollo humano sostenible. Estrategia de desarrollo social por países. Las experiencias de Benin, Bolivia, Botswana, Brasil, China, Egipto, El Salvador, Filipinas, Guinea, Letonia, Malawi, Pakistán, países insulares del Pacífico, Rusia, Sudán, Turquía, Ucrania*. New York, PNUD.
- Rodríguez, J. L. y Carriazo 1987. *Erradicación de la pobreza en Cuba*. La Habana, Editora de Ciencias Sociales.
- Rodríguez J.L. 1990. *Estrategia del desarrollo económico en Cuba*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Sarmiento, A. y colbs. 1998. *Informe sobre el Desarrollo Humano para Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- UNDP 1997. *Human Development under transition: Europe*. CIS, Amsterdam, UNDP.



Tablas estadísticas

En esta sección se presenta un grupo de indicadores complementarios de la información que aparece en los capítulos precedentes. Las 50 tablas informan detalladamente acerca de hechos y actividades muy diversas, todas relacionadas con el desarrollo económico y social de Cuba en años recientes.

Estructura

Las tablas 1, 2 y 3 muestran indicadores demográficos, en unos casos en secuencia temporal o desagregados según provincias, como se hace en el resto de las tablas. La reducción de la fecundidad, de la tasa anual de crecimiento de la población y de la mortalidad infantil son aspectos relevantes apreciables en estas tablas.

La tabla 4 es un compendio de indicadores económicos y sociales, que incluye la dinámica de los indicadores económicos, el presupuesto estatal, las producciones fundamentales e indicadores sociales seleccionados referidos a la salud, la educación y la seguridad social.

Las tablas 5 y 6 se refieren a la economía: deuda externa y producto interno bruto.

Las tablas 7, 8 y 9 tratan sobre los indicadores en materia de recursos energéticos.

Las tablas 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 condensan información relativa a trabajo, salario y seguridad social. Destacan aquí el aumento de los gastos de seguridad social, del salario medio mensual, de las pensiones media mensuales y del número y proporcional de la población pensionada.

Las tablas 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 29 muestran indicadores de educación, cultura y deportes. Las elevadas tasas de alfabetización y escolarización y las evidencias del auge del movimiento deportivo olímpico son relevantes.

Las tablas 29 y 30 muestran el desarrollo de la mujer.

Las tablas 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 y 40 se ocupan de indicadores de salud: mortalidad, morbilidad, recursos y servicios.

Las tablas 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 presentan indicadores sobre vivienda, agua potable, saneamiento y medio ambiente.

La tabla 50 informa el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) obtenido para cada provincia del país.

Fuentes

Las fuentes utilizadas son informes y publicaciones oficiales cubanas, en especial, los anuarios estadísticos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), informes o publicaciones de ministerios, en especial el de Salud Pública, o instituciones académicas como el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM). De modo excepcional, se tomaron indicadores de informes de organizaciones no gubernamentales (Federación de Mujeres Cubanas) o artículos de autores cubanos publicados en revistas científicas nacionales.

Finalmente, son referencias de excepción un informe de UNICEF y otro del PNUD.

Medidas

Los indicadores utilizados son cifras absolutas o relativas. Estas últimas como porcentos o tasas, referidas a conceptos de uso frecuente, bien conocidos, que en algunos pocos casos se explican al pie de las tablas.

Con muy pocas excepciones, la información se refiere a la deuda de los noventa. Entre estos años, 1993 tiene la significación de reflejar el momento de más profunda depresión económica del país, dentro del llamado *periodo especial*.