
LA URBANIZACIÓN EN CUBA *

MARUJA ACOSTA LEÓN

y

JORGE E. HARDOY

Instituto Torcuato Di Tella

I. CARACTERÍSTICAS DE LA URBANIZACIÓN EN LA CUBA PRERREVOLUCIONARIA

LAS GUERRAS de la Independencia, el desarrollo del latifundio y la política inmigratoria adoptadas por sucesivos gobiernos fueron los hechos que principalmente alteraron la dinámica demográfica de la población cubana a partir de la segunda mitad del siglo XIX, determinando su ritmo de crecimiento e influyendo en su distribución geográfica.

En Cuba, como en otros países de América conquistados y colonizados por los españoles, persistió hasta el siglo XIX un esquema de asentamientos urbanos que se originó en el siglo XVI, y un modelo de ciudad con un trazado en cuadrícula o regular formado por elementos semejantes. Hacia 1520 los españoles habían fundado ya siete asentamientos: Baracoa, Santiago, Bayamo, Puerto Príncipe (la actual Camagüey), Sancti Spiritu, Trinidad y La Habana. Casi todos fueron trasladados una o más veces por diferentes razones pero todos mantuvieron su localización regional. Durante los siglos XVII a XVIII los españoles fundaron otras ciudades, entre ellas Remedios, Santa Clara y Matanzas, que como casi todas las anteriores son actualmente centros importantes de la red urbana nacional.¹

Otros factores influyeron durante el siglo XIX en la distribución de la población de la isla. El principal fue el desarrollo de la agricultura comercial en las zonas de inmediata influencia de los puertos del centro y occidente de la isla, con la consiguiente subdivisión de la propiedad de la tierra. Este sistema de explotación apenas se extendió hacia el interior del país, debido a la falta de caminos, y casi no se desarro-

* Este trabajo está basado en entrevistas a profesionales y técnicos cubanos realizadas durante la visita de uno de los autores a Cuba en agosto de 1970, en el análisis de censos y estadísticas, y de monografías y publicaciones académicas y técnicas editadas en Cuba, Estados Unidos y países de América Latina y Europa. Es una versión muy reducida del ensayo de ambos autores titulado *Políticas urbanas y reforma urbana en Cuba*, editado en español por Síntesis 2000, Caracas, septiembre de 1971 y en inglés por el Antilles Research Program de la Universidad de Yale (en prensa).

Los autores agradecen al Centro de Vivienda, Construcción y Planeamiento de las Naciones Unidas y al Programa de Investigaciones de las Antillas de la Universidad de Yale la asistencia prestada en la preparación de este trabajo.

¹ Remedios fue fundada pocos años después de las primeras villas. También fue trasladada en una oportunidad.

lló en las provincias del este, en Oriente y Camagüey, donde prevalecieron los latifundios ganaderos con su impacto en la dispersión de la población.

A fines del siglo XVIII Cuba era uno de los principales productores y exportadores de azúcar del mundo. Los ingenios eran empresas de mediano tamaño apoyadas en la producción por propiedades agrícolas aun bastante subdivididas. Esta estructura persistió hasta las guerras de la Independencia y se localizó preferentemente cerca de los puertos, debido a la necesidad de exportar el azúcar e importar equipamiento y ciertos alimentos para la mano de obra esclava.

Ramón de la Sagra, en su *Historia de la isla de Cuba* publicada en 1831, menciona que la población de Cuba había alcanzado a 704 000 habitantes en 1827.² La Habana, con 94 000 habitantes, Santiago de Cuba con 27 000, Puerto Príncipe (la actual Camagüey) y Matanzas eran las principales ciudades y, posiblemente, las únicas con más de 10 000 habitantes. Otras ciudades eran Trinidad, Puerto Príncipe, Santa Clara, Sagua la Grande y Bayamo. Los puertos de Cienfuegos, fundado en 1822 en la costa sur por colonos franceses, y Cárdenas, fundado en la costa norte en 1827, fueron las principales innovaciones en el esquema de centros cubanos durante los primeros decenios del siglo XIX. El crecimiento rápido de estos dos puertos hasta la época de las guerras de Independencia estuvo vinculado con el desarrollo de la industria azucarera.

A mediados del siglo XIX la población de Cuba comenzó una constante declinación, llegando incluso a disminuir en términos absolutos. En efecto, la tasa de crecimiento anual asumió valores progresivamente decrecientes a partir del período censal 1827-1841 que se mantuvieron durante los cinco períodos siguientes, pasando por 3.0%, 1.9%, 0.5%, 0.8% hasta alcanzar el valor negativo de -0.9% entre 1887 y 1889 (véase el cuadro 1). En contraste con esa tendencia declinante en el ritmo de crecimiento de la población nacional, ya desde finales del siglo XIX y pese a los efectos de las guerras de la Independencia, Cuba tenía un nivel alto de urbanización comparable al de los países más urbanizados e industrializados del mundo y muy por encima del que presentaban la casi totalidad de los países latinoamericanos. En 1899, el 28% de la población cubana vivía en localidades de 20 000 y más habitantes, proporción relativamente mayor que la de los Estados Unidos de Norteamérica (23.8%) y una de las más elevadas de América Latina. Sólo Argentina y Uruguay alcanzaban valores similares, respectivamente un 22.5% y un 30.5%, en tanto que en los demás países latinoamericanos el porcentaje de población urbana era significativamente inferior, oscilando entre un 3.9% en Bolivia y un 14.3% en Chile.³

Varios factores explican la temprana urbanización cubana. En primer término conviene señalar que se trató de un proceso en el cual ya desde el siglo XVIII se destacaba la primacía de la capital. La Habana, por su posición privilegiada en las rutas comerciales interregionales e internacionales, mantuvo, entre principios y mediados del siglo XIX, un

² Ramón de la Sagra, *Historia económico-política y estadística de la isla de Cuba*. La Habana, 1831.

³ Adna Weber, *The Growth of the Cities in the Nineteenth Century*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press. Reimpresión, 1963, p. 144.

Cuadro 1

CUBA: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA POBLACIÓN TOTAL Y URBANA,
1827-1841 A 1953-1958
(Porcientos)

Períodos	Población total	Población urbana
1827-1841	3.0	-
1841-1861	1.9	-
1861-1877	0.5	-
1877-1887	0.8	-
1887-1889	-0.9	-
1889-1907	3.3	3.0
1907-1919	2.9	3.5
1919-1931	2.6	5.0
1931-1943	1.6	2.0
1943-1953	2.1	3.0
1953-1958	2.2	3.0

Fuente: Hasta el período 1877-1878, Sánchez Albornoz y Moreno (1969). Desde 1887-1889 al 1943-1953, Censos de Población. 1953-1958, estimación de JU-CEPLAN: *Compendio Estadístico de Cuba*, 1967.

ritmo de crecimiento demográfico que si bien no era superior al de Cuba en su conjunto, era comparable al de las otras ciudades principales del continente. Este crecimiento gradual estuvo alimentado por movimientos migratorios más o menos constantes durante todo el período colonial.

A fines del siglo XIX —de acuerdo con el Censo de 1899— La Habana concentraba ya una proporción elevada de la población nacional. Con 235 981 habitantes, su población era 5.7 veces superior a la de Santiago, que con 43 090 habitantes era la segunda ciudad del país. Un 31.8% de la población urbana de Cuba se concentraba en su ciudad capital. En 1899, la población de la ciudad de La Habana representaba el 15% de la nacional y el 55% de la población de la provincia del mismo nombre.

La distribución geográfica de la población cubana a finales del siglo XIX, con marcada concentración en el occidente del territorio, fue una consecuencia del tipo y organización de las actividades económicas prevalecientes en la zona y de la fuerza de atracción ejercida por el puerto de La Habana, a través del cual se canalizaba la mayor parte de las importaciones y una parte importante de las exportaciones. La distribución de la población urbana por provincias señala que la de La Habana era la más urbanizada (véase el cuadro 2). La declinación de la población de Cuba entre 1887 y 1899 (-6.0%) no afectó a la ciudad capital, la cual mantuvo una tasa de crecimiento positiva y su importancia con respecto a la población total. Sin embargo, el crecimiento de La Habana fue inferior al de Cárdenas y, especialmente, al de Cienfuegos.

En las postrimerías de la dominación española se inició el desarrollo del sistema de latifundios para la explotación del azúcar, sistema que se consolidó durante los primeros veinticinco años del siglo XX como consecuencia de la penetración de los capitales norteamericanos. Las guerras de Independencia rompieron definitivamente con el sistema esclavista de producción y contribuyeron a transformar a los pequeños y medianos ingenios coloniales en centrales modernas. Su escala de operación les permitió concentrar la producción de grandes extensiones de tierra y

Cuadro 2

CUBA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL Y URBANA POR PROVINCIAS, 1887-1899

Provincias	1899	1899 (%)	1899 (%)	1887	1887-1899
	Total	Población (1 000 y más)	Población (8 000 y más)	Total	Variación (%)
Habana	424 804	77.0	65.4	451 928	- 6.0
Matanzas	202 444	51.0	28.8	259 578	-21.9
Pinar del Río	173 064	12.9	5.1	225 891	-23.4
Puerto Príncipe	88 234	40.1	28.4	67 789	+30.2
Santa Clara	356 536	39.5	22.5	354 122	+ 0.7
Santiago de Cuba (Oriente)	327 715	33.2	17.5	272 379	+20.3
Cuba	1 572 797	47.13	32.3	1 631 687	- 3.6

Fuente: *Census of Cuba 1899*, U. S. Department of War, Washington, Government Printing Office, 1900; pp. 10, 11 y 12.

adoptar mejoras tecnológicas ahorrativas de mano de obra. El número de ingenios disminuyó de 1 190 plantas en 1877 a 207 en 1899. Esta fuerte disminución en el número de ingenios coincidió con las fases finales de las guerras de Independencia y su secuela de destrucción de la economía de la Isla y de reubicación de su población. A partir de 1899 y por las causas explicadas, el número de ingenios continuó disminuyendo: a 185 en 1926, 177 en 1927, 158 en 1933 y 135 en 1935.⁴

La expansión económica de Cuba bajo el sistema de plantaciones trajo profundas modificaciones en su estructura social. Estas modificaciones fueron influidas por la penetración del capital norteamericano que se orientó especialmente hacia la producción de azúcar crudo y con desviaciones hacia otros renglones como el tabaco, la explotación de minerales y el transporte. En el medio rural, la estructura social se polarizó en dos clases antagónicas: los latifundistas —una burguesía de origen mixto— y el proletariado rural. Entre ambas, los campesinos independientes y parte de los terratenientes cubanos perdieron su participación activa en el proceso productivo.

La elasticidad de la producción azucarera dependió fundamentalmente de dos mecanismos: la expansión de las tierras bajo cultivo y el abaratamiento de la mano de obra. La aplicación del primero eliminó casi totalmente la agricultura diversificada y contribuyó al desarraigo de la población rural de la tierra; el segundo, se tradujo en una apertura casi indiscriminada a la inmigración de trabajadores antillanos, especie de ejército de reserva que contribuyó a mantener los salarios agrícolas lo suficientemente bajos como para permitir ganancias considerables a los latifundistas. Si a esos factores se le sumaba el carácter estacional del empleo rural bajo el sistema de plantaciones, es explicable entonces el constante excedente de población que alimentó el flujo migratorio hacia las ciudades mayores.

Entre 1902 y 1930, la inmigración extranjera fue autorizada legal-

⁴ Julio Le Riverend, *Historia económica de Cuba*, La Habana, Instituto del Libro, 1967, y Ramiro Guerra y Sánchez, *Azúcar y población en las Antillas*, La Habana, Editorial Cultural, 1944.

Cuadro 3

CUBA: DISTRIBUCIÓN DE LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS POR PROVINCIA, 1907-1943

	1907	1919	1943	1907-1931		1931-1943	
				Aumento	% del total	Aumento	% del total
Pinar del Río	23 481	34 777	39 000	11 207	1.93	4 312	2.14
La Habana	108 011	280 000	316 288	172 427	29.62	71 190	35.39
Matanzas	25 816	47 000	45 100	21 808	3.75	9 827	4.89
Las Villas	59 307	173 000	198 000	114 537	19.68	32 254	16.03
Camagüey	10 340	135 000	147 377	124 685	21.42	39 712	19.74
Oriente	41 397	178 000	222 658	137 379	23.60	43 882	21.81
Cuba	268 352	850 395	1 051 572	582 043	100.00	201 177	100.00

Fuente: Censos Nacionales de Población: 1907, 1919, 1931 y 1943.

mente mediante diferentes decretos. Durante el período 1902-1916 el número de inmigrantes llegó a 660 958; la mayor parte de ellos eran de origen europeo (68%), predominando entre éstos los españoles (98%), con participación de inmigrantes del continente americano (31.5%) y una escasa proporción de orientales (0.37% de Asia y Oceanía).⁵ La población extranjera se ubicó fundamentalmente en la provincia de La Habana, la más urbanizada, y en las de mayor desarrollo azucarero: Oriente, Camagüey y Santa Clara (véase el cuadro 3).

Cuadro 4

CUBA: POBLACIÓN RURAL Y URBANA EN PORCIENTO DE LA POBLACIÓN TOTAL,^a 1889-1970

Años	Población total	Urbana %	Rural %	En centros habitados de 20 000 y más
1889	1 572 797	47.1	52.9	-
1907	2 048 980	43.9	56.1	-
1919	2 889 004	44.7	55.3	24.3
1931	3 962 344	51.4	48.6	27.6
1943	4 778 583	54.6	45.4	30.7
1953	5 829 029	57.0	43.0	35.5
1959	8 360 335	57.0	43.0	42.0
1970	8 533 395	60.4	39.6	-

Fuente: Censos Nacionales de Población: 1889, 1907, 1919, 1931, 1943 y 1953; Estimaciones de JUCEPLAN, 1959; Resultado preliminar del Censo Nacional de Vivienda y Población del 8 de septiembre de 1970; *Granma*, revista semanal, Año VI, Núm. 2, pp. 8 y 9, enero 10, 1971.

^a En todos los censos fueron considerados urbanos los núcleos de población con 2 000 y más habitantes, con la excepción de los censos de 1943 y 1953 donde se aplicaron conceptos diferentes.

A partir de 1920 Cuba entró en una crisis económica, debido a un fuerte descenso del valor del azúcar en el mercado mundial, crisis que se prolongó con la depresión mundial de 1929. Varios factores se conjugaron para producir una urbanización rápida durante esos años: a) la

⁵ Grupo Cubano de Investigaciones Económicas, *A Study on Cuba*, University of Miami Press, 1965, p. 196.

Cuadro 5

ÁREA METROPOLITANA DE LA HABANA: MEDIDA DE LA CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN Y DE SU CAPACIDAD DE ABSORBER EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, 1919-1970

Años	Población total	La Habana	Crecimiento absoluto de la población en períodos intercensales			Porcientos			
			Urbana	Total	La Habana	2/1	5/3	5/4	Indice 8/6
						(3)	(4)	(5)	(6)
1919	2 889 004	434 721	-	-	-	15.0	-	-	-
1931	3 962 344	653 823	744 079	1 073 340	219 102	16.5	29.4	20.4	1.23
1943	4 778 583	857 495	572 456	816 239	203 672	17.9	35.6	25.0	1.39
1953	5 829 029	1 217 674	717 138	1 050 446	360 179	20.9	50.2	34.3	1.64
1970	8 553 395	1 755 360	2 176 699	2 724 366	537 686	20.5	24.6	19.7	0.96

Fuente: Censos Nacionales de Población: 1919, 1931, 1943, 1953 y 1970.

inmigración acumulada durante los años anteriores a la crisis y la disminución de la tasa de mortalidad, especialmente en las zonas urbanas; b) la presión demográfica rural, aumentada por el desempleo estacional. De este modo, a partir de 1931 Cuba se convirtió en un país predominantemente urbano (véase el cuadro 4).

La preeminencia de la capital con respecto al crecimiento urbano se mantuvo desde la etapa colonial hasta nuestros días. Recién en los últimos años, como consecuencia de políticas decididas por el Gobierno Revolucionario y a las cuales nos referiremos en los capítulos siguientes, comenzó a disminuir la primacía de La Habana.

Como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, Cuba presentaba un alto grado de concentración de la población urbana durante los años que precedieron a la Revolución de 1959. Los datos incluidos en el cuadro 5 señalan la concentración de la población urbana en la capital, expresado por el peso de ésta con respecto a la población total y por su absorción de un importante porcentaje del crecimiento demográfico del país. Entre 1931 y 1953 la capital aumentó gradualmente su absorción del crecimiento demográfico absoluto y del crecimiento de la población urbana. Durante los tres primeros períodos intercensales señalados en el cuadro 5, 1919-1931, 1931-1943 y 1943-1953, La Habana absorbió una proporción del crecimiento absoluto de la población total y de la población urbana que superaba su peso en relación con la población total del país, el cual era ya de mucha importancia.⁶ La relación entre la población de La Habana y la de las principales ciudades (índice de primacía) permite deducir consideraciones similares a las anteriores sobre el alto grado de concentración de la población de Cuba y de la población urbana en la ciudad capital (cuadro 6).

Sin embargo, cabe observar que el mantenimiento de la primacía de la capital obedece a la gran diferencia de peso demográfico de La Habana con respecto a las ciudades que le siguen en orden de importancia según tamaño, y no a que su propio ritmo de crecimiento haya continuado aumentando progresivamente. A partir de 1953 y, especialmente,

⁶ Ver el índice de la última columna del cuadro 5; el excedente positivo sobre la unidad señala el aumento de la concentración en la ciudad capital.

Cuadro 6

CUBA: ÍNDICE DE PRIMACÍA DE CUATRO Y DOS CIUDADES, 1919-1969

Ciudades	1919	1931	1943	1953	1969 ^{a/}
Habana	434 721	653 823	857 495	1 217 674	1 737 954
Santiago	62 083	101 508	118 266	163 237	286 523
Camagüey	41 909	62 581	80 509	110 388	186 980
Santa Clara	-	-	-	77 398	-
Guantánamo	-	-	-	-	152 749
Matanzas	41 574	50 250	54 844	-	-
Índices:					
De 4 ciudades	2.98	3.05	3.38	3.46	2.61
De 2 ciudades	7.01	6.44	7.25	7.46	6.15

Fuente: Censos Nacionales de Población: 1919, 1931, 1943 y 1953.

^a Estimación de JUCEPLAN; información preparada en el Instituto de Planificación Física para uno de los autores en agosto de 1970.

del decenio de 1960, la tendencia fue precisamente la contraria. Los cambios en las respectivas tasas de crecimiento de La Habana (ciudad) y de la Gran Habana durante los dos últimos períodos intercensales anteriores a la Revolución de 1959, revelan el mayor crecimiento demográfico de los suburbios de la capital con respecto a su núcleo central. Cabe destacar que en ambas entidades tendió a decrecer la tasa de crecimiento demográfico. La tasa de crecimiento de la Gran Habana durante el

Cuadro 7

CUBA: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL POR 1 000 HABITANTES PARA EL PAÍS, LAS PROVINCIAS, LA GRAN HABANA Y LOS SIGUIENTES DOCE PRINCIPALES NÚCLEOS DE POBLACIÓN, 1931-1958 ^a

Provincias y núcleos ^{b/}	1931-1943	1943-1953	1953-1958
Cuba	15.9	21.1	21.7
Pinar del Río	15.0	12.5	11.9
La Habana	19.3	23.3	26.0
Matanzas	5.8	9.7	7.5
Las Villas	11.9	9.8	8.9
Camagüey	15.2	25.3	26.9
Oriente	20.0	30.0	28.7
Gran Habana	22.3	27.5	21.9
La Habana (ciudad) ^{c/}	18.8	16.2	5.2
Santiago de Cuba ^{c/}	13.0	34.5	27.7
Camagüey ^{c/}	22.2	33.8	55.1
Guantánamo	35.2	45.3	32.2
Santa Clara ^{c/}	29.9	38.6	13.4
Cienfuegos	4.4	9.7	14.5
Manzanillo	15.2	16.1	35.7
Holguín	34.8	53.3	28.1
Matanzas ^{c/}	8.2	16.2	24.5
Pinar del Río ^{c/}	24.9	42.2	18.7
Cárdenas	8.4	30.9	32.6
Ciego de Avila	26.4	41.9	27.3

Fuente: JUCEPLAN, *Resumen de estadísticas de población*; cuadro 5, p. 9; La Habana, 1968.

^a Tasa geométrica media para los períodos de más de un año.

^b Los núcleos están en orden de magnitud según los estimados al 30 de junio de 1967.

^c Capitales de provincia.

período 1913-1943 fue de un 2.23%, de un 2.75% en el siguiente (1943-1953) y de un 2.19% durante el quinquenio anterior a la revolución (1953-1958) (véase el cuadro 7). Cada una de esas tasas fue respectivamente un 20.0%, un 30.0% y un 75.0% superior a la de la ciudad de La Habana (núcleo central) en cada uno de los tres períodos considerados. Ambas, la ciudad capital y la conurbación disminuyeron su ritmo de crecimiento durante ese lapso de casi tres decenios, llegando la Gran Habana, entre 1953-1958, a igualar el de la población total al cual había venido superando por amplio margen durante los períodos anteriores.

Entre 1907 y 1953 la provincia de La Habana mantuvo una participación, con respecto a la población urbana del país, que osciló entre un 40% y un 46%, porcentaje que en cada Censo dobló con exceso la participación de la población urbana de las restantes provincias con respecto a la población urbana total. Sin embargo, varias, entre las once ciudades que seguían a la Gran Habana en orden de importancia por su población, crecieron entre 1931 y 1958 con mayor rapidez que la aglomeración principal: cinco entre 1931 y 1943, ocho entre 1943 y 1953 y ocho entre 1953 y 1958, siendo comparativamente los más importantes los crecimientos de Holguín y Guantánamo, en la provincia de Oriente, y de Camagüey, en la provincia del mismo nombre (cuadro 8).

Cuadro 8

CUBA: TASA DE CRECIMIENTO ANUAL POR 1 000 HABITANTES PARA CIUDADES QUE EN 1966-1967 TENÍAN 50 000 HABITANTES O MÁS, 1931-1937

Ciudades	Provincias	1931-1943	1943-1953	1953-1958	1965-1966	1966-1967
Total		15.9	21.1	21.9	22.1	17.6
Gran Habana	La Habana	22.3	27.5	21.9	9.1	3.4
Santiago	Oriente	13.0	34.5	27.7	37.3	37.7
Camagüey	Camagüey	22.2	33.8	29.9	55.1	47.5
Guantánamo	Oriente	35.2	45.3	32.2	30.4	28.2
Santa Clara	Las Villas	29.9	38.6	13.4	46.1	36.1
Cienfuegos	Las Villas	4.4	9.7	14.5	46.9	34.9
Manzanillo	Oriente	15.2	16.1	35.7	50.3	48.3
Holguín	Oriente	34.8	53.3	28.1	83.0	106.8
Matanzas	Matanzas	8.2	16.2	24.5	44.7	38.3
Pinar del Río	Pinar del Río	24.9	42.2	18.7	65.9	44.8
Cárdenas	Matanzas	8.4	17.6	-11.0	52.2	45.0
Sancti Spiritus	Las Villas	21.6	30.9	32.6	42.0	33.1
Ciego de Avila	Camagüey	26.4	41.9	27.3	22.5	18.6

Fuente: JUCEPLAN, *Resumen de estadísticas de población*, Núm. 3, cuadro 5, p. 9; La Habana.

Sólo hemos conseguido la distribución de la población total según tamaño de las aglomeraciones para tres fechas: 1943, 1953 y 1969 (cuadro 9). Dos de esas fechas son anteriores a la Revolución de 1959 y corresponden a los censos nacionales de 1943 y 1953. Para 1969 hemos realizado una estimación con información preparada por el Instituto de Planificación Física de Cuba. El análisis del cuadro 9 permite extraer las siguientes conclusiones: a) la concentración de población en la Gran Habana se mantuvo en relación a la del país, notándose un ligero aumento porcentual entre 1943 y 1953 y otro aumento, aunque inferior, entre 1953 y 1969; sin embargo, esa relación debe haber alcanzado su punto

Cuadro 9

CUBA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE AGLOMERACIONES, 1943, 1953 Y 1969

Categoría	1 9 4 3			1 9 5 3			1 9 6 9		
	Número de centros	Población	% del total	Número de centros	Población	% del total	Número de centros	Población	% del total
Áreas metropolitanas	1	868 426	18.2	1	1 139 579	19.6	1	1 737 954	20.7
500 000 y más	1	868 426	18.2	1	1 139 579	19.6	1	1 737 934	20.7
Ciudades grandes	1	118 266	2.5	2	273 625	4.7	5	873 871	10.4
200 000 a 499 999	-	-	-	-	-	-	1	286 523	3.4
100 000 a 199 999	1	118 265	2.5	2	273 625	4.7	4	587 348	7.0
Ciudades medianas	14	540 286	11.3	19	747 220	12.6	23	988 795	11.9
50 000 a 99 000	4	242 244	5.1	5	322 752	5.5	9	602 680	7.2
20 000 a 49 999	10	298 042	6.2	14	414 468	7.1	14	368 115	4.7
Ciudades pequeñas	229	807 774	16.9	216	1 055 491	18.1	-	-	17.1
10 000 a 19 999	15	203 034	4.2	19	256 443	4.4	31	436 494	5.2
5 000 a 9 999	21	151 551	3.2	40	251 128	4.3	67	479 262	5.7
2 000 a 4 999	99	322 520	6.8	107	338 412	5.8	-	501 113	6.2
1 000 a 1 999	94	130 669	2.7	150	209 508	3.6	-	-	-
Resto		2 443 831	51.1		2 623 114	45.0		3 342 846	39.9
T o t a l	245	4 778 583	100.0	338	5 829 029	100.0		8 360 335	100.0

Fuente: Para 1943 y 1953, JUCEPLAN, *Resumen de estadísticas de población*, Núm. 3. La Habana, 1963, cuadro 6, p. 11. Para 1969, estimaciones de los autores con información preparada por el Instituto de Planificación Física para uno de los autores en agosto de 1970.

máximo en los años inmediatos a la Revolución para declinar a partir de 1966 ó 1967, cuando comenzaron a notarse los resultados de las políticas urbanísticas iniciadas. La relación era del 20.5% en 1970, 0.2% inferior a la de 1969 (cuadros 5 y 9); *b*) la población rural disminuyó en forma constante; *c*) el mayor aumento proporcional se nota en las ciudades grandes, entre 100 000 y 499 999 habitantes, que en 1969 representaban el 10.4% de la población del país mientras sólo constituían el 4.7% en 1953 y el 2.5% en 1943; *d*) aumentó algo el número de ciudades medianas pero disminuyó levemente su importancia demográfica en relación a la del país; *e*) entre las ciudades pequeñas se produjo un aumento importante en el número de centros de 10 000 a 19 999 habitantes y de 5 000 a 9 999 habitantes, así como en su peso relativo en comparación con la población total.

La distribución de las aglomeraciones urbanas en el territorio cubano fue determinada por el trazado de una red de transporte que esencialmente servía a las necesidades de la economía exportadora. Durante el período colonial las principales ciudades eran, a la vez, puertos. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, el desarrollo de los transportes terrestres los vinculó a nuevos centros creados o desarrollados en función de las vías del ferrocarril o las carreteras. En 1899 existían sólo tres ciudades "interiores" con 10 000 y más habitantes comunicadas con la costa por vías ferroviarias. En 1931 el número había subido a doce y en 1953 a veintiocho. Las ciudades "interiores" con más de 10 000 habitantes representaban el 3% de la población total en 1899, el 7% en 1931 y el 12% en 1953. En esta última fecha, en conjunto, no sumaban, ni lejanamente, la población de la capital. Sin embargo, la expansión de las explotaciones azucareras y el desarrollo de los transportes terrestres promovieron el crecimiento de centros de servicios en el interior, al punto de que a partir de 1943 seis de las trece ciudades más pobladas de Cuba eran "interiores" y fueron las que registraron, con la excepción de Manzanillo, las tasas de crecimiento de población más importantes.

La red de transporte que se desarrolló en Cuba desde principios de este siglo estuvo determinada por las exigencias de la industria azucarera: transportar caña a las centrales y el azúcar a los puertos. Los ferrocarriles tenían casi exclusivamente esas funciones, siendo muy reducido su uso para el transporte de pasajeros o para servir a otras ramas de la agricultura. La inauguración de la autopista central en 1930 incrementó el comercio de importación de bienes de consumo el cual, a su vez, influyó en la extensión de la red de transporte. Pese a las deformaciones que el sistema productivo introdujo en el diseño de las redes de comunicaciones y de transporte, la Revolución heredó una nada despreciable base material.⁷

⁷ En 1958 operaban en el país 303 compañías de transporte urbano e interurbano con un total de 4 459 unidades. La extensión de las líneas ferrocarrileras era de 14 163 km. (1 km. por cada 8.08 km.² de área territorial). Alrededor de 30 líneas navieras tocaban 20 puertos cubanos importantes. Las líneas aéreas nacionales cubrían 7 500 millas y 9 292 millas de rutas internacionales. Cuba era el quinto país latinoamericano en toneladas de carga aérea, el cuarto en toneladas de correo y el séptimo en flujo de pasajeros. (Grupo Económico de Investigaciones Económicas, *op. cit.*, pp. 575 ss.) En lo que se refiere a transporte y comunicaciones, La Habana tenía con respecto al país una posición privilegiada.

A pesar de ello, el Gobierno de la Revolución debió afrontar serios problemas para desarrollar los transportes.⁸ De fundamental importancia para la producción fue el déficit de caminos de penetración hasta los campos de cultivo. Todavía en 1966, según palabras del primer ministro Castro, el déficit de caminos para la agricultura alcanzaba a unos 70 000 kms.⁹

Resumiendo, en vísperas de la Revolución los aspectos demográficos y ecológicos más salientes de la urbanización cubana eran: 1) una capital hipertrofiada que concentraba en 1959 a un quinto de la población total y cuyo crecimiento absorbía un 26% del crecimiento absoluto de la población total; 2) el segundo centro urbano en orden de importancia, Santiago de Cuba, tenía una tasa de crecimiento superior a la nacional y a la de la capital; ubicado en Oriente, la provincia con la mayor variedad de recursos naturales y la más poblada del país (30.8% de la población nacional en 1953), una de las más rurales (66% de población rural) y, a la vez, una de las más intensivamente pobladas (más de 80 centros urbanos de más de 1 000 habitantes); 3) una distribución aproximadamente uniforme de la población urbana en las restantes provincias; 4) una gran dispersión de la población urbana viviendo en pequeñas ciudades, especialmente en las inferiores a 4 999 habitantes, que en 1943 representaban el 9.5% y en 1953 el 9.4% de la población total (cuadro 9); 5) el predominio de la vivienda campesina aislada en las áreas rurales y la casi inexistencia de comunidades rurales propiamente dichas; 6) una red vial y de transportes que únicamente comunicaba entre sí a los centros urbanos más importantes sin ramales adecuados hasta las ciudades pequeñas y las regiones agrícolas.

El más obvio de los problemas que presentaba esa situación era la concentración de los recursos en la Gran Habana y su mantenimiento en detrimento del resto del país. Al mismo tiempo, el dinamismo de Santiago de Cuba y su privilegiada situación geográfica, acrecentada por su ventajosa ubicación en relación a la red de transporte, presentaba la posibilidad de utilizarla como centro de desarrollo de una de las regiones más ricas del país.

El desnivel de vida entre las áreas urbanas y rurales constituía en 1959 un problema difícil de solucionar debido, entre otras razones, a la dispersión de la población rural y, por lo tanto, a las dificultades que existían para suministrarle los servicios básicos con un adecuado aprovechamiento de las inversiones hechas a tal efecto. La eliminación de la tradicional desigualdad rural-urbana no sólo implicaba profundas modificaciones en la organización social y económica, sino la planificación de una nueva estructura espacial para la mayoría de la población rural y la necesaria socialización de ésta de acuerdo a patrones de vida urbanos.

De los 2 017 ómnibus privados que existían en servicio en 1958, 1 400 operaban dentro de los límites de la provincia. Por el puerto de La Habana salía un 22% del total de las exportaciones y entraba un 32% de las importaciones. La mayor terminal de pasajeros del país, construida antes de la Revolución, estaba en La Habana.

⁸ Omar Fernández, "Los problemas del transporte nacional", *Cuba Socialista*, Año III, Núm. 19, marzo de 1963, pp. 33, 49 ss.

⁹ Fidel Castro, *Discurso en el V Aniversario de Playa Girón*, abril 19, 1966.

II. INICIATIVA DEL GOBIERNO REVOLUCIONARIO

Los efectos de la aplicación de las Leyes de Reforma Agraria y de la Ley de Reforma Urbana en la sociedad cubana fueron rápidos y eliminaron la dicotomía entre el campo y la ciudad. Desde el primer año de la Revolución la redistribución de los recursos se orientó hacia el mejoramiento de las condiciones de vida en el campo y a la diversificación de las explotaciones de acuerdo a las características ecológicas del territorio. Esta orientación ya había sido enunciada por Castro en 1953 y fue subrayada repetidas veces por él y por otros líderes del Gobierno Revolucionario.¹⁰ No sólo se trataba de un objetivo básico de justicia social y de fundamentación económica sino también de una medida política ya que el Gobierno recibió siempre el apoyo masivo de la población rural. Cuba depende a corto y a mediano plazo de la producción agropecuaria para mantener niveles aceptables de alimentación y para financiar importaciones esenciales, como son el trigo, el petróleo y bienes de consumo que no se producen en la Isla. La exportación del azúcar y de otros productos derivados de la producción agraria son esenciales para financiar la importación de equipos, vehículos y otros bienes fundamentales para la industrialización del país.

El desarrollo rural y su impacto en la estructura espacial de Cuba. Las dos leyes de Reforma Agraria, sancionadas en mayo de 1959 y octubre de 1963, sentaron las bases para la transformación de la estructura socioeconómica agraria. Sin embargo, mientras la primera sirvió para cambiar el sistema de tenencia de la tierra y, por consiguiente, la estructura de clases sociales, mediante la segunda no sólo se nacionalizaron las propiedades agrarias medianas sino que se consolidaron las formas organizativas previamente ensayadas y se establecieron las precondiciones para un ordenamiento territorial de alcances nacionales.

En 1963 el Gobierno Revolucionario devolvió a la agricultura la importancia que había perdido durante los años anteriores, cuando se intentó un ambicioso plan de industrialización. En el presupuesto de 1963 las inversiones destinadas para agricultura eran ya 5% superiores a las destinadas para industria, resistiendo el proceso iniciado dos años antes y que estuvo reflejado en el presupuesto de 1962, en el cual las inversiones industriales implicaban el 29.5% de las inversiones previstas para ese año y las destinadas a la agricultura sólo el 15.8%. A mediados de 1963 Castro avaló esta nueva orientación al decir que Cuba dependería de la agricultura como base de su economía durante esta década "y quizá también durante la próxima década" y que "en la agricultura está la base de nuestro desarrollo".¹¹

A pesar de que en esos años era frecuente oír críticas internas y externas al Gobierno Revolucionario por la importancia que daba a los proyectos y programas de interés social, desviando inversiones que se juzgaban más necesarias en los sectores directamente productivos, el Gobierno

¹⁰ Fidel Castro, *La Historia me absolverá*; 7 Documentos de Nuestra Historia, La Habana, Ediciones Políticas, 1967, pp. 31-106.

¹¹ Fidel Castro, "Dos discursos de Fidel Castro", *Obra Revolucionaria*, Número 21, La Habana, 12 de agosto de 1963.

Cuadro 10

CUBA: NÚMERO Y ÁREA TOTAL DE LAS UNIDADES AGRÍCOLAS
CLASIFICADAS SEGÚN TAMAÑO, 1946

Fincas	Número de fincas	% del total de fincas	Area en Has.	% del area total
Pequeñas (menos 100 Has.)	147 189	92.57	9 077 086	58.48
Medianas (100-500 Has.)	10 475	6.59	2 193 599	14.13
Grandes (500 Has. y más)	1 366	0.84	4 253 632	27.39
Total	159 000	100.00	15 524 317	100.00

Fuente: Censo agrícola nacional, 1946.

ha sido notablemente consistente en su interés por mejorar las condiciones materiales de vida con particular énfasis en los programas dirigidos a los sectores de la población menos favorecidos hasta entonces. La urbanización de las áreas rurales forma parte de esta orientación y constituye, a nuestro entender, una importante experiencia en la transformación de una sociedad agraria, aislada y postergada, en una sociedad crecientemente integrada a la vida política e institucional del país.

La aplicación de las dos leyes de Reforma Agraria sirvió para eliminar una de las dos principales causas del proceso de urbanización: la migración rural-urbana. El desempleo agrícola, producido por la subutilización de las tierras de los grandes latifundios, el desempleo encubierto propio de los minifundios y el trabajo estacional, característico de las necesidades cíclicas en la industria azucarera, estaban reflejados en las deplorables condiciones de vida en las áreas rurales. Estos factores de expulsión de la población rural estaban bien expresados en la distribución de la tierra que señalaban el ausentismo de los grandes propietarios y la existencia de formas precapitalistas de tenencia de la tierra (véanse los cuadros 10, 11 y 12). Como consecuencia de esa situación, la población rural vivía aislada o en los "bateyes" adscritos a las centrales azucareras, sin los servicios más indispensables.

A medida que el Gobierno retomó la vía agrícola y, especialmente, la azucarera, como punto de arranque para el desarrollo del país, el impacto de este nuevo impulso se reflejó en los patrones de poblamiento existentes. Así se buscó: *a)* la eliminación progresiva de los núcleos con servicios mínimos y *b)* la promoción de los núcleos con servicios

Cuadro 11

CUBA: NÚMERO Y ÁREA TOTAL DE FINCAS SEGÚN TIPO DE TENENCIA, 1946

Dirigidas por	Número de fincas	% del total	Area total (Has.)	% del area total	Area media
Propietarios	47 792	30.0	2 958 700	41.8	60.6
Administradores	9 342	5.8	2 320 400	32.8	248.4
Arrendatarios	46 048	28.8	713 900	10.1	58.9
Subarrendatarios	6 987	4.4	215 200	3.0	30.8
Partidarios o aparceros	33 664	21.1	552 100	7.8	16.7
Precaristas	13 718	8.6	244 600	3.5	17.8
Otros ocupantes	2 007	1.3	72 616	1.0	36.1

Fuente: Censo agrícola nacional, 1946.

Cuadro 12

CUBA: AGRICULTORES CON MENOS DE 26.80 HAS. DE ÁREA SEGÚN TIPO DE TENENCIA

	Número de agricultores	%
Arrendatarios	34 364	40.3
Subarrendatarios	5 761	6.7
Aparceros	30 777	36.0
Precaristas	12 760	15.0
No clasificados	1 700	2.0
T o t a l	85 342	100.00

Fuente: Carlos Rafael Rodríguez, "Cuatro años de reforma agraria", *Cuba Socialista*, Año III, Núm. 21; La Habana, mayo de 1963.

locales y las posibilidades de extensión de su área de influencia.¹² Ambas medidas sirvieron para crear gradualmente una nueva red de centros urbanos y rurales interdependientes.

La primera Reforma Agraria no introdujo modificaciones en el ordenamiento territorial existente ya que persistieron las fincas privadas enclavadas en medio de las estatales o éstas estaban formadas por fincas ubicadas a distancias considerables unas de otras. No existía, en otras palabras, una unidad espacial que respondiese a las nuevas formas de organización y explotación —granjas cooperativas, granjas del pueblo, etc.— que comenzaban a ensayarse.

Las exigencias de un sistema planificado adquirieron en Cuba una dimensión territorial que sirvió de base para un nuevo ordenamiento espacial. Fue reestructurado con este fin el Departamento de Planificación Física del Ministerio de Obras Públicas, actual Instituto Nacional de Planificación Física, el que propuso un nuevo esquema territorial para el país que comprendía cuatro niveles: Nación, Provincia, Distrito y Célula.¹³ La definición de las últimas dos unidades se basaba en un diagnóstico de la relación entre los servicios que presta un centro urbano y la extensión del territorio que podía servir. Para establecer una jerarquía de los núcleos urbanos se utilizaron los siguientes criterios: el grado de desarrollo del núcleo industrial o agrícola y sus posibilidades de expansión en función de las condiciones topográficas; el suministro de agua y los servicios actuales; la clasificación de la red vial que une los núcleos; las condiciones de las características naturales más o menos permanentes, tales como ríos, montañas y la situación de tenencia de la tierra.

Los centros de mayor jerarquía, aquellos con un radio de influencia de 20 a 40 km., constituyeron la unidad territorial Distrito. Quedó así Cuba dividida en 53 distritos a su vez formados por células, cada una con un centro urbano cabecera de un área de influencia de 3 a 7 km., una extensión "óptima" de tierras agropecuarias y una población mínima de 1 500 a 2 000 habitantes.

¹² Informe de la Delegación de Cuba al XV Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO, Roma, 1969, *Economía y Desarrollo*, Núm. 1, pp. 141 ss., La Habana, enero de 1970.

¹³ René Saladrigas, "Criterios para una reconstrucción político-administrativa de Cuba", *Cuba Socialista*, Año II, Núm. 17, p. 46, enero de 1963.

En 1969, en la Conferencia de la FAO en Roma, el Gobierno Revolucionario expresaba su política relativa a la creación de la red de comunidades rurales necesaria para la estrategia del desarrollo agrícola nacional, dificultado por la dispersión de la población rural en pequeños núcleos. Se programaba un modelo de conformación de comunidades según el cual debían desaparecer los núcleos sin perspectivas, aquellos con servicios mínimos. En cambio, debían fomentarse los que contaban con servicios que cubrían las necesidades locales a más de las de un área de influencia. En esas situaciones, "el mejoramiento de las condiciones socioambientales se establecía a partir de criterios de inversiones temporales fácilmente sustituibles con la desaparición paulatina del núcleo..." El nuevo medio urbano proviene de las transformaciones del actual medio rural y de su población a través del siguiente esquema programado por la estrategia del país: un alto grado de mecanización, una explotación intensiva del suelo, una densa red vial y un alto grado de desarrollo en el transporte.¹⁴

Dentro de este contexto deben señalarse los siguientes planes en distintas etapas de ejecución: *a)* la incorporación de los "bateyes" a la red de pueblos mediante planes de desarrollo físico y equipamiento y su conversión en centros de "trabajo industrial, agrícola y de servicios de un territorio determinado"; ¹⁵ *b)* la construcción de nuevas ciudades, como ciudad Sandino, en la provincia de Pinar del Río, proyectada como centro político administrativo de 15 000 habitantes de una Agrupación Básica de Producción Agropecuaria y cabecera de una célula, o de pueblos rurales, como Triunvirato, en la provincia de Matanzas, formada por 360 unidades de habitación y cuya construcción se espera terminar en diciembre de 1972, y *c)* los planes de autosuficiencia provincial, materializados en planes especiales como el del Cordón Urbano de La Habana, que ha motivado cambios importantes en los tipos de explotación, la construcción de varios pueblos nuevos y una integración de los habitantes urbanos y rurales en la concreción de metas comunes.

Políticas de urbanización. Para contener el crecimiento de La Habana, el Gobierno Revolucionario decidió promover las inversiones productivas en otras regiones de la Isla. Antes de 1959 en el área metropolitana de La Habana se concentraba el 52.8% del valor de la producción industrial del país, incluida la azucarera, y un 75% excluida ésta. La Gran Habana, con 20.9% de la población nacional, era también el centro administrativo, cultural y hospitalario de Cuba, el principal centro de enseñanza superior y el principal centro de transporte; por su puerto, además, se canalizaba el 90% de la actividad portuaria nacional.¹⁶ Para detener el crecimiento de la ciudad capital era necesario crear la infraestructura regional y los servicios de apoyo indispensables para el desarrollo industrial y la transformación de los recursos mineros y agropecuarios.

¹⁴ Informe de la Delegación de Cuba al XV Período de Sesiones de la Conferencia de la FAO, Roma, 1969, *loc. cit.*

¹⁵ Olga Rabella y María del Carmen Pulido, "Planeamiento urbano de bateyes de centrales azucareras", *Arquitectura*, La Habana, 1967, Núm. 337, p. 36.

¹⁶ Ministerio de la Construcción de Cuba, *Plan de La Habana*, La Habana, sin fecha.

El plan enfatizaba la búsqueda de equilibrios regionales. En este esquema el desarrollo de la provincia de Oriente, la más alejada de La Habana, desempeña un papel preponderante. Oriente era en 1953 una provincia esencialmente agropecuaria pero en su costa norte están también los principales recursos de hierro y níquel de Cuba. El desarrollo de Oriente está basado en la creación de un área regional urbana de equilibrio. Santiago, la capital provincial, adquirió gradualmente un carácter polifuncional de gravitación regional y nacional. Para ello fue necesario mejorar las vinculaciones terrestres con la provincia y el país y promover su diversificación industrial.¹⁷ Ésta se basa en la ampliación de la capacidad instalada de las dos plantas termoeléctricas, en la ampliación de la refinería de petróleo y de la planta de cemento y en la instalación de un molino harinero, de una planta de prefabricación de viviendas y otras industrias. Todas estas obras han sido terminadas o están iniciadas, no así el traslado del puerto al oeste de la bahía, en la costa opuesta a la que actualmente ocupa, y la construcción de un nuevo aeropuerto.

La creación de un complejo urbano-industrial en Nicaro-Moa servirá como polo alternativo a Santiago en la costa norte de la provincia de Oriente. En Nicaro se construye una nueva ciudad, Levisa, proyectada para 130 000 habitantes, que será el punto de concentración de las industrias de transformación de las lateritas y serpentinitas de la región localizadas en Moa, a unos 65 kilómetros al este. Estos depósitos han sido estimados en 3 000 millones de toneladas y habían sido previamente explotados por una compañía norteamericana para su exportación. Los residuos acumulados y la ampliación de la explotación servirán de base a la industria siderúrgica nacional.¹⁸

Una red de carreteras provincial, proyectada con la colaboración de ingenieros italianos y actualmente en construcción, vinculará a estos dos centros esenciales del desarrollo regional con Manzanillo, centro de la actividad pesquera y de los principales molinos arroceros de Cuba, con Bayamo, centro de la industria láctea del país, con Holguín, donde se instalan industrias alimenticias y textiles y con Guantánamo, centro de industrias metalúrgicas ligeras. Caminos de penetración rural conectarán la red básica de carreteras de la provincia con los centros rurales menores y los "bateyes" vecinos a las centrales azucareras, en donde gradualmente han sido incorporados mejores condiciones de habitabilidad e industrias complementarias a las tradicionales.

La transformación de Cienfuegos y Nuevitas en centros industriales y portuarios ha sido también comenzada. Cienfuegos es el puerto principal de la provincia de Santa Clara como Nuevitas lo es de la provincia de Camagüey. En ambos han sido proyectadas terminales azucareras con depósitos con una capacidad de almacenaje de 100 000 toneladas de azúcar semirrefinada a granel e instalaciones de carga.¹⁹ En ambos se están

¹⁷ Ha sido proyectada la electrificación del ferrocarril central de Cuba y la construcción de una nueva carretera que conecte Oriente con La Habana.

¹⁸ Julio Balandrón, "Plan Director para el desarrollo urbano de Levisa en la región de Oriente", *Arquitectura*, La Habana, 1967, Núm. 337, pp. 23-31.

¹⁹ Las instalaciones construidas en Cienfuegos hace pocos años permiten la carga de 1 200 toneladas de azúcar a granel por hora, mediante un proceso automatizado que requiere un reducido empleo de mano de obra.

contruyendo plantas de fertilizantes. Cienfuegos está siendo transformado en el segundo puerto de Cuba y en uno de sus centros turísticos más importantes. Estas actividades serán completadas con la instalación de una usina termoeléctrica, una refinería de petróleo, plantas metalúrgicas livianas y una escuela tecnológica. En Nuevitás ha sido necesario construir una nueva ciudad, proyectada para 70 000 habitantes en 1985. Ya opera en Nuevitás una de las principales fábricas de cemento y será también el sitio de una terminal de combustibles y de una nueva planta termoeléctrica.

Otras actividades están siendo dirigidas a las ciudades del interior: industrias de transformación agropecuaria a Camagüey y Sancti Spiritu, promoción turística hacia esta última ciudad y Trinidad, fábricas textiles y plantas para la fabricación de cocinas, refrigeradores y otros bienes de consumo hacia Santa Clara, la cuarta ciudad del país, ubicada cerca del centro geográfico de la isla junto a la carretera central.

Cuadro 13

CUBA: NIVELES DE HABITABILIDAD DE LA VIVIENDA, 1953
(Porcientos)

Clasificación	Total	Vivienda urbana	Vivienda rural	Población total	Población urbana	Población rural
Ruinosas	15.0	8.6	26.0	17.0	9.6	27.6
Malas	31.6	21.4	49.2	36.0	24.0	52.0
Regulares	20.8	20.0	22.8	20.0	21.4	18.0
Aceptables	19.6	30.0	3.0	17.0	27.0	2.4
Buenas	13.0	20.0	-	10.0	18.0	-

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1953.

La vivienda. El censo de 1953 suministró los datos más fehacientes sobre la situación de la vivienda en Cuba durante los últimos años antes de la Revolución. En 1953 Cuba tenía 5 829 000 habitantes; el 57% de la población nacional era considerada como urbano. El censo de 1953 consideraba población urbana a la que habitaba en localidades con más de 150 habitantes y que tuviesen características urbanas, como son electricidad y servicios legales y médicos.²⁰ El 63% de las viviendas de la isla, o sea 791 000 unidades, eran viviendas urbanas con un promedio de ocupación de 3.97 personas por vivienda; en 1953 el promedio del núcleo familiar urbano era de 4.35 personas por familia: 464 000 viviendas, o sea el 37%, eran viviendas rurales, lo que arrojaba un promedio de 5.79 personas por vivienda; el promedio del núcleo familiar rural era de 5.75 personas por familia.

De acuerdo con el censo de 1953, el 53% de la población nacional ocupaba viviendas consideradas ruinosas o malas que constituían el 46.6% de las viviendas del país (cuadro 13). A ese por ciento habría que agre-

²⁰ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Growth of the World's Urban and Rural Population, 1920-2000*, New York, 1969, anexo II, pp. 81-84. De acuerdo con esta publicación cuando Cuba realizó una estimación de su población en 1963, fue definida como urbana a la población en centros con 2 000 habitantes o más. Los cambios de definición explican las diferencias porcentuales que se observan en los cuadros 4 y 8. Véase también Juan Pérez de la Riva, "La population de Cuba et ses problèmes", *Population*, París, 1967, Núm. 1, pp. 99-110.

Cuadro 14

CUBA: CONDICIONES DE LA VIVIENDA, 1953
(Porcientos)

Conceptos	Viviendas		
	Urbanas	Rurales	Total
Construcción			
Madera	34.6	16.4	27.7
Palma o tablas de madera	9.7	75.4	34.3
Ladrillo	51.8	2.7	33.5
Pisos			
Baldosas	53.3	2.6	34.4
Cemento	26.9	18.2	23.6
Madera	6.6	7.5	6.9
Tierra	3.3	66.2	30.6
Otros	3.9	5.5	4.5
Condiciones			
Buena	53.8	25.7	43.4
Aceptable	37.6	48.4	91.6
Pobre	8.6	25.9	15.0
Fecha de construcción			
Antes de 1920	36.1	8.1	25.7
1920-1945	35.8	46.6	39.8
Después de 1945	28.1	45.3	39.5
Alumbrado			
Eléctrico	87.0	9.1	58.2
Acetileno	0.3	1.9	0.9
Kerosene	12.3	87.6	40.1
Otras	0.4	1.4	0.8
Agua			
Tubería (interior)	54.6	2.3	35.2
Cisterna	5.2	4.6	5.0
Tubería (exterior)	22.0	8.1	16.8
Río, agua corriente	18.2	85.0	43.0
Baños			
Water Closet (interior)	42.8	3.1	28.0
Water closet (exterior)	18.9	4.8	13.7
Letrina	33.3	38.0	35.5
Ninguno	5.0	54.1	23.2
Bañera o ducha	64.9	9.5	44.4
Ninguna	35.1	90.5	55.6
Refrigeración			
Mecánica	26.5	2.4	17.5
Hielo	11.0	1.1	7.3
Ninguna	62.5	96.5	75.2

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1953.

gar un 20.8% de viviendas clasificadas como regulares, ocupadas por el 20.0% de la población. O sea que solamente el 32.6% de las viviendas de Cuba, ocupadas por el 27.0% de su población, eran consideradas aceptables y buenas. Estos datos coinciden con la información que el censo suministró sobre los materiales de construcción y servicios; por ejemplo: a) sólo el 34.5% de las viviendas de la Isla estaban construidas con ladrillos en tanto que el 34.3% estaban construidas con palma o tablas de madera y el 27.7% con madera; b) sólo el 34.4% tenían piso de baldosas en tanto que el 30.6% tenían pisos de tierra, el 23.6% de cemento, el 6.9% de madera y el 4.5% de otro tipo; c) el 35.2% tenían instalaciones de agua corriente interior y el 16.8% utilizaban instalaciones exteriores, mientras que el 43.0% se abastecían en los ríos o en agua co-

riente superficial y el 5.0% en cisternas; d) el 28% tenían water-closet interior, el 13.7% water-closet exterior, el 44.4% bañera o ducha, el 58.2% luz eléctrica y el 17.5% refrigeradores mecánicos (cuadro 14).

El contraste entre el grado de habitabilidad y servicios entre las viviendas urbanas y rurales era enorme. Entre 1941 y 1953 fueron invertidos en la construcción de viviendas, \$ 342 271 100, o sea, un promedio de \$ 28 522 591 por año.²¹ Entre 1953 y 1958 inclusive, la inversión alcanzó a \$ 436 681 000, con un promedio de \$ 72 780 166 por año. Los últimos años prerrevolucionarios fueron de auge para la construcción respaldada por una cierta bonanza económica y un significativo aumento de la deuda pública. Fueron también los años de mayor producción de vivienda del período prerrevolucionario. Entre 1945 y 1958 la producción anual de viviendas fue de 10 200 viviendas, pero como la población nacional crecía a un promedio de 134 000 habitantes por año, considerando una familia de 4.8 personas, significaba una demanda de 28 000 nuevas viviendas anuales. En otras palabras, existía en la producción un déficit anual equivalente al 63.6% de la nueva demanda que llevó el déficit nacional de viviendas a 655 000 unidades en 1959.

Cuadro 15

CUBA: CONSTRUCCIONES,^a 1954-1958
(Número de unidades y dólares)

Provincias	1954	1955	1956	1957	1958
La Habana					
Número	3 016	3 400	3 446	3 229	3 474
%	64.1	66.9	65.0	62.2	70.0
Valor	60 288 159	55 093 598	60 340 553	58 275 838	60 544 761
%	81.3	79.3	75.0	71.1	81.8
El resto					
Número	1 687	1 684	1 854	1 960	1 587
%	35.9	33.1	35.0	37.8	30.0
Valor	13 839 296	25 453 428	20 106 473	23 768 323	5 458 063
Total					
Número (N)	4 703	5 084	5 300	5 189	4 961
Valor (N)	74 127 457	80 447 026	80 447 026	82 044 161	74 002 724

Fuente: Colegio Nacional de Arquitectos. Citado por el Cuban Economic Research Project, *A Study on Cuba*; cuadro 300, p. 435, University of Miami Press, 1965.

^a Valor de los permisos de construcción otorgados, sujetos a aumento.

En vísperas de la revolución, el 57% de la población cubana era urbana de acuerdo a la definición aceptada. Sin embargo, prácticamente la totalidad de las inversiones en vivienda fueron concentradas en los centros urbanos y, preferentemente, en La Habana y en la provincia del mismo nombre que incluía a los suburbios de la capital. Entre el 71% y el 82% del valor de las inversiones en construcciones durante el período 1954-1958 fue concentrado en la provincia de La Habana y el resto canalizado hacia los otros centros urbanos de la Isla (cuadro 15). En las áreas rurales apenas se construyeron cuatrocientas casas en esos cinco años. A pesar de la concentración de la construcción de viviendas

²¹ El peso cubano se cotizaba a la par con el dólar.

en los centros urbanos la producción sólo alcanzaba para satisfacer algo más del 50% de la demanda derivada por el incremento urbano anual.

Existe una clara explicación para demostrar las razones de esta preferencia. La iniciativa privada controlaba casi totalmente el mercado de viviendas. Su objetivo era el de lograr el mayor dividendo posible a la inversión. El Estado apenas participó con el 1.02% de la producción nacional de viviendas construidas entre 1945 y 1958. "Durante toda la etapa Republicana el Estado solamente hizo dos conjuntos de viviendas de alguna importancia: uno en 1910 y otro en 1945, ambos con unas mil viviendas y situados en La Habana."²² El Estado contribuía a la financiación a través de instituciones como las Cajas de Retiro o el Fomento de Hipotecas Aseguradas destinado a asegurar los préstamos bancarios o alentando las Compañías de Ahorro y Capitalización.

A las malas condiciones de habitabilidad en que vivía un importante porcentaje de la población se agregaba su inestabilidad. El Censo de 1953 señaló que sólo el 21.4% de la población rural y el 22.4% de la población urbana eran propietarios de la vivienda y del terreno que habitaban (cuadro 16). Este porcentaje descendía al 16.0% en La Habana. El 74.5% de los habitantes de La Habana y el 58.7% de la población urbana en general alquilaban sus viviendas. La especulación con alquileres y terrenos urbanos fueron negocios importantes en la Cuba prerrevolucionaria.

Cuadro 16

CUBA: TENENCIA DE LA VIVIENDA, 1953
(Porcientos del total)

	Rural	Urbana	Habana
Propiedad Vivienda y solar	21.4	22.4	16.0
Propiedad Vivienda	24.3	9.7	4.5
Alquiler	8.6	58.7	74.5
Sin pagar alquiler	45.7	9.2	5.0

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1953.

Otros aspectos que reflejaban la situación prerrevolucionaria en Cuba eran la distribución de los arquitectos en la Isla y el estado de la industria de la construcción. En los libros y revistas de arquitectura anteriores a 1959 publicados en Cuba o fuera de Cuba, pero que incluían obras arquitectónicas cubanas, pueden verse las siguientes tendencias: a) viviendas individuales para la burguesía urbana a un costo elevado; b) la concentración de esas viviendas en La Habana y sus suburbios residenciales, en Varadero y en otros lugares de veraneo; c) la influencia del estilo neo-colonial en la arquitectura imperante durante los primeros decenios del siglo xx que fue reemplazada a partir de la segunda Guerra Mundial por la arquitectura de Mies Van der Rohe, Neutra, Albin, Gropius y Le Corbusier, algunos de los cuales proyectaron o construyeron obras en la Isla. Esta influencia en lo arquitectónico también se repitió en los aspectos urbanos en cuya solución se repitieron criterios de planeamiento físico desprovistos, por su costo y falta de realismo, de toda

²² Séptimo Congreso de la Unión Internacional de Arquitectos, *La arquitectura en los países en vías de desarrollo: Cuba*. La Habana, 1963, p. 79.

posibilidad de ser implementados. Estas tendencias fueron evidentes en los planes reguladores de La Habana y Varadero diseñados por los arquitectos Sert y Wiener. Además, la organización individual del mercado de clientes y su concentración en La Habana motivó que el 90% de los arquitectos registrados en Cuba operasen en la capital.

Hemos estimado que Cuba necesita construir 40 000 viviendas anuales para alojar al crecimiento natural de su población y que la producción de viviendas debería mantener un ritmo paralelo al crecimiento nacional de la población (2.2% anual) para cumplir con este único aspecto del programa. En otras palabras, hacia 1980 la producción de viviendas destinadas a la nueva población nacional debería superar las 50 000 viviendas anuales.

Como no disponemos de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en septiembre de 1970 desconocemos las cifras del déficit de viviendas. Lo hemos estimado, para mediados de 1970, en 1 200 000 unidades. Superar ese déficit en treinta años, como ha sido sugerido, y prever un programa de reposición de las viviendas construidas del 2% anual, demandaría la construcción de 78 900 viviendas adicionales. Nuestras cifras son entre el 25% y el 30% superiores a las estimadas en 1964 por los organismos especializados del Gobierno Revolucionario. En diferentes oportunidades el Gobierno ha actualizado sus metas de producción de viviendas. Recientemente han sido fijadas en 100 000 unidades anuales. O sea, que en 1970 Cuba construía entre algo más del 25% y el 30%, según estimaciones, de sus necesidades reales para superar el déficit de viviendas en treinta años y mantener programas continuos de reposición de las unidades y de satisfacción de la nueva demanda. Con todo, la producción actual representa el 75% de la nueva demanda, por ciento que creemos es cuantitativamente uno de los más altos de América Latina. Además, los niveles de vivienda popular urbana y rural en Cuba, que constituyen la totalidad de la producción, son más elevados que los de las demás naciones de América Latina, especialmente en las áreas rurales, donde la producción de viviendas de interés social es muy reducida o casi inexistente fuera de Cuba.

Los aspectos más importantes del programa de viviendas son los siguientes: *a)* la preferencia que existe por la construcción de nuevas viviendas fuera de la Gran Habana, buscando equilibrar la producción entre las áreas rurales y urbanas designadas como de mayor prioridad económica nacional; *b)* casi la totalidad de la producción ha sido organizada bajo la forma de unidades habitacionales en las áreas urbanas y de ciudades y pueblos rurales nuevos en las áreas rurales, complementados por los servicios educacionales, comerciales y sanitarios básicos; *c)* el carácter experimental de las nuevas técnicas y diseños.

Si bien el énfasis actual es utilizar en las áreas urbanas una tecnología de grandes paneles prefabricados en plantas de prefabricación abierta, que utilizan técnicas danesas, yugoslavas, polacas y soviéticas reajustadas a las características del país, los sistemas vigentes incluyen: el sistema Novoa o Sandino, formado por columnas y paneles premoldados, con techos con frecuencia convencionales, y que se utiliza en viviendas unifamiliares aisladas o en hileras de una y dos plantas preferentemente en las áreas rurales; sistemas tradicionales mejorados combinados con elementos prefabricados, utilizados en edificios de hasta dos

y tres plantas altas en las áreas urbanas; la prefabricación, a partir de 1964, con la técnica del gran panel, en plantas de producción reducida, utilizada preferentemente en áreas urbanas para conjuntos que van hasta varias decenas de miles de unidades; sistemas tradicionales mejorados utilizados en las áreas rurales.²³

Los programas de vivienda, desde su diseño hasta su construcción, son responsabilidad del Instituto de la Vivienda (INVI), dependiente del Ministerio de la Construcción. El INVI debió crear una industria moderna de la construcción de viviendas superando paralelamente carencias de mano de obra especializada y general, equipos y materiales de construcción, especialmente de cemento, hierro, piedra y artefactos. Pese a esos problemas Cuba ha conseguido desarrollar una industria prefabricada de la vivienda que posiblemente sea la más avanzada de América Latina. El carácter experimental de la misma se refleja en la continua búsqueda de los sistemas que mejor se ajustan a las posibilidades actuales y a las características sociales y climatológicas del país y en el rechazo de los enfoques costosos utilizados durante los primeros años de la Revolución.

III. ANTECEDENTES LEGALES A LA LEY DE REFORMA URBANA

El déficit de viviendas era uno de los problemas sociales más graves que afrontaba la población cubana. La superación de este déficit y la dotación de los servicios urbanos más elementales —agua, desagües, electricidad, transportes y comunicaciones— eran prácticamente imposibles al persistir el desordenado crecimiento de las ciudades, orientado por operaciones especulativas que condujeron a una fragmentación innecesaria de la tierra urbana y suburbana. La baja densidad resultante de una urbanización espontánea y sin planes hacía difícil la provisión de esos servicios a costos razonables en relación con la población que servían. Escuelas y hospitales y los servicios comunitarios en general servían mal a una población que se localizaba de manera crecientemente dispersa, respondiendo a una oferta de terrenos y viviendas que no tenía en cuenta el poder adquisitivo de la población más necesitada, la localización de las fuentes de trabajo y las redes de transportes en las ciudades. La situación se agudizó a fines del decenio de 1950 debido a un aumento del desempleo y subempleo urbanos y al decrecimiento en la producción de viviendas, como consecuencia de la guerra civil que precedió el triunfo de la Revolución. Aumentaron entonces los casos de familias sin recursos que al atrasarse en los pagos de sus alquileres o en la amortización de las deudas contraídas por la compra de sus viviendas, se exponían a ser desalojadas de las unidades que ocupaban.

El Gobierno Revolucionario adoptó durante el año 1959 una serie de medidas que permitieron solucionar transitoriamente esas emergencias mientras se preparaban las bases de las reformas estructurales que afectarían, a partir de fines de 1960, la estructura interna de las ciudades de la Isla y prepararían las precondiciones para soluciones in-

²³ Durante los primeros años de la Revolución fueron iniciados varios proyectos de viviendas normalizadas de acuerdo con el sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua. Fueron desechados después de resultados insatisfactorios.

tegradas. Una serie de leyes sancionadas durante los primeros meses de la Revolución estuvieron orientadas en ese sentido. Al igual que otras soluciones adoptadas para las áreas rurales, fueron medidas de emergencia que ya señalaban el rumbo que tomaría luego la Revolución.

Algunos grupos cubanos habían denunciado, con anterioridad al triunfo de la Revolución, la situación habitacional y urbana, atacando la especulación, el monumentalismo de algunos conjuntos cívicos y la desenfrenada comercialización de los terrenos.²⁴ Fuertes críticas fueron también dirigidas contra la orientación de la Junta Nacional de Planificación y de los Ministerios Técnicos durante la administración de Batista, los que eran acusados de favorecer un urbanismo académico y elitista desprovisto de contenido social. En esos grupos, los arquitectos y estudiantes de arquitectura jugaron un papel activo mediante una participación directa en acciones contra la dictadura de Batista y la intervención de los intereses extranjeros y a través de la revista *Espacio*, publicada por la Facultad de Arquitectura de la Universidad de La Habana.

Los antecedentes de la Ley de Reforma Urbana y de la legislación que la precedió se encuentran en *La Historia me absolverá*, el documento preparado por Fidel Castro en 1953 después del fracasado intento de asalto al cuartel del Moncada. Entre los seis puntos a los que debían dirigirse los esfuerzos figura el problema de la vivienda, junto a los problemas de la tierra, el desempleo, la industrialización, la educación y la salud. En un párrafo de ese documento, Castro señaló la actitud del sector privado: "Si el Estado se propone rebajar los alquileres, los propietarios amenazan con paralizar todas las construcciones; si el Estado se abstiene, construyen mientras puedan percibir un tipo elevado de renta, después no colocan una piedra más aunque el resto de la población viva a la intemperie; otro tanto hace el monopolio eléctrico; extiende las líneas hasta el punto donde pueda percibir una utilidad satisfactoria y a partir de allí no le importa que las personas vivan en las tinieblas por el resto de sus días. El Estado se cruza de brazos y el pueblo sigue sin casas y sin luz."

Ante esta situación el Gobierno Revolucionario actuó con rapidez y energía para evitar injusticias y ganar tiempo hasta que pudiesen ser creadas las instituciones y los programas necesarios. Las leyes más importantes relacionadas con la vivienda y el desarrollo urbano sancionadas durante el primer año de la Revolución son las siguientes:

²⁴ Uno de los autores de este artículo visitó por primera vez Cuba en enero de 1957, cuando comenzaba la lucha armada contra el régimen de Batista. En esa fecha los hoteles Habana Hilton y Habana Riviera estaban completándose y se notaba en la capital de Cuba una actividad constructiva intensa reflejada en oficinas, departamentos y residencias para la clase media y alta, pero no existían programas de vivienda de interés social dirigidos a realojar a la población rural o a los habitantes de las villas miserias.

Aproximadamente en esa fecha fue comenzado el túnel que, conectando el centro de La Habana con Habana del Este, por debajo del canal natural de acceso al puerto de La Habana, debía incorporar para fines residenciales un extenso distrito hasta entonces alejado por esa barrera natural. Los terrenos de Habana del Este o, por lo menos, buena parte de ellos, se encontraban en manos de un reducido grupo de propietarios que lanzaron al mercado una urbanización de prestigio con fines puramente especulativos. Aún en plena guerra civil, las inversiones en tierras y viviendas urbanas eran consideradas entre las especulaciones más seguras y con mayor interés existentes en la Isla.

a) Ley Núm. 20, del 26 de enero de 1959. Fue una ley provisional que sería luego refrendada por la Ley de Reforma Urbana. La Ley suspendió durante un período de cuarenta y cinco días los lanzamientos de las fincas urbanas dedicadas a viviendas y derogó toda la legislación previa que se opusiese a esa medida. De esta forma se evitó agravar una situación agudizada por el desempleo provocado por la lucha civil interna durante los años 1957 y 1958.

b) Ley Núm. 86, del 17 de febrero de 1959. Esta ley creó el Instituto Nacional de Ahorro y Vivienda (INAV) cuyo objetivo fue "ahorrar al pueblo lo que hasta hoy se invierte en juego" y contribuir con los fondos que puedan movilizarse mediante este plan y otros a la solución nacional del problema de la vivienda. El INAV debía emitir bonos en sustitución de los billetes de lotería. Los compradores de los bonos podían beneficiarse en los sorteos semanales, si su bono resultaba premiado, con una suma que les permitiría adquirir una vivienda o aumentar su ahorro con vista a ella. Los compradores de los bonos que no resultasen favorecidos en el sorteo podían recuperar su valor mediante un sistema que contemplaba intereses crecientes en su favor a partir del quinto año de la realización del sorteo. La Ley Núm. 86 claramente atacaba el lucro y el juego.

c) Ley núm. 135, del 10 de marzo de 1959. Basándose en los arrendamientos que debían pagarse en febrero de 1959, la ley estableció una rebaja del 50% en los arrendamientos de los inmuebles urbanos que no excediesen de \$ 100 mensuales, de un 40% en los que estuviesen entre \$ 100 y 200 mensuales, y del 30% en los mayores de \$ 200 mensuales. Era, en otras palabras, una ley de alquileres. La ley permitía un reajuste de los arrendamientos a aquellos propietarios que percibiesen por todo ingreso una suma inferior a \$ 150 mensuales.

d) Ley Núm. 218, del 7 de abril de 1959. Estableció la venta forzosa de los solares baldíos.

e) Ley Núm. 691, del 23 de diciembre de 1959. Es una de las más extensas e importantes ya que no sólo clarifica la Ley Núm. 218 sino fija el precio legal de los terrenos baldíos urbanizados y no urbanizados, pero incluidos dentro de las áreas urbanas. A partir de la sanción de esta ley todo ciudadano cubano podía solicitar la venta forzosa de un solar baldío si su propietario no lo destinaba a un uso previsto en la ley dentro de un plazo determinado. El propietario a quien se le requería la venta podía ejercer su derecho a construir dentro de ciertas estipulaciones y plazos. La ley estableció un impuesto ascendente del 3% anual sobre el precio legal de los terrenos baldíos, estando exceptuados del mismo y hasta un máximo de cinco años los propietarios de un sólo solar baldío, siempre que éste no superase los 1 500 metros cuadrados. La Ley también estableció en detalle las normas a las cuales debían ajustarse los urbanizadores debiendo informar previamente los costos y el precio promedio de ventas.

La legislación mencionada y, especialmente, la Ley Núm. 691, persiguieron objetivos bien claros, como la plena y eficiente utilización de la tierra urbana y disuadir la especulación con la tierra y las viviendas urbanas. Obviamente, las cinco leyes analizadas afectaron bruscamente el mercado de tierras y alquileres y permitieron al Estado convertirse en el principal agente regulador de su precio y su uso. Queremos insistir

en que la Ley Núm. 691 respetaba la propiedad del solar y de la vivienda construida en él, así como la del solar no construido, pero forzaba su venta si su propietario no tenía interés en construirlo y otro ciudadano lo necesitaba y podía destinarlo a su vivienda.

IV. LA LEY DE REFORMA URBANA

La Ley de Reforma Urbana está formada por cuarenta y cinco artículos y fue sancionada el 14 de octubre de 1960. La Ley es la cristalización de la legislación que sobre asuntos urbanos había ya aprobado el gobierno de la Revolución durante los años 1959 y 1960. La Ley no tiene antecedentes prácticos en los países socialistas donde, a diferencia de Cuba, los ocupantes de las viviendas pagan alquiler y no son propietarios de las mismas. La idea de la Reforma Urbana surgió después de haber sido aprobada y lanzada la primera Ley de Reforma Agraria y fue una consecuencia de ésta, ya que el concepto de una reforma agraria lleva al de reforma urbana.

Para el Gobierno de la Revolución, Cuba es una región económica que funciona de acuerdo a un plan. La localización de las inversiones públicas y de los servicios ha sido utilizada para reorientar la distribución de la población en una continua transformación de los grandes espacios nacionales y regionales. Designadas las funciones de los centros urbanos y sus interrelaciones, el paso inmediato fue el de crear en cada uno de ellos las condiciones para que puedan cumplir esas funciones y crecer ordenadamente. Si la estructura interna de las ciudades no está adecuada a las nuevas necesidades y si los servicios son insuficientes o precarios la sociedad entera se ve perjudicada. Cuba, como todos los países del mundo en vías de desarrollo, no está en condiciones de invertir a corto plazo en sus ciudades los recursos de capital indispensables. Educación y salud han recibido prioridad sobre la vivienda y el transporte urbano, la creación de una economía de pleno empleo y la recreación sobre la conservación de las construcciones urbanas y su rehabilitación, acortar las diferencias en los niveles de vida existentes en el campo y en la ciudad se ha convertido en un medio de alcanzar una sociedad nacional integrada. La Ley de Reforma Urbana fue sancionada para revocar una situación de injusticia que existía en las ciudades mediante un plan en tres etapas basado en el principio de que toda familia tiene derecho a una vivienda decente. Para concretar ese objetivo era fundamental suprimir la especulación con la tierra y los adquirentes urbanos, desviar los capitales que eran destinados a viviendas para un sector reducido de la población hacia los sectores más necesitados, modernizar la industria de la construcción y crear las precondiciones para incorporar soluciones integrales.

Los dos primeros capítulos de la Ley definen un programa de construcción en tres etapas. Al sancionarse la Ley, en octubre de 1960, la primera etapa estaba ya en ejecución y el Estado había asumido la responsabilidad de asegurar la compra de sus viviendas a las familias que las arrendaban en un plazo de cinco a veinte años, mediante el pago de una suma similar a la del alquiler que pagaban. La segunda etapa se inició con la sanción de la Ley. Preveía la construcción masiva de

viviendas que debían entregarse en usufructo permanente mediante una mensualidad equivalente al 10% del ingreso familiar. La tercera etapa debía iniciarse a fines de 1970, diez años después de sancionada la Ley y preveía la cesación de los alquileres mensuales y la cesión de la vivienda a cada familia en usufructo gratuito y permanente. Entendemos que la iniciación de esta etapa ha sido postergada por existir algunas dudas sobre la manera de implementarla.

Las viviendas no pueden ser vendidas o arrendadas pero pueden ser permutadas previa autorización del Consejo Superior de la Reforma Urbana. El Consejo Superior y los Consejos Provinciales eran los organismos responsables de implementar la Ley, pero mientras el primero fue creado con carácter permanente, los siete Consejos Provinciales —uno por provincia y dos en la provincia de La Habana— fueron creados en forma transitoria. El Consejo Superior fue creado “para el conocimiento de todas las cuestiones de naturaleza civil o social que origine la aplicación de esta Ley [de Reforma Urbana] y que se encuentren relacionadas con los contratos de compra-venta cuyo ordenamiento se ordena”.

Otros aspectos fundamentales de la Ley son los siguientes:

a) Declaraba nulos todos los contratos de arrendamientos urbanos y las hipotecas sobre los mismos existentes, y archivaba todos los juicios de desalojo de las propiedades urbanas confirmando la Ley Núm. 26 del 26 de enero de 1959.

b) Los arrendamientos o subarrendamientos pendientes de pago pasaban a formar parte del importe total de compra de una vivienda.

c) Los antiguos propietarios de inmuebles arrendados recibirían una renta mensual vitalicia como indemnización proporcional a los ingresos que antes percibían. Esta renta en ningún caso podía ser superior a los \$ 600 mensuales por las unidades que se veían obligados a vender por disposición de la Ley. Los acreedores hipotecarios recibirían una escala de indemnización similar a la de los propietarios.

d) Los “conventillos”, “cuarterías”, “casas de vecindad” o similares pasaban a poder del Estado sin que sus propietarios recibiesen indemnización alguna. Los alquileres que pagaban sus ocupantes pasaban a formar un fondo personal a cuenta de la vivienda que les sería entregada.

e) El Banco Nacional de Cuba asumía la responsabilidad de pagar las indemnizaciones actuando el Consejo Superior y los Consejos Provinciales de la Reforma Urbana como agentes de recolección de las mensualidades que debían pagar los nuevos propietarios.

f) Los transgresores a la Ley podían ser penados hasta con la pérdida del inmueble y su traspaso al Estado y otras multas.

g) Los extranjeros no residentes estaban excluidos de los beneficios y derechos de la Ley.

Una legislación sobre la herencia respaldó los objetivos de la Ley de Reforma Urbana al otorgar prioridad al derecho de ocupación sobre el derecho tradicional de transmisión a los herederos naturales del propietario fallecido. La vivienda se trasmite a los demás ocupantes no exis-

tiendo prioridad entre un hijo, sobrino, otro familiar u otro ocupante sin relación familiar alguna con el propietario fallecido. Esta legislación es aplicada solamente a las viviendas urbanas por su rol complementario de la producción, no así a otras viviendas utilizadas con fines de recreación, casos en los cuales los hijos tienen prioridad sobre otros familiares.

