

LIDIAR CON LA POBREZA EN EL CARIBE HISPANO: EN BUSCA DE CLAVES EFECTIVAS*

Prolegómenos

Mi presentación resume los primeros resultados de una investigación sobre la pobreza en el Caribe Hispano realizada en 2000-2001, conjuntamente con la economista Lourdes Regueiro, investigación que atraviesa ahora por una etapa de actualización y completamiento. El estudio abarca la situación en los tres países que conforman, en el plano insular, el Caribe hispano: República Dominicana, Puerto Rico y Cuba.

A los efectos del conocimiento de la pobreza, como en otros aspectos de la problemática social, la diferencia de escenarios no es solamente importante en razón de los datos que arroja la estadística, sino que este estudio nos ofrecía la especial posibilidad de analizar la pobreza en tres condiciones estructurales, de ordenamiento socioeconómico y de inserción internacional muy distintas entre sí.

La República Dominicana exhibe, tras sus especificidades, un caso típico de la dependencia neoliberal dominante en América Latina. El más representativo de los mecanismos de

* Trabajo presentado en el panel “Acercamiento a los estudios de pobreza en Cuba”, en el XXIV Congreso Internacional LASA, 2003, Dallas, Texas.

producción y reproducción de la pobreza. Puerto Rico constituye un caso atípico por su condición de “Estado libre asociado”, esa singular pertenencia política y económica impuesta por los Estados Unidos desde comienzo del siglo xx, que imprime características únicas a sus estructuras socioeconómicas, instituciones políticas y civiles, articulación internacional, y patrones culturales.

El caso de Cuba, también atípico, resume la experiencia de cuatro décadas en el esfuerzo por implantar un proyecto socialista de distribución equitativa y justicia social, bajo un alto grado de hostilidad norteamericana, con problemas de inserción financiera y dificultades para armar un patrón estable de desarrollo. Una trayectoria de logros y reveses, avances, retrocesos y estancamientos, aportes estructurales y paralelamente irregularidades en el terreno de las condiciones de vida.

Sin pretensiones de juicios definitivos, aspiro a ofrecer un balance entre estos tres casos que contribuya a discernir sobre la diversidad de situaciones y causas, pero principalmente sobre las variables de una orientación dentro del espectro de reducción y erradicación de la pobreza.

No puedo, en esta presentación, detenerme en presupuestos conceptuales. No en la medida que lo considero necesario aún, a pesar de lo mucho que se ha teorizado sobre el tema, sin que se haya llegado siquiera a patrones convincentes para responder a preguntas elementales y fundamentales, como ¿quiénes son los pobres?, ¿cómo implantar una reducción de la pobreza en condiciones irreversibles, no simplemente coyunturales?, ¿es posible su erradicación en términos absolutos? Pero hay al menos un elemento definitorio que no quisiera pasar por alto. Básicamente definimos la pobreza a partir de dos vertientes: la carencia de medios para dar respuesta a las necesidades es una de ellas, la desigualdad distributiva de los sistemas económicos basados en la explotación es la otra. Desde hace varias décadas —al menos después de la llamada “revolución verde”— se acepta que la humanidad superó la insuficiencia para producir los volúmenes de alimentos necesarios para su subsistencia. Y

desde los años noventa nadie se cuestiona que desigualdad y pobreza son inseparables. Las carencias solamente se hacen explicables ya a partir de las relaciones sociales. En el marco nacional, pero también en el internacional.

Los indicadores de medición de la pobreza han evolucionado en los últimos años, y se llegó a un consenso, en los noventa, en cuanto a la compaginación de los datos de ingresos personales y familiares, y la definición de la canasta básica, con la subordinación a una ponderación de la calidad de vida,¹ que ha llevado al cálculo del índice de desarrollo humano. El propósito es la inclusión de elementos que no quedan expresos en los datos de ingresos, y que resultan básicos para la estandarización de factores que faciliten moverse en la diversidad para caracterizar perfiles de pobreza. Aunque el dato de ingreso es hoy insuficiente, sería un error desestimarlos; todos los instrumentos son necesarios, ninguno es suficiente.

En rigor la diferencia de contextos socioeconómicos nos obligaría a hablar de pobrezas en plural para llegar a una comprensión de la pobreza en singular, y asignar al concepto en singular el valor de su generalidad. Desde el análisis de los casos concretos, en la medida en que lo considere útil y oportuno, me remontaré a algunas consideraciones generales.

Las Naciones Unidas declararon al 1996 “Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza”, y a la década que comenzaba, hasta 2005, “Década Internacional para la Erradicación de la Pobreza”. Pero a pesar de todos los esfuerzos emprendidos, entre 1997 y 2001, CEPAL reporta disminución en indicadores de pobreza sólo en cuatro países de América Latina (uno de ellos, República Dominicana). El año 2002 finaliza con 221 millones de pobres, 7 millones más que el 2001, lo cual representa un salto impresionante en las tasas de pauperización de la década precedente. El 1% más rico de América Latina pasó a ganar de 220 veces a 230 veces lo que

¹ De particular importancia al respecto han sido los trabajos pioneros de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, cuyos aportes costó aceptar.

el 1% más pobre en la década del noventa. Y las previsiones para el año 2003 son de agravamiento.

Según Else Oyen, carece de sentido presentar los planes en beneficio del pobre en un marco de armonía, como si todos los actores fueran favorables a las medidas de reducción de la pobreza. Esto no arroja un cuadro realista. A diferencia de lo que ha sucedido y sucede históricamente con otros efectos discriminatorios, como los de género y raza, los proyectos de lucha contra la pobreza que tomamos como referencia no proceden de los pobres mismos. “Es evidente —nos dice la autora— que el mundo abstracto de los pobres pertenece en gran medida a los no pobres”.²

No es posible avanzar procesos de reducción de pobreza sin tocar los procesos productores de pobreza, y no se revierten procesos productores de pobreza si en ellos no se involucran directamente los pobres.

Para concluir esta introducción quiero advertir que existe una diferencia entre los estudios paralelos y los comparativos. En este caso la comparación se ha visto limitada por la diferencia estructural entre los tres casos, por la falta de homogeneidad de los indicadores, y porque no hemos podido estudiar *in situ* la realidad puertorriqueña. No obstante, hemos intentado fijar, con cautela, algunos trazos que permitan comparar los tres escenarios. Advierto, de igual manera, que el conocimiento de la pobreza no admite monopolio de disciplina alguna. No bastan las cifras y fórmulas por necesarias que sean, puesto que nada substituye al saber que aporta la mirada desde dentro del mundo de la pobreza. Hay que compenetrarse también con la ética que en él se genera, esa “ética de la sobrevivencia, difícilmente comprensible por los que pueden darse el lujo de vivir otros valores y hasta morir por ellos”.³

² Else Oyen: “Poverty production: a different approach to poverty understanding”, Ponencia presentada en un panel del programa de Estudios Comparados sobre Pobreza de CROPS, en el marco de la XXI Asamblea de CLACSO, La Habana, noviembre de 2002.

³ Véase Jorge Cela: *La otra cara de la pobreza*, Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo, S.J., Santo Domingo, 1997.

La República Dominicana: la prueba de que no basta el crecimiento económico para superar la pobreza

La economía dominicana, originalmente azucarera, en la última mitad del siglo ha pasado a sostenerse sobre cuatro puntales: la expansión de las zonas francas, el turismo internacional, las remesas familiares y la minería. La centralidad del turismo internacional, las Zonas Francas y las remesas familiares en todas las economías caribeñas y centroamericanas, y cada vez más en las latinoamericanas, corresponde a los niveles actuales de la brecha entre centro y periferia, y de la dominación en el plano económico, y tiene ya los rasgos de un elemento estructural, una forma de división del trabajo de la época del capital transnacionalizado, entre países ricos y países pobres.

En la década del noventa República Dominicana ha vivido un verdadero *boom* de crecimiento que la ha puesto en un lugar privilegiado en América Latina, con un promedio de incremento del PIB del 8% anual entre 1996 y 1999. Esta apreciable dinamización de la economía ha apresurado a algunos observadores a emplear el equívoco calificativo de “milagro dominicano”, sobre el entendido de que también “entre 1992 y 1998 el 15% de los pobres dominicanos dejaron de serlo [...]”,⁴ si se toma en cuenta que, junto al crecimiento mejoran otros indicadores del bienestar social.

Pero incluso según análisis del Banco Central “dos millones de dominicanos (un cuarto de la población del país) viven aún en la pobreza”,⁵ y el número de hogares pobres creció de 1 010 000 en 1993 a 1 032 000 en 1996.⁶ Un 38,1% superior al

⁴ Véase *República Dominicana. Examen de la política social y estructural*, vol. 1, Informe no. 20192, Dirección Sectorial de Reducción de Pobreza y Gestión Económica, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Documento del Banco Mundial, 23 de marzo de 2000.

⁵ *Ibidem*. Según los datos de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), Santo Domingo, con más de dos millones de habitantes, alcanzaba en 1998 un índice de pobreza del 35%, con un 6,2% en condiciones de extrema pobreza.

⁶ ONAPLAN: ob. cit.

cálculo de CEPAL del 36% como promedio para América Latina.⁷ Todas las fuentes ponen de manifiesto los límites de la incidencia del impetuoso crecimiento económico dominicano en la reversión de los indicadores de pobreza.

Algunos de los elementos del ciclo de empobrecimiento que caracterizan la situación dominicana son el aumento continuo del costo de la vida ocasionado por la elevación sistemática de los precios minoristas y las recaudaciones del Estado, que no se acompañan de las subidas de salarios correspondientes o de la creación de nuevas fuentes de empleo estable. Y la inmovilidad de la propiedad en el sector agrario en el cual la distribución de las tierras responde al mismo patrón latifundiarío predominante en 1950 (el 12% en fincas menores de 90 *ha* y el 55% en fincas de más de 800 *ha*), que está en el centro del estancamiento de la economía agraria. Aunque los indicadores de pobreza siguen siendo, en consecuencia, mucho más severos en las áreas rurales que en las urbanas, la expansión de las zonas francas ha acentuado el proceso migratorio interno, y trasladado a la ciudad, como es habitual, elementos de la pobreza del campo.

El debate sobre las cifras

El Banco Central elabora sus estimados partiendo de la rígida convención de una “línea de pobreza” (LP) en correspondencia con los ingresos, en 60,00 USD mensuales; y de la “línea de pobreza extrema” en la mitad, considerando la canasta alimentaria solamente. De tal modo en 1998 el 21,5% de los hogares dominicanos recibieron un ingreso per cápita que los ponía en el primer grupo de pobreza, y el 3,6% en el nivel de extrema pobreza o indigencia. Los estudios de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) se plantearon desde hace algunos años perfeccionar el método de esti-

⁷ Ramón Tejada Holguín: *La situación social de la República Dominicana*, Montalvo, Bonó y PUCMM, 2000.

mados de la “línea de pobreza” con el de las “necesidades básicas insatisfechas”, desde la diferenciación de “necesidades insatisfechas”, “medianamente satisfechas”, y “mayormente satisfechas”.

Se arribó a la adopción de 4 dimensiones o factores, con matices diferenciadores para las zonas urbana y rural, y definido cada uno por un conjunto de variables. Los factores son 1) vivienda y servicios básicos, 2) capacidad de sustento familiar, 3) capital humano y género, y 4) exclusión social. Me he detenido en esta consideración metodológica por dos motivos. El primero, para ilustrar lo difícil que puede ser arribar a indicadores consensuados en la determinación de niveles de pobreza y, segundo, lo imprescindible de este debate y del intercambio sobre el tema.

Siguiendo este método ONAPLAN arribó a cuatro categorías: 1) *pobre I*, con una mediana de ingreso familiar de \$433 RD, la cual bordea la indigencia, 2) *pobre II*, con una mediana de ingreso de \$751 RD, que supera la indigencia pero dentro de la línea de pobreza, 3) *no pobre I*, con pocas necesidades básicas insatisfechas, y una mediana de ingreso familiar promedio de \$1 167 RD, por encima de la línea de pobreza y la mediana nacional, pero cercano a ella, y 4) *no pobre II*, con una mediana de \$2 281 RD, casi el doble de la mediana nacional, con todas las necesidades básicas prácticamente satisfechas.⁸

La descripción me mueve a observar que la mediana de ingreso del *no pobre II* equivale a \$143 US, y el nivel de satisfacción de necesidades básicas que esto representa no debe ser superior al nivel de cobertura de necesidades a la cual el sistema cubano llegó en los años ochenta, antes de sufrir la caída económica ocasionada por el derrumbe socialista, en condiciones de un alto grado de equidad distributiva. Momento en el cual para el cubano solamente la limitada capacidad de

⁸ “Focalización de la pobreza en la República Dominicana”, *Informe Población*, Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), no. 11, diciembre de 1997.

satisfacción de la demanda de vivienda implicaba una carencia real. Aludo a una fórmula de solución equitativa en condiciones de austeridad, que vincula la disminución de la pobreza con la reducción de la desigualdad social a la mínima expresión.

De acuerdo con las estimaciones más confiables, la pobreza habría crecido, en República Dominicana, del 54,8% en 1991 a un 59,6% en 1993. En 1996 ONAPLAN calculó un 56% en el conjunto (82% en la población rural frente a un 46% en la urbana) y la tasa de reducción en 6,5% con un descenso al 51% en 1998.⁹ Es evidente que a pesar de las mejorías las dinámicas no son alentadoras. Esto nos indica que los estimados del Banco Mundial en su estudio del 2001, están muy por debajo de la realidad.¹⁰

Si nos interesa saber también cómo se ve la gente a sí misma, si se ve pobre o no, podemos acudir a DEMOS 94 Y DEMOS 97, encuestas efectuadas por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, aplicadas a muestras de la población de más de 18 años. A la pregunta: “¿a qué clase social pertenece usted?”, el 65,2% en la primera, y el 75,8% en la segunda, respondió “A la clase pobre”.¹¹ El economista Miguel Ceara Hatton, había calculado la pobreza general dominicana en el 70% en 1991.¹²

Creo que lejos de constituir una deficiencia, la incertidumbre actual en torno a los estimados de pobreza es expresiva del rigor de los estudiosos dominicanos, no dispuestos a aceptar cálculos que puedan tergiversar la constatación de la situación real, ya sea por motivos interesados, ya sea debido a insuficiencias técnicas.

⁹ Antonio Morillo Pérez: ob. cit.

¹⁰ Séverine Denulin y Pablo Mella: *La pobreza en la República Dominicana: en búsqueda de una nueva perspectiva de análisis para la práctica*, junio de 2002 (en proceso de edición).

¹¹ “Un país a la medida. Distorsiones en la medición de la pobreza y el desempleo en República Dominicana”, en *Población y sociedad*, CESDEM, año V, no. 24, septiembre-diciembre de 1999.

¹² Antonio Morillo Pérez: ob. cit.

Supervivencia

Pasamos ahora a revisar indicadores puntuales y entornos concretos relacionados directamente con la pobreza. En primer término hay que señalar que la esperanza de vida al nacer mejoró de 59,9 años en 1970-1975 a 70,6 años en 1995-2000, y en 1998 la tasa de mortalidad en lactantes bajó a 43 por cada 1 000, la mitad de la que exhibían las estadísticas dos décadas atrás. Estos índices varían, como todos, con diferencias no despreciables, en cuanto a población rural y urbana, para mujeres y para hombres, y muy particularmente para la población haitiana o descendiente de haitiana, que constituye la minoría más afectada en el país.

En el Caribe tampoco puede subestimarse la incidencia de los huracanes en las condiciones de vida de los sectores más desvalidos de la población. El Banco Mundial ha consignado que no existen para estos desastres naturales, en la mayoría de las islas, redes de protección social públicas, y que las privadas benefician principalmente a grupos de medianos y altos ingresos.

Desempleo

De acuerdo con los datos del Banco Central la tasa de desempleo alcanzó el 21,6% en 1991, bajó al 15,5% en 1994 y volvió a aumentar al 16,6% en 1996, donde se todavía —a pesar de la mejoría— como una de las más altas en América Latina.¹³ Aunque se crean más empleos la precariedad continúa. Unas 831 000 personas viven del autoempleo o el empleo en una de las 320 000 micro y miniempresas, mayoritariamente en el sector informal. La informalización del empleo, con salarios inseguros e inferiores a la media, se presenta como una tendencia creciente, y portadora de elementos inequívocos de desamparo.

De manera que, al igual que en el resto de América Latina, hay un significativo aumento de la informalidad en el país,

¹³ Banco Central de la RD: *Informe de la Economía Dominicana, enero-marzo 1996*, Santo Domingo, 1996.

puesto que incluso el 65,3% de los empleos creados en el período 1991-1999 fueron empleos por cuenta propia.¹⁴ De modo que el 43% del estrato más pobre de la población está integrado principalmente por cuentapropistas. La población joven es la más afectada por el desempleo, con cifras de un 37,9% entre 15 y 19 años y un 22,9% entre 20 y 24 años.¹⁵

El tema migratorio

La República Dominicana presenta una dinámica migratoria dual, como resultado de su localización específica en el Caribe, la cual incide definitivamente en la estratificación social existente. La emigración representa un componente importante de las estrategias de supervivencia de la población. Entre 1970 y 1991 emigraron 700 000 dominicanos, por procedimientos legales o no, principalmente a los Estados Unidos, lo cual contribuyó a convertir esta comunidad en una de las más nutridas de las hispanas allí, y a sus remesas en un componente significativo de la economía dominicana. Mientras en el período 1975-1991 las remesas familiares representaban un 16,1% del total de las exportaciones de bienes, en el período 1985-1991 aumentó a un 37,2% y se admite generalmente que en los últimos años del siglo alcanzaron el 50%. Esta dependencia ejerce una violencia distributiva ajena a toda remuneración que provenga de la economía interna y nutre el circuito de la motivación migratoria.

En sentido inverso a la dinámica, la inmigración masiva es la de los haitianos, que las estimaciones calculan entre 500 000 y un millón de residentes. El rango de imprecisión es tan amplio debido a la altísima proporción de inmigrantes ilegales. Esta inmigración subsiste sujeta a un régimen de superexplotación, con salarios de miseria, en condiciones precarias y de total desamparo. Dispersa en el país, aunque con

¹⁴ Ramón Tejada Holguín: ob. cit.

¹⁵ Datos de ONAPLAN para 1996.

fuertes concentraciones en la franja más occidental, constituye de conjunto una parte importante del segmento más vulnerable de la pobreza dominicana.

La inmensa mayoría de estos inmigrantes viven fuera del alcance de los conteos censales y estadísticos en general, y no aparecen debidamente reflejados en los estimados estadísticos, oficiales o no oficiales. Incluso los indicadores de pobreza y pobreza extrema obtenidos con mayor rigor omiten muchos aspectos relacionados con la migración haitiana.

Sometidos a una situación de desamparo total, y a una discriminación que carga de xenofobia y racismo la competencia por el empleo no calificado, se hace evidente que este segmento poblacional no puede ser pasado por alto en un estudio sobre la pobreza en la República Dominicana. Tanto por la penuria en que subsisten como por el trato que reciben. Los hijos de los haitianos ilegales nacidos en territorio dominicano no pueden ser legalizados, con lo que tampoco tienen acceso a la educación formal ni a la asistencia hospitalaria, y están sujetos a la deportación.

Seguridad alimentaria y salud

El consumo per cápita de calorías diarias se elevó de 2003 en 1970 a 2288 en 1997 (una fuente reciente da 2325 en el año 2000). Inferior aún a las 2500 calorías establecido como necesario; el consumo de proteína alcanzó los 50 *gr* en el mismo período.¹⁶ Esta mejoría se ve afectada, no obstante, por la desigualdad de ingresos que se refleja en los datos de empleo y que indica la inexistencia de patrón alguno de equidad distributiva. Los indicadores de nutrición y los de acceso a la canasta básica alimentaria son determinantes, aunque ni siquiera suficientes para expresar el peso específico que reviste el problema alimentario, desde las carencias agudas hasta la insuficiencia del acceso. Jorge Cela ha di-

¹⁶ PNUD: Informe sobre el Desarrollo Humano 1999.

cho con razón que para las amas de casa la crisis económica es algo que tiene lugar entre la cocina de su casa y el *colmado* (tienda de víveres).¹⁷

La falta de alimentación adecuada y el consumo de agua no potable provoca que un 40% de la población padezca de enfermedades intestinales y que la desnutrición infantil abarque a un 11% de manera crónica, y responde en buena medida también por el índice de mortalidad infantil, todavía muy elevado, señalado anteriormente. La carencia de acceso al agua es una de las variables definitorias de pobreza en los cuatro factores tipificados por ONAPLAN.

En cuanto a la cobertura de la salud, entre 1990 y 1995 se reportaba una cifra de 77 médicos por cada 100 000 habitantes, lo que indica un nivel de asistencia precaria.

Se considera que los principales indicadores de salud experimentaron mejorías significativas a lo largo de la segunda mitad del siglo. La tasa de mortalidad general disminuyó de 20,3 por cada 1 000 habitantes en el período 1950 a 1955 hasta 5,28 de 1995 a 2000, y la de mortalidad infantil de 149,4 por cada 1 000 nacidos vivos a 33,57 en el mismo período. Significativamente en los datos que las estadísticas de salud tributan a los informes de desarrollo no se evalúan los correspondientes a la cobertura de la salud de la población: proporción de médicos, enfermeras y odontólogos, y de camas de hospital por habitante, ni referencias a las facilidades de acceso a la atención médica de los sectores más vulnerables.

El acceso a la atención médica y estomatológica constituyen un importante paquete de indicadores en la definición real de la pobreza, ya se determine a través de los ingresos, ya sea por medio de otros sistemas de aseguramiento en los que interviene el Estado. En un censo de niños en primer curso de primaria se encontró que el 19% de los estudiantes tenían déficit de talla, con porcentajes mayores en las zonas rurales que en las urbanas (23% vs. 14%).¹⁸

¹⁷ Jorge Cela: ob. cit.

¹⁸ *Desarrollo Humano en la República Dominicana 2000*, en ob. cit.

Los niveles de mortalidad infantil y materna siguen siendo muy elevados, y se observa la insatisfacción de los usuarios con los servicios públicos, una baja cobertura de los seguros de salud, tanto públicos como privados, baja calidad de la atención médica, alta carga financiera de la salud en los más pobres, poca efectividad del gasto en salud, muy baja inversión en prevención de enfermedades, y desigualdad en el acceso.¹⁹

Los registros oficiales arrojaron un total de 4 465 casos de enfermos de SIDA reportados en 1998, año para el cual se calculan unos 112 020 adultos viviendo con el virus, de los cuales el 40% de mujeres y cerca de 5 000 menores de 5 años. De mantenerse este ritmo de contaminación se piensa que ocurrirán más de 29 000 nuevas infecciones y un número impresionante de muertes entre 1999 y el 2005. En este aspecto la dominicana es una de las situaciones más graves del Caribe, y el PNUD opina que “la respuesta gubernamental ha sido poco significativa e incompleta, pues el SIDA no es reconocido como área prioritaria en el sector salud”.²⁰

Vivienda y condiciones de vida

Se estima el déficit de alojamiento en 600 000 viviendas, en tanto, la construcción estatal es inferior al 25% del crecimiento de la demanda actual. La construcción privada de viviendas es en la práctica un privilegio de las clases medias y altas.

Los informes oficiales y no oficiales son pocos al registrar el consumo de electricidad, que habría crecido, según los datos, de 582 a 906 kW/hora per cápita entre 1980 y 1997. Las estadísticas no reflejan la situación de los cortes sistemáticos de fluido eléctrico, que alcanzan las 12 horas diarias, que inciden sobre la población carente de recursos para contar con una planta generadora o un sistema convertidor que almacene energía para las horas de desconexión. Aun así se ha podido ponderar que, en 1997, carecía de acceso a electrici-

¹⁹ Ramón Tejada Holguín: ob. cit.

²⁰ *Ibidem*.

dad el 47,6% de la población en índice de pobreza y el 63% en pobreza extrema. La población afectada es, en consecuencia, mayoritaria.

El acceso a las redes de agua y de extracción de residuales es precario. El estudio citado del Centro P. Juan Montalvo muestra que en 1996 sólo el 35% de las viviendas contaban con fuente de agua interior, el 36,5% con inodoro privado, y que en el 19,6% vivían 3 o más personas por dormitorio.

Las mejoras que el crecimiento económico de los años noventa ha aportado a las condiciones de vida de la población más necesitada —y a paliar la pobreza— son mínimas o casi nulas en materia de solución a las difíciles condiciones de hábitat. En el distrito capitalino en particular el hacinamiento toca, según el mismo estudio, al 36% de la población en condiciones de pobreza y al 54,3% en pobreza extrema.

Escolaridad y exclusión

El elevado analfabetismo formal aparece superado en su casi totalidad en los años noventa para exhibir, en el 2000, una tasa de alfabetización de adultos del 83,6%. Sin embargo, se calcula que cerca del 50% de la población “no logra comprender ni construir un texto”.²¹ Las tasas de matrícula reportadas son relativamente bajas comparadas con otros países de América Latina: para estudiantes de enseñanza primaria exhiben en 1997 el 91,3%, y de enseñanza secundaria el 78,5%.²² Hay que apuntar por otra parte que la deserción escolar rebasa el 30%,²³ y que estos índices adquieren marcadas diferencias en lo que se refiere a los sectores en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En los datos que la misma fuente registra sobre los niveles de escolaridad de la población observamos que en 1996 aparecen sin escolaridad el 13,2% de la población urbana y el 33,8% de la rural, en lo cual se observan también incrementos del 2,2% y el 5% respecti-

²¹ *La pobreza en República Dominicana*, ob. cit.

²² PNUD: *Informe sobre el desarrollo humano 1999*.

²³ *La pobreza en República Dominicana*, ob. cit.

vamente en relación con 1991. Tómense en cuenta las diferencias entre los índices entre la población rural y la urbana.

El PNUD observa que de los niños entre los 7 y los 14 años, edad escolar secundaria, el 46% se reporta como solamente estudiando. Lo cierto es que la alta proporción de menores incorporados al mercado de trabajo constituye un factor esencial de estancamiento de la pobreza. El círculo vicioso del hijo que tiene que abandonar los estudios por la necesidad de que contribuya desde temprano a la subsistencia familiar se convierte en el puntal de reproducción de la pobreza de su propia familia. El sector agropecuario —el mundo rural— es el más afectado por los bajos niveles escolares, donde el 88,6% no rebasó la enseñanza primaria.²⁴

Según la encuesta nacional de ingresos del Banco Central de 1998, el 33% de los pobres son niños y niñas menores de 10 años, y el 5% personas de más de 65 años. La incidencia de la pobreza es mayor en un 25% en los niños de 0 a 5 años de la zona urbana con respecto al total nacional y un 31% mayor en los de 6 a 12 años. Mientras que la indigencia es mayor en un 33% y un 42% respectivamente en los grupos de edad es de 0 a 5 años y de 6 a 12 años.²⁵

De extrema gravedad se puede calificar el problema de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. Debido a que esta actividad puede constituir una fuente generadora de ingresos fáciles, más altos que los que puede ofrecer un empleo calificado, las probabilidades de que menores que viven en condiciones de pobreza participen en ella son altas. Esta patología social se ha incrementado en los últimos años. Un estudio de UNICEF indica que para principios de la década del noventa existían en el país 25 455 menores (entre 12 y 18 años) dedicados a la prostitución. O sea, alrededor del 5% de la población de esa edad.

Los estudios indican que, además, la iniciación se efectúa cada vez a menos edad, en especial en las zonas turísticas.

²⁴ Mario Méndez, en *Hoy*, 12 de julio de 2000.

²⁵ Ramón Tejada Holguín: ob. cit.

Alrededor del 30% de estos menores no saben leer ni escribir.²⁶

Situación de la mujer

Aunque los indicadores oficiales de escolaridad no expresan diferencias sensibles, la incorporación laboral de la mujer no es simétrica aún a la masculina, y más de la mitad recibe salarios por debajo del mínimo. El 42% de las mujeres sin nivel educacional alguno, paren entre los 15 y los 19 años de edad, en tanto sólo el 0,9% de las que paren a esta edad son universitarias. En general, “las asimetrías de género se traducen en un conjunto de desventajas que hacen de las mujeres un sector muy vulnerable a situaciones de pobreza”.²⁷ No escapan al proceso mundial dominante que ha dado en llamarse “feminización de la pobreza”.

La desproporción en la participación política nos la muestran los indicadores referidos a su presencia en puestos gubernamentales, para 1998, que fue de un 14,3%, de los cuales el 10% en cargos ministeriales y el 15,8% en responsabilidades subalternas.²⁸ Aunque existe un movimiento con activismo creciente desde la base, en la vida comunitaria, y en la promoción de la presencia en la toma de decisiones, no tenemos por ahora elementos para cuantificarlo.

En el plano familiar hay que observar, particularmente en la ciudad, sobre todo dentro de las franjas de pobreza, el crecimiento del hogar formado a partir de la madre soltera, con la mujer como cabeza de familia, que en 1996 fueron calculados en el 31,2% en la capital y el 26,8% del total de los hogares dominicanos. En el hogar convencional, con presencia masculina, “la mujer pobre incluso carece de derecho a opinar [...] además es con frecuencia víctima de la violencia”.²⁹

²⁶ *Desarrollo humano en República Dominicana 2000*, ob. cit.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ PNUD: ob. cit.

²⁹ José Luis Alemán y Miriam Díaz: *Políticas y programas sociales*, Editorial Centenario, Santo Domingo, 1996.

La cantidad de muertes de mujeres a causa de abuso y maltrato es elevada, y muestra una curva ascendente. Durante el período 1990-1997 la violencia fue la causa de muerte de más de 704 mujeres. Durante el año 1998, fueron asesinadas 75 mujeres y en el mes de octubre cinco sufrieron la muerte a manos de sus maridos en menos de 72 horas.³⁰

Acceso a la comunicación

Merece atención en este plano, que según los datos del PNUD el número de televisores por cada mil habitantes (84) no parece haber variado entre 1990 y 1998, en tanto el número de líneas telefónicas creció de 48 a 93 por cada mil habitantes. Dos nuevos indicadores que se han sumado a las estadísticas son el de las suscripciones a teléfonos celulares cuya cifra es de 31 por mil habitantes, y el de acceso a Internet, de 0,59 por mil habitantes. En ambos casos son expresivos de potencialidades que escapan del todo a la población en condiciones de pobreza.

Consideraciones finales

En general se reconoce que el crecimiento económico en las condiciones en que ha tenido lugar, a partir de políticas como las implementadas desde 1991 en el país, no se traduce por sí mismo en un factor de disminución de la pobreza. Algunos analistas argumentan incluso que dichas políticas contribuyen a ampliar la brecha entre ricos y pobres y no garantizan equidad social y oportunidades para toda la sociedad.³¹

Las estadísticas indican que el gasto público social en 1990-1991 apenas alcanzaba la cifra de 66 dólares per cápita y que aumentó a 107 dólares en 1996-1997. Para 1998 alcanzó 122 dólares, un crecimiento del 14% respecto al año anterior. “A pesar de los aumentos recientes en la inversión social, esta se encuentra actualmente en niveles inaceptables. El país pre-

³⁰ *Desarrollo Humano en República Dominicana 2000*, ob. cit.

³¹ Acudo de nuevo a Antonio Morillo Pérez: ob. cit.

senta uno de los más bajos niveles de gasto social de toda la región latinoamericana, en la cual se invertía en 1996-1997 una media de 457 dólares per cápita”.³²

Hasta aquí los datos que permiten la crítica de la situación desde la perspectiva económica y social, pero el problema de la pobreza no puede quedar en las fronteras del análisis y las soluciones economicistas. Es necesario identificar cuáles aspectos de la pobreza son significativos para los que la padecen y para determinar cómo la caracterizan.³³ La cultura de la pobreza comporta la discriminación que distingue entre “personas bellas y no bellas” (*beautiful and ugly people*), y la consiguiente vergüenza del pobre por su apariencia, que gravita de maneras muy diversas sobre su conducta y sobre su vida.

Puerto Rico: la pobreza tras el rostro de otro

La búsqueda de datos oficiales o de organismos internacionales relativos a la pobreza en Puerto Rico para el presente estudio ha sido difícil y en ocasiones incierta. Por tal motivo debo advertir que los datos referidos a un mismo indicador pueden presentar diferencias de estimaciones que ponen en duda la credibilidad.

¿Primer o Tercer Mundo?

Puerto Rico vive la ambigüedad de ser y no ser los Estados Unidos; de manera que si bien su dinámica económica y social es dependiente de la norteamericana, en su condición de posesión, no es un reflejo lineal de los estándares de ese país.

Por las tasas de crecimiento del PIB la economía puertorriqueña mostró un comportamiento relativamente estable en los años noventa, que refleja el positivo desempeño de la economía norteamericana en la década. Sin embargo, una dife-

³² *Ibidem.*

³³ Séverine Deneulin y Pablo Mella: *ob. cit.*

rencia esencial con aquella es que no ha logrado reducir los niveles de desempleo, ni garantizar, como se verá más adelante, un salario que permita a la mayoría cubrir las necesidades básicas. Teniendo en cuenta esta relación, se infiere que una desaceleración de la economía norteamericana podría tener un impacto desastroso en el comportamiento de la economía puertorriqueña.

En lo que se refiere a la pobreza, Puerto Rico se comporta como la región más rezagada de la Unión, por debajo de Mississippi, considerado el estado más pobre y de peor comportamiento en los indicadores sociales. La siguiente tabla muestra un estimado de la proporción de la población de Puerto Rico, que vive bajo el nivel de pobreza en comparación con otras áreas de los Estados Unidos.

La base de cálculo no es la misma utilizada para los estimados vistos con anterioridad para República Dominicana, sino la que se maneja para los Estados Unidos, ya que se opera normalmente con dos variantes. Una lectura superficial podría llevar, por ejemplo, a una comparación equivocada de la pobreza puertorriqueña con la dominicana.

PROPORCIÓN DE POBLACIÓN BAJO EL NIVEL DE POBREZA

(Estados Unidos, Puerto Rico y Estados relacionados)

Estados Unidos	13,8%
Puerto Rico	55,2%
Florida	14,3%
New York	16,6%
California	16,8%
Alaska	8,5%
Georgia	14,7%

FUENTE: Banco Santander Puerto Rico

Tomado de: <http://www.santandernet.com/noticias/Revistachart12.html>.

La pobreza en Puerto Rico no tiene el rostro de la indigencia: las casas en la mayoría de los barrios considerados marginales son modestas, pero la mayor parte son de buena construcción, electrificadas, con agua corriente y toda la red de saneamiento. El 97%³⁴ de la población dispone de agua potable; 74%³⁵ de la población urbana está conectada a alcantarillado; y el 80%³⁶ de la población rural dispone de servicios básicos de saneamiento. Los indicadores de hábitat no tienen la relevancia que tienen en Cuba y en República Dominicana. Sin embargo, la marginalidad, que es hoy la expresión socializada de la pobreza, no se agota en el rostro de la miseria física, que puede constatarse a primera vista en otros países del área. Tiene también expresiones sociales y conductuales, sin excluir con ello la presencia allí de pobreza material.

Las estadísticas oficiales sobre la pobreza en la Isla que manejamos en el estudio eran las del Censo de Población de 1990 (faltó el Censo del 2000). Según estas el 55,3% de las familias y el 58,9% de las personas vivían bajo el nivel de pobreza.

El cálculo de pobreza, si se utilizan los indicadores oficiales norteamericanos, resulta funcional a las agencias gubernamentales para acceder a las transferencias federales, pero es insuficiente como instrumento de comparación con el resto del área latinoamericana y caribeña. Según estándares federales el 62% de la población puertorriqueña vivía por debajo del umbral de pobreza en 1992,³⁷ lo que refleja la perspectiva norteamericana para evaluar la pobreza en su territorio. De acuerdo con estadísticas recientes del Banco de Santander Puerto Rico, en el año 2000 el 55,2% de la población en Puerto Rico son pobres.

³⁴ PAHO: "Puerto Rico: Basic Country Health Profiles, Summaries 1999, www.paho.org.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Rivera Lugo, Carlos (et al): *Equidad, Calidad de Vida y Desarrollo Económico en Puerto Rico: La cuestión de la Pobreza*, Consejo de desarrollo Estratégico para Puerto Rico, Oficina del Gobernador, 31 de diciembre de 1992.

Si acudimos a los datos de CEPAL³⁸ para una comparación, en Brasil el 56% de la población es pobre, en República Dominicana el 39%, en Venezuela el 56%, en México el 58%, en Panamá el 42% y en Colombia el 60%. Si se consideran válidas estas cifras Puerto Rico estaría entre los países de mayor pobreza en América Latina, superado ampliamente en niveles de pobreza sólo por Bolivia (79%), El Salvador (69%), Guatemala (78%), Honduras (84%),³⁹ lo cual no parece ajustarse a la realidad. Por simple observación se caen los resultados de esta comparación.

La pobreza, desde el punto de vista material, en Puerto Rico presenta, en consecuencia, características peculiares que lo diferencian de otros países latinoamericanos y caribeños, a saber:

- Según datos del Banco Mundial, los países con ingresos entre 3 860 y 4 870 USD son considerados de ingresos medios-altos,⁴⁰ y Puerto Rico promedió un per cápita de 6 990 USD en el quinquenio 1993-1998. La comparación con el resto de América Latina para el período ubicaría a Puerto Rico en segundo lugar, después de Argentina, que en 1999 alcanzó el 7 467 USD per cápita.
- Los ciudadanos puertorriqueños cuentan con un sistema de transferencia de fondos federales a las personas (percibida como subvención para la alimentación y la vivienda). Según datos del Proyecto Caribeño de Justicia y Paz,⁴¹ cerca de un 60% de la población recibe algún tipo de ayuda o subvención.
- Durante más de 40 años la economía puertorriqueña recibió el impacto de un fuerte proceso inversionista de empresas norteamericanas, estimuladas por los incentivos fiscales para las inversiones en la Isla. En estos momen-

³⁸ CEPAL: Panorama Social de América Latina 1999-2000.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Este indicador encubre las situaciones de concentración del ingreso.

⁴¹ Proyecto Caribeño de Justicia y Paz: *Informe sobre Puerto Rico, Reunión del proceso de Sao Paulo, Consejo Nacional de Iglesias, Consejo Nacional de Iglesias, Cuba*, marzo 2001. (borrador)

tos esos incentivos están en un proceso de gradual extinción con la derogación, en 1996, de la Sección 936 del Código Federal de Rentas Internas, en vigor desde 1976, que permitía a las firmas norteamericanas remesar sus ganancias sin pagar impuestos.

Los elementos mencionados anteriormente contribuyen a explicar las peculiaridades de desarrollo y vulnerabilidad social combinados, diferentes de las formas más crudas de la pobreza absoluta (aquella que no permite siquiera afrontar la satisfacción de las necesidades de una canasta básica), que es la más común en los países latinoamericanos en general y en los caribeños más pobres en particular.

Desempleo

Los niveles de desempleo han permanecido muy por encima de los reportados en el territorio de los Estados Unidos (4,2% en 1999).⁴² Aunque según las estadísticas oficiales, basadas en las encuestas a los hogares, los niveles de desempleo son inferiores al 15%, otros estudios críticos señalan que este se acerca al 30%.⁴³ Para contrarrestar el desempleo el gobierno ha impulsado construcciones sociales, especialmente carreteras, enclaves comerciales, de almacenaje e industriales, a un alto costo de demolición de las tierras agrícolas, la canalización fluvial, y el desequilibrio del medio ambiente, lo que ha contribuido dramáticamente a fragmentar el tejido social del país.⁴⁴

Al igual que en el resto de América Latina en Puerto Rico se ha producido una terciarización del empleo manifiesta en la tasa de crecimiento del empleo en el sector de los servicios. Se aprecia un crecimiento del empleo en los servicios domésticos; lo que califica como empleo de baja calidad con un aporte nulo al incremento de la productividad del trabajo y con las consabidas irregularidades en la protección al trabajador.

⁴² Informe Económico al Gobernador 1999, Junta de Planificación, junio de 2000.

⁴³ Proyecto Caribeño de Justicia y Paz, ob. cit.

⁴⁴ *Ibidem*.

Según estadísticas locales, en 1999 el total de personas sobre 16 años en el sector terciario ascendía a 612 000.⁴⁵

El salario promedio en Puerto Rico es 8,08 USD⁴⁶ por hora, es decir casi 6,00 USD más bajo que el promedio en los Estados Unidos, pero más alto que en otras áreas de la región caribeña. A pesar del buen desempeño de la economía en los últimos años, el producto per cápita en la Isla está por debajo del estado de Mississippi.

Los programas de asistencia social

Las transferencias federales —más del 67% de las transferencias— desempeñan un importante papel como amortiguador de los factores de vulnerabilidad social, con un peso no despreciable en los ingresos de la ciudadanía. Representaron en 1999 el 21,2% de los ingresos personales totales.⁴⁷ Varios programas de asistencia pública dependen de la política federal, de manera que en gran medida la política social puertorriqueña es implementada desde los Estados Unidos. Los programas más significativos de asistencia social son:

- Programa de Asistencia Nutricional (PAN). De acuerdo con estadísticas de 1998 el 30,8%⁴⁸ de la población está acogido a este programa que recibe fondos federales que son administrados por las agencias locales.
- Programa de Asistencia Económica (PAE). Son beneficiarios de este programa ancianos, ciegos, familias con niños dependientes, guardianes legales y asistencia general para impedidos. En 1995 se estimaba que el 6% de la población recibía algún tipo de beneficios a través de este programa.⁴⁹

⁴⁵ Encuesta de Vivienda del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos del Negociado de Estadísticas del Trabajo.

⁴⁶ <http://welcome.topuertorico.org>.

⁴⁷ Cálculo de los autores de acuerdo a cifras del *Informe Económico al Gobernador* de 1999.

⁴⁸ Eileen V. Segarra: “Expectativas de éxito para la reforma de bienestar social y el mercado laboral en Puerto Rico”, Ensayos y Monografías, no. 102, junio de 2000, Unidad de Investigaciones Económicas, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico.

- La controvertida reforma de bienestar social tendrá un impacto negativo especialmente sobre el programa de Familias Necesitadas con Niños Dependientes; el 95% de los beneficiarios de este programa son mujeres jefas de familia.⁵⁰

En 1996 se estimaba que el 89% de los jefes de hogar beneficiarios de alguna forma de la asistencia pública también obtenían ingresos por el Programa de Asistencia Nutricional.⁵¹

La reforma del Programa de Ayuda Temporal a Familias Necesitadas introduce la descentralización territorial de los fondos federales destinados a los programas de beneficencia, de forma que el otorgamiento de los beneficios no es un derecho del ciudadano desprovisto, sino que está determinado por la disponibilidad de fondos gubernamentales. Los beneficiarios sólo pueden recibir ayuda por un máximo de cinco años y deben tener alguna actividad laboral a los dos años de estar recibiendo ayuda. El programa sólo puede cubrir el 50% de la necesidad básica. Como resultado de estos cambios los beneficiarios de este programa se redujeron casi en un 50%.

El establecimiento de un límite temporal para recibir los beneficios del programa impulsa a los beneficiarios a aceptar las oportunidades de empleo que se les ofrezcan, pues cada mes que una familia recibe la ayuda está deduciendo del futuro.⁵² De manera que el verdadero desafío para la sociedad puertorriqueña radica, en lugar del asistencialismo, en la creación de puestos de trabajo con una remuneración que los mantenga fuera del umbral de pobreza. Es una incógnita si la economía puertorriqueña podrá mantener en los años venideros un ritmo de oferta laboral que permita reemplazar los ingresos de ayuda económica con salarios. El nivel de inestabilidad e inseguridad en los ingresos apunta a agudizar los problemas sociales existentes.

La experiencia indica que los beneficiarios que permanecen más tiempo en el programa son los que tienen más dificultades para incorporarse al mercado laboral.⁵³ Uno de los

⁴⁹ *Ibidem.*

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² *Ibidem.*

problemas que obstruyen el acceso al mercado laboral es el nivel educacional, ya que los empleos para personas con menos de 12 grado de educación (que son la mayoría de los beneficiarios del programa) no crecen al ritmo que se requeriría para emplear a las personas que están por debajo de ese nivel educacional.

Las transferencias no pueden compensar, además, la remisión de ganancias, que las supera con creces. O sea, que a pesar de que el incentivo a la inversión proveniente de la Sección 936 incrementa empleos y líneas productivas, ese instrumento ha posibilitado que entre 1990 y 1997 se remesaran a los Estados Unidos 99 610, 5 millones de USD.⁵⁴ Es decir, la tercera parte del valor de la producción realizada en Puerto Rico escapa del país, y si se comparan las salidas por remesas con las transferencias federales se podrá ver quiénes son los verdaderos beneficiarios. En 1983 el Departamento del Tesoro reconoció que el rendimiento sobre los activos operacionales era cinco veces mayor en Puerto Rico que en los Estados Unidos.⁵⁵

La marginalidad y la exclusión: la pobreza como estructura

Aunque las estadísticas a que pudimos acceder son insuficientes para cuantificar con rigor crítico los niveles de pobreza material, salta a la vista la crisis social y espiritual de la sociedad puertorriqueña. Son indicativos de la misma el desempleo, la deserción escolar, la criminalidad, el deterioro del ambiente, la drogadicción, etc.

La violencia forma hoy parte de los trastornos de la vida cotidiana del puertorriqueño, en sus dos grandes modalidades: violencia criminal y violencia familiar. El país cuenta

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ Francisco A. Catalá: "La Economía de Puerto Rico, 1898-1998", en *Ensayos y Monografías*, no 93, noviembre de 1998, Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico.

⁵⁵ *Ibidem.*

con una de las tasas de homicidio más altas del mundo, que alcanzaba en 1993 a 26,8 por cada 100 000.⁵⁶ Es alarmante que la primera causa de muerte entre los 15 y los 19 años sea el homicidio, según datos de la OPS. En los últimos diez años se ha duplicado la población penal; un 85% son jóvenes menores de 25 años y el 90% de ellos cumplen condenas relacionadas con el narcotráfico.⁵⁷ De los 334 residenciales o proyectos de vivienda pública, 83 han sido ocupados por la policía como parte de la guerra contra las drogas.⁵⁸

La violencia familiar tiene la mayor incidencia en las franjas de pobreza y marginalidad. En 1995 se reportaron 49 913 casos denunciados de negligencia y abuso infantil.⁵⁹ No hace falta comentar la magnitud que deben alcanzar los no denunciados.

Entre los hombres de 25 a 29 años las principales causas de muerte son los homicidios y el SIDA, mientras en las mujeres el SIDA fue la primera causa. Entre los hombres de 30 a 39 años el SIDA y los accidentes, entre las mujeres el SIDA y los neoplasmas malignos. Para los hombres de 40 a 44 y de 45 a 49 años el SIDA continúa siendo la principal causa de muerte.⁶⁰ Hasta abril de 1997 fueron confirmados 19 625 casos de personas con SIDA, de los cuales el 65% había muerto. El análisis de las causas de muerte es un indicador para el diagnóstico de la situación social en cualquier país.

El primer factor de riesgo en la incidencia del SIDA entre los hombres es el uso de drogas (a lo que se atribuye el 56% de las infecciones); entre las mujeres el 57% de las enfermas ha sido por la relación sexual con una pareja infectada.

Una lectura entre líneas de estos datos sugiere que la narcoeconomía está jugando el papel de compensación económica frente a un modelo de sociedad agotado, cuya alternati-

⁵⁶ Elías R. Gutiérrez: "La Economía de la Dependencia, la Polarización y la Marginación Social: Una Alternativa", en *Club de Roma, Capítulo de Puerto Rico*, 8 de noviembre de 1996, www.fbrhc.edu.pr.

⁵⁷ Proyecto Caribeño de Justicia y Paz: ob. cit.

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ *Ibíd.*

va según el proyecto lanzado por la Oficina del Gobernador en 1994, el “nuevo modelo de desarrollo económico”, es la privatización, la desregulación y el reconocimiento del mercado como principal asignador de recursos.

El recorte del empleo estatal afectará con especial agudeza a las mujeres, ya que ellas han dependido más que los hombres de la creación de puestos de trabajo en el sector estatal. En 1990 el desempleo de las mujeres fue un 23% superior al de los hombres. Para las familias más pobres se dificulta más el empleo, y son las familias presididas por mujeres las más afectadas. Según el censo de 2000, el 60,7% de las familias con “jefatura femenina” (sin esposo) viven bajo el nivel de pobreza.⁶¹

La isla de Vieques: el punto neurálgico

Una especial atención merece la pequeña isla de Vieques, que presenta un significativo deterioro de casi todos los indicadores sociales en comparación con el resto del territorio de Puerto Rico. Allí habitan cerca de 9 400 puertorriqueños, que ocupan un tercio del territorio, mientras los otros dos tercios están en poder de la Marina norteamericana, que la utiliza como almacén de armamentos y tóxicos, y donde se realizan ejercicios militares que incluyen explosiones y bombardeos. Como consecuencia de las actividades de la Marina se reportan severos daños ecológicos, a la salud humana, al crecimiento y desarrollo económico, y a la tranquilidad ciudadana.

Los bombardeos y la utilización de materiales altamente contaminantes, como el uranio, producen daños en el ecosistema. Estudios han verificado la contaminación de las casi inexistentes reservas de agua.⁶² Muestras del suelo viequense,

⁶¹ Tomado de Nilsa M. Burgos: “Las más pobres de las pobres: mujeres con jefatura de familia en Puerto Rico”, ponencia presentada en el taller Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Caribe, La Habana, noviembre de 2002.

⁶² Autodefensa de Gazir Sued, prisionero de conciencia ante el Tribunal Federal, agosto de 2000.

cinco de las cuales correspondían al área civil, revelaron niveles tóxicos de plomo, mercurio, cobre y arsénico.⁶³

Los bombardeos destruyen especies de la flora y la fauna local, y esto es sólo el impacto inmediato; existen otros efectos a largo plazo de los químicos en la carga útil de los misiles y los residuos metálicos dejados después de su detonación. Las hélices de los barcos de guerra destruyen las boyas que marcan las trampas puestas por los pescadores, de manera que los peces mueren atrapados. La pesca es la actividad económica de mayor importancia, ya que las actividades de la Marina condujeron a la desaparición de otras actividades agrícolas.⁶⁴ Alimentos de origen marino, como las ostras, cangrejos y pescados también están contaminados.⁶⁵

A los daños al ecosistema se suma el impacto en la salud de los viequeses. Los casos de enfermedades cancerosas y la tasa de mortalidad por estas causas crecieron más que el promedio en el resto del país, según los datos del Departamento de Salud de Puerto Rico.⁶⁶ La tasa de mortalidad en Vieques es un 34% más alta que en Puerto Rico. La de mortalidad infantil es de 23,1 por 1 000 nacidos vivos, mientras que la “Isla grande” es de 11,5.⁶⁷ Son más altas también las incidencias de la hipertensión, las enfermedades del corazón, del hígado, de la piel y los trastornos respiratorios.⁶⁸

La población viequesense tiene escasas posibilidades laborales, el desempleo alcanza el 50%,⁶⁹ y vive, a partir de estos trastornos suplementarios, con niveles de pobreza más graves que los de Puerto Rico en su conjunto.⁷⁰ El curso normal de la vida está afectado además por el consecuente costo de inseguridad

⁶³ “Exigen indemnización por su salud”, Endi, 24 de marzo de 2000, <http://endi.zonai.com>.

⁶⁴ “Vieques: legado de [...]”, ob. cit.

⁶⁵ “Exigen indemnización [...]”, ob. cit.

⁶⁶ El Departamento de Salud de Puerto Rico no ofrece datos desde 1994.

⁶⁷ “Exigen indemnización [...]”, ob. cit.

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ “Vieques: legado de [...]”, ob. cit.

⁷⁰ *Ibíd.*

y temor por las víctimas que aún va a generar esta situación, que lamentablemente no parece tener salida en el corto plazo.

El rechazo al entrenamiento de la Marina en ese territorio es un hecho real, y ha ocasionado sistemáticos enfrentamientos⁷¹ que, durante el año 2000 y el 2001, han tendido a recrudecerse y a incrementar el número de manifestantes en las protestas en medio de un creciente movimiento de solidaridad internacional.

Consideraciones finales

La pobreza puertorriqueña cuantificada en cifras no se corresponde con los estándares de medición válidos para América Latina. Pero esto no quiere decir que tras el rostro del modo de vida norteamericano no sea evidente una situación de pobreza en la Isla para lo cual los planes de asistencia no constituyen más que paliativos desarticulados de las dinámicas de un sistema económico propio.

Quiero subrayar con ello que el modelo puertorriqueño, si es que existe algo que pueda llamarse de este modo, no constituye una experiencia aplicable a ningún otro país de la región caribeña, ni de América Latina. Pero además, de ser aplicable, no se pueden reconocer en las políticas y estrategias que lo conforman como fórmulas plausibles de solución para la pobreza y la marginalidad existente.

La experiencia cubana en la lucha contra la pobreza

Desde su inicio el proceso de cambio cubano iniciado en 1959 buscaba la construcción de una sociedad basada en la equidad y la justicia social. Estas se convirtieron en valores rectores para la formulación de la política económica y social. En Cuba se comprendió tempranamente el carácter multidimensional de la equidad, que la vincula no sólo a la distribu-

⁷¹ Todos los sábados en la noche se realizan vigiliass en el campamento de Justicia y Paz donde líderes religiosos, políticos y comunitarios denuncian el atropello que significa la presencia militar norteamericana.

ción del ingreso, sino a la igualdad de oportunidades y de acceso, a la creación y elevación de las capacidades humanas, al derecho a la seguridad social, a los niveles de protección adecuados en cada etapa de la vida y a la supresión de las relaciones de explotación. Considero que la experiencia cubana valoriza la erradicación del desamparo como objetivo esencial en la lucha contra la pobreza. Ni el peso del concepto ni la experiencia misma han sido suficientemente teorizados, a pesar de haber estado en el centro mismo del proyecto.

Y lo verdaderamente importante es lo que no queda en el plano de la retórica; lo que indica cómo se han asumido hasta el final los costos de la aventura transformadora. La diferencia mayor radica en que las condiciones estructurales de producción de pobreza fueron objeto de la radicalidad del cambio. Lo cual implica, primero, que el Estado asume el rol conductor; segundo, garantías contra el desamparo, al margen de que las coyunturas vuelvan a desencadenar dinámicas de empobrecimiento.

La cubana es una experiencia inédita en el proceso de lucha contra la pobreza desde un país subdesarrollado. La centralidad de lo social, se ha enfrentado a los criterios economicistas. La intervención del juicio político frente a los criterios de eficiencia, competitividad, etc. significa que los logros sociales se han alcanzado a un costo económico que no se contabiliza, o cuya contabilización no se hace pública.

Los avances en materia de desarrollo humano se han logrado en complejas y difíciles condiciones. En primer lugar, casi cuatro décadas de bloqueo impuesto por los Estados Unidos que han marginado a la Isla del acceso a recursos financieros, materiales y técnicos, desde ese país. En segundo lugar, desde el subdesarrollo, lo que explica el contraste y la convivencia de altos índices de desarrollo social con problemas estructurales originados en las condiciones de partida, como el déficit habitacional, el estado de la vivienda, los problemas del transporte, la alimentación y las dificultades para acceder a bienes de uso y consumo, y otros. En tercer lugar, el proce-

so de desintegración socialista, que empujó a la sociedad cubana a una dramática reestructuración de sus relaciones internacionales, y a una no menos compleja y contradictoria recomposición de sus bases internas de acumulación. No es posible soslayar el impacto de la crisis de los años noventa en diversas esferas de la vida de la sociedad cubana, en especial cuando nos referimos a la pobreza como problema.

Los noventa plantearon nuevos desafíos a la estrategia cubana de desarrollo: los cambios en el contexto internacional y nacional armaron un controvertido escenario para la preservación de las conquistas sociales. Las respuestas de salida a la crisis han implicado la emergencia de nuevos actores y espacios económicos donde las relaciones de mercado tienen un mayor peso, por una parte; y por otra, la aparición de nuevos rangos e incluso patrones de desigualdad. Lo que los estudios de Mayra Espina califican de “reestratificación” de la sociedad cubana.⁷²

Pasaremos aquí de una mirada a las dinámicas sociales de los primeros treinta años del proceso revolucionario cubano, al análisis de los impactos de la crisis y de las medidas para enfrentarla en los años noventa.

La estrategia del Estado cubano en la lucha contra la pobreza se asentaba en:

- Salvar las brechas heredadas en la distribución del ingreso.
- Asegurar el pleno empleo desde una economía estatal.
- Elevar, gratuitamente, el nivel educacional de la población, con la creación de una capacidad de desarrollo sustentada en la calificación de la fuerza de trabajo.
- Elevar, gratuitamente, el nivel de salud de la población.
- Creación de un sistema de seguridad y asistencia social que garantice la inexistencia de desprotegidos.
- Aplicación de políticas encaminadas a la superación de las diferencias sociales territoriales.

⁷² Véase Mayra Espina Prieto: “Transición y dinámica de los procesos socioestructurales”, en Manuel Monereo, Miguel Riera y Juan Valdés: *Cuba: construyendo futuro*, El Viejo Topo, Barcelona, 2000.

La equidad en el foco de la política social

La implementación de la equidad tenía que comenzar por revertir la desigual e injusta distribución del ingreso. Hacer frente a las desigualdades derivadas de la brecha de los ingresos monetarios fue un primer paso, lo cual tuvo lugar rápidamente por tres vías:

- gravar los ingresos de los ricos;
- eliminar el desempleo y elevar los salarios;
- bajar los costos de los servicios pagados por la población.

Siguiendo esta orientación se gravaron los ingresos de las capas altas de la sociedad, hasta entonces ajena a la aplicación de políticas impositivas, resultado de lo cual se redujeron los ingresos de ese segmento de un 45-50% a un 14-15%;⁷³ el salario medio anual se incrementó en un 3,5%, a la vez que se diseñaba una nueva política en materia de seguridad social, cuyo principal objetivo era lograr que el 100% de la población estuviera cubierta por sus beneficios.

Es importante resaltar que la materialización de la justicia distributiva en Cuba se logra a partir de la supresión de los ricos como estrato social, al eliminarse los mecanismos generadores de la acumulación privada. El sistema de racionamiento de alimentos, por ejemplo, niveló el consumo de las clases con más recursos y el resto de la sociedad. No deben confundirse las urgencias de la coyuntura con las virtudes de la respuesta (no santifiquemos el racionamiento), pero este proceder tuvo un probado efecto positivo.

La concentración del ingreso de la que se partía se evidenció en los siguientes datos: en 1953 el 10% de la población de mayores ingresos recibía el 38,8% del total, en tanto el 20% de menores ingresos participaba sólo del 2,1%.⁷⁴ Ya para 1978

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Andrew Zimballist y Claes Brundenius: "Crecimiento con equidad: el desarrollo cubano en una perspectiva comparada", en *Cuadernos de Nuestra América*, CEA, vol. VI, no. 13, julio-diciembre de 1989.

el 20% más pobre participaba del 11%, mientras el 20% de mayores ingreso percibía el 27,7% de los ingresos.⁷⁵

Las medidas adoptadas para lograr la equidad produjeron la “salarización” del ingreso, de manera que en 1989 el 95% de los trabajadores tenían por empleador al Estado,⁷⁶ (el acceso al ingreso se produce no sólo por la vía salarial, sino por la seguridad social, y por el acceso gratuito a los servicios básicos).

El establecimiento de una escala salarial única contribuyó a reducir la brecha en los ingresos de los trabajadores. Para los años del sesenta al setenta la escala salarial cubana era significativamente equitativa; el salario promedio del 10% de los trabajadores con mayores ingresos era poco más del doble del salario promedio de los trabajadores con salarios más bajos.⁷⁷

Más adelante, en la década del ochenta se produjo una reforma salarial mediante la cual se implantaron nuevas escalas y tarifas salariales para estimular sectores prioritarios para el desarrollo del país; con este proceso el fondo de salarios se incrementó un 25%.⁷⁸ Como resultado de la reforma el salario más alto era 5,3 veces el más bajo, distancia que se redujo otra vez a 4,5 al fijarse el salario mínimo en 100 pesos.⁷⁹

Algunos autores son de la opinión de que la equidad del sistema salarial cubano se debía a una voluntad igualitarista; otros, lo consideran como indicativo de un proceso de homogeneización social. La carga de igualitarismo tuvo también efectos contradictorios, pero más allá de las críticas legítimas, es incuestionable que en el esfuerzo por erradicar la pobreza en Cuba han sido decisivos los instrumentos de política distributiva y la aplicación centralizada de la política social.

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ CIEM-PNUD: “Investigación sobre Desarrollo Humano y Equidad en Cuba”, editorial Caguayo S.A., La Habana, 2000.

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ *Ibidem.*

El enfrentamiento de la pobreza como problema estructural y el logro de la equidad supuso la decidida intervención del Estado en materia de empleo. Entre 1959 y 1969 se crearon un millón de nuevos puestos de trabajo, ello contribuyó a que en 1970 la tasa de desempleo descendiera al 1,3%, lo cual técnicamente puede ser considerado pleno empleo. En la década del ochenta (con el arribo a edad laboral de los nacidos con la explosión demográfica de los años 60) se crearon cerca de un millón 100 mil empleos y el nivel de desocupación se mantuvo entre 3,6% en 1981 y 4,6%⁸⁰ en 1989.

El control estatal de la oferta y la existencia de un sistema único de precios para los productos básicos con niveles bastante bajos y con un comportamiento muy estable fueron pilares de la política distributiva. Estos instrumentos funcionaban como barrera a la inflación, y a su vez estaban sostenidos por el subsidio a las empresas estatales. Se destaca la preeminencia de los aspectos sociales con respecto a los económicos.

Desde 1963 el programa de seguridad social había llegado a dar cobertura al 100% de la población. Otros beneficios: la elevación de la protección de la trabajadora y su hijo y las prestaciones por invalidez; se estableció el derecho al retiro laboral de todos los trabajadores. El monto mínimo de las pensiones se ha incrementado a más del doble,⁸¹ aunque la elevación, mucho mayor, del costo de la vida, lo hace hoy precario.

Además se aplicaron programas de asistencia social para las personas de más bajos ingresos. A ello debe agregarse la reducción de los costos corrientes de los servicios básicos como el alquiler, la electricidad, el costo de los medicamentos etc.

Las transformaciones educacionales han sido decisivas en la lucha contra la pobreza. Las tasas de escolarización de 6 a

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ *Ibidem.*

11 años son de un 99,4% y, si se considera de 6 a 14 años, de un 97,4%,⁸² sin diferencias territoriales significativas. El analfabetismo fue virtualmente erradicado desde los primeros años de la década del sesenta: la tasa de analfabetismo no rebasa el 3,3%. En 1997 el país contaba ya con 220 centros de investigación científica donde trabajan más de 42 mil investigadores, profesores universitarios y técnicos.⁸³

La atención a la salud ha sido otro elemento esencial en el proceso cubano de lucha contra la pobreza y hacia un desarrollo humano integral. Cuba muestra indicadores de salud similares a los de los países desarrollados (75 años de esperanza de vida, y 6,4 por mil nacidos vivos, de mortalidad infantil). Los logros en materia de salud también tienen un comportamiento bastante homogéneo en todo el territorio nacional. Este desempeño está asociado a la existencia de un sistema nacional que cubre a la totalidad de la población urbana y rural, a la formación creciente y permanente de personal altamente calificado en el sector, y a la elevación de la cultura sanitaria de la población.

De una media de un médico por cada 1076 habitantes en el año 1958, la atención se deterioró hasta reducirse a uno por cada 1389 en 1970. La tendencia se invirtió desde entonces y en 1998 el número de médicos en ejercicio era ya de 63 483 y la proporción por habitantes de uno por cada 175.

Otro avance sustantivo en la consecución de la equidad ha sido la incorporación y creciente participación de la mujer en la vida económica, política y social. La mujer representa el 37,49% de las ocupadas en la economía (en el sector estatal representa el 42,73%, y en el sector privado un 22,9%).⁸⁴ Sin embargo, subsisten aspectos de una tradición patriarcal, según la cual la mujer es la responsable de las labores domésticas y la crianza de los hijos, lo que limita su participación más plena. Aunque esta des-

⁸² *Ibidem.*

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ *Ibidem.*

igualdad no se traduce de manera significativa en abusos de violencia, no se le puede desconocer como factor de los altos índices de divorcialidad apreciables en la familia cubana de nuestros días. La dificultad de la pareja para propiciarse vivienda independiente y el hacinamiento en el hogar familiar —que constituye un rasgo de pobreza al cual me referiré después— tiene un peso relevante en los fracasos matrimoniales.

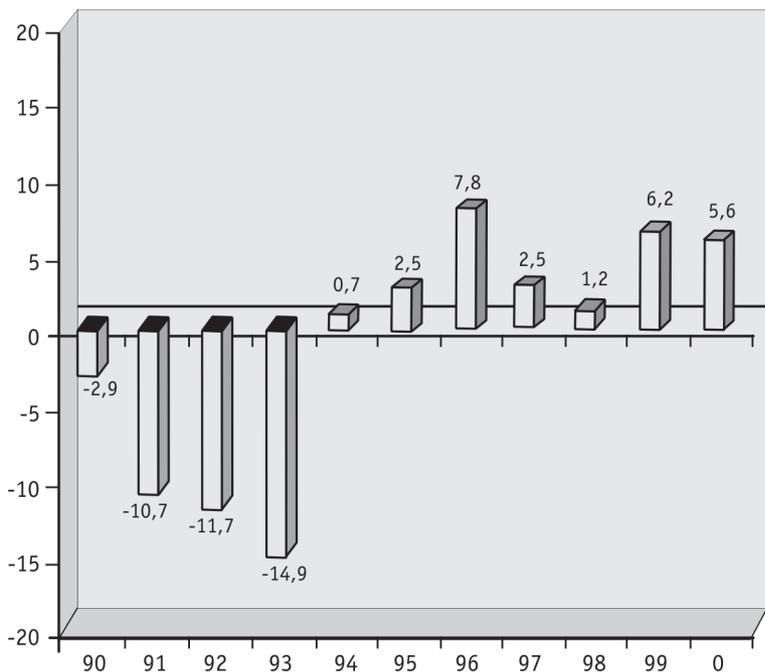
Me he detenido en este panorama porque, al margen de defectos e insuficiencias de distinta magnitud y carácter, a mediados de los años ochenta se consideraba eliminada la pobreza y la indigencia, tanto en las zonas urbanas como rurales.⁸⁵ La medición de la pobreza es compleja e indicadores de alto grado de satisfacción compensan otros de bajo comportamiento. Por otra parte, hay que reconocer que la eliminación de la diferencia entre ricos y pobres se traduce en eliminar la riqueza y mitigar y revertir gradualmente la pobreza, que no es eliminable con la misma inmediatez. Quiero decir con esto que los logros cubanos de los ochenta en estos propósitos se producían dentro de un modelo bastante austero de satisfacción de necesidades, y con un rango muy limitado de opciones monetarias individuales. También que los años noventa nos obligarían a diferenciar entre los conceptos de pobreza y desamparo.

Los años noventa: la equidad desafiada

El año 1990 puede señalarse como el de inicio de la crisis, con la caída del PIB y con la ruptura abrupta del tipo de relaciones mantenidas con los antiguos países socialistas europeos, con lo cual se abre un período de ajuste a las nuevas condiciones. La sacudida económica fue de tal magnitud que consideré conveniente graficarla, lo que no estimé necesario en los casos anteriores.

⁸⁵ CEPAL: *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

PIB: tasa de crecimiento



FUENTES: Elaborado según los datos de: ONE: *Cuba en cifras en 1998*, agosto de 1999; BCC: *Informe Económico 1999*, e informaciones de prensa del año 2000. En el 2001 el PIB bajó a un 2,7% y en el 2002 al 1,1%, y el propuesto para 2003 es de 1,5%.

Entre 1989 y 1992 las importaciones cayeron en un 70% y las exportaciones en un 67%, por su parte el PIB acumulaba hasta 1993 una caída superior al 35%.⁸⁶ Lo que representan estas cifras puede comprenderse mejor si se tiene en cuenta que para fines de los años ochenta el país importaba desde los países socialistas cerca del 60% de las proteínas y más del 50% de las calorías consumidas por la población, y 13 millones de toneladas de petróleo.

⁸⁶ BNC: *Informe Económico 1994*, La Habana, Banco Nacional de Cuba, 1995.

De 1990 a la fecha la población cubana ha sido protagonista de una etapa de ajuste económico, cuya manifestación en la vida cotidiana del cubano ha significado una restricción en las posibilidades de acceder a bienes y servicios en la cantidad y calidad en que lo hacía en etapas anteriores. Esto provoca una ruptura “entre las necesidades y las formas sociales disponibles para su satisfacción”,⁸⁷ y desencadena una “desestructuración de la vida cotidiana”,⁸⁸ entendida como ruptura con las formas y medios habituales para satisfacer las necesidades cotidianas, ante lo cual las salidas, reacciones y opciones son diversas.

El cubano se volvió a encontrar con agudas limitaciones en sus necesidades de alimento, la depresión del poder adquisitivo de su salario, sin transporte público, con cortes frecuentes de electricidad, con pocas esperanzas de resolver sus necesidades de vivienda, sin saber como calzarse y vestirse, y ante el descubrimiento de que el socialismo no era irreversible.

Llegó la hora del ajuste cubano, que se diferencia en lo esencial del impulsado por las políticas de corte neoliberal por el empeño de preservar las conquistas sociales del proceso revolucionario, por la continuidad de la política social y de su regulación estatal. Y sobre todo por una concepción de salida de la crisis donde la política distributiva apunte a la mayor equidad posible frente a los costos del ajuste, identificando los segmentos más vulnerables con el fin de darles amparo con medidas diferenciadas.

Gracias a ello los efectos de la caída económica no se transmitieron a la vida de la población con toda su crudeza, sino que han pasado por el tamiz de la política social, lo que ha atenuado la caída del nivel de vida, aunque con severas restricciones. La totalidad de las familias tiene garantizado un módulo de alimentación a precios muy bajos, subsidiado, determinado por las disponibilidades de productos y tomando en

⁸⁷ Marisela Perera: Intervención en Mesa Redonda: “Emigración y vida cotidiana cubana a fines de siglo”, AUNA, 27 de septiembre de 2000, Habana, Cuba.

⁸⁸ *Ibidem*.

consideración los requerimientos nutricionales diferenciados de niños, ancianos, gestantes y enfermos crónicos.⁸⁹ Por otra parte los servicios de salud y educación se mantienen gratuitos y cubren el universo poblacional cubano; el sistema de seguridad y asistencia social abarca a toda la población, y ofrece subsidios por vejez, enfermedad, muerte, etc., formando parte de este sistema también las pensiones a grupos en desventaja, como los discapacitados y los menores sin amparo filial.⁹⁰

El subsidio al consumo familiar se vuelve a comportar como un factor de contención de las desigualdades dentro de parámetros permisibles. El subsidio de la “canasta básica” alimentaria ha sido de 209 millones de pesos en 1995, de 280 en 1996, de 287 en 1997, y de 244 en 1998.⁹¹

El Estado cubano asume, dentro de las limitaciones coyunturales, el amparo del total de la población. Este tipo de asistencia se proporciona y ejecuta en diferentes niveles y es un derecho no mercantilizado de todo ciudadano cubano. No obstante, es innegable que el deterioro de la economía ha impuesto restricciones al consumo, ha deprimido los servicios, y que algunas medidas para el enfrentamiento de la crisis han tenido un efecto negativo sobre la equidad.

Al momento de iniciarse la crisis la decisión política fue la preservación del empleo estatal (95% de la fuerza de trabajo), del ingreso de los trabajadores, y de los logros de la política social de tres décadas. Por tal razón, a pesar de la caída económica, en los primeros años de la crisis no se produce una caída del empleo, sino un fenómeno de subempleo generado por la subutilización de la fuerza laboral. Esta situación no podía sostenerse indefinidamente. Las presiones inflacionarias (el pago de salarios sin una contrapartida en productos unido a la severa contracción de la oferta) con el consiguiente deterioro de los salarios reales, sumado al de-

⁸⁹ Angela Ferriol: “El reto de la equidad en Cuba”.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ CEPAL: *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2ª. edición, ASDI, noviembre de 1999.

crecimiento de la productividad, las desproporciones en la economía y el incremento del mercado negro eran difíciles de soportar por el Estado y llevaron a la urgencia de rescatar “la correspondencia funcional y cuantitativa entre la economía y la política social”.⁹²

Entre las medidas para ajustar el funcionamiento de la economía a las nuevas condiciones, se aplicó una reducción de plantillas, y se reubicó el personal en los casos posibles. Este proceso fue gradual y diferenciado en los territorios, evitando el desamparo, de manera que los trabajadores excedentes se mantuvieron cobrando aproximadamente el 70% de su salario por un período de seis meses a tres años, hasta que se produjera su reubicación.

Uno de los problemas más delicados que atraviesa el proceso de crisis y reestructuración de la economía cubana es el del empleo, muy sensible al desempeño de la economía. Y porque el trabajo remunerado constituye un valor esencial del sistema.

Entre 1990 y 1998 cesaron en sus puestos de trabajo cerca de 155 mil trabajadores.⁹³ La tasa de desempleo llegó a ser de 7,9% en 1995, y comenzó de nuevo a reducirse después de 1996 hasta 5,5% en el año 2000⁹⁴ y 3,3% en el 2002. Afectó principalmente al empleo femenino: la mayoría de la demanda de empleo eran mujeres jóvenes, con niveles de calificación media o media superior y residentes en zonas urbanas, lo cual complicaba las posibilidades de solución, ya que predominaba la oferta para labores agrícolas.⁹⁵ Considero que es temprano aún para calcular la incidencia que tendrá en la misma el redimensionamiento de la economía azucarera recientemente iniciado.

⁹² Angela Ferriol: “Política social cubana: situación y transformaciones”, en *Temas*, no. 11, julio-septiembre de 1997. Nueva Epoca, 1998.

⁹³ CIEM-PNUD: ob. cit.

⁹⁴ Según datos del “Informe Económico del Banco Nacional de Cuba”, 1999 y 2000, e informaciones de prensa.

⁹⁵ CIEM-PNUD: ob. cit.

Las medidas para enfrentar la situación del empleo estuvieron dirigidas en dos direcciones: la readecuación del empleo estatal en correspondencia con las posibilidades reales de gestión económica y la emergencia y/o expansión reconocida y legalizada de formas no estatales de empleo, con lo cual se producen importantes cambios en la estructura del empleo.

Estructura del empleo (%)	1981	1996	1997	1998
Total de Ocupados	100	100	100	100
Entidades Estatales	91,8	77,7	76,6	75,0
Cooperativas	1,1	9,6	9,1	8,8
Empresas mixtas y sociedades mercantiles	...	3,0	3,6	4,1
Organizaciones políticas, de masas y sociales	...	1,1	1,0	1,0
Privado Nacional	5,5	5,3	6,2	8,1
Por cuenta propia	1,6	3,3	3,5	3,0

FUENTE: ONE: *Cuba en cifras 1998*, agosto de 1999.

El ajuste económico implicó un nuevo modelo económico en el que, si bien el Estado continúa teniendo el peso preponderante en la actividad económica, se abren espacios a otras formas y figuras económicas que opera en el mercado interno.

En condiciones críticas de desbalance financiero, los precios de los productos bajo racionamiento no sufrieron variación, pero el acelerado crecimiento del mercado informal llevó a un inusitado incremento de los precios fuera del mercado estatal (se calcula que en 1993 los precios en el mercado informal eran 40 veces superiores a los de cuatro años antes),⁹⁶

⁹⁶ CIEM- PNUD: ob. cit.

lo que proporcionaba a quienes operaban en ese mercado ingresos muy superiores al salario.

Los cambios estructurales, unidos a la despenalización de la tenencia de divisas, producen una segmentación de los mercados y una diferenciación de las posibilidades de consumo.

El dinamismo del llamado sector emergente de la economía (turismo internacional, representaciones de firmas extranjeras, empresas mixtas y sociedades cubanas jurídicamente privadas) con otras potencialidades económicas inmediatas, también ha generado diferenciación en los ingresos y en el consumo.

Si al final de los años ochenta más del 90% de los ingresos monetarios procedían de las relaciones con el Estado, en 1996 se calculaban en el 64%, mientras los procedentes del mercado libre eran el 22%.⁹⁷ A diferencia de lo que ocurría en los años ochenta cuando el consumo se realizaba esencialmente en el mercado estatal (racionado y paralelo, este último de precios diferenciados, pero regulados y asequibles), hoy el cubano medio satisface sus necesidades en mercados diferenciados por sus precios, moneda en que opera y legalidad:

1. Mercado estatal en moneda nacional y de precios regulados, que incluye los productos racionados, electricidad, agua, transporte público, servicios de comunicación nacional, red de gastronomía, servicios personales, actividades culturales y de recreación.
2. Mercado de precios libres en moneda nacional, donde se adquieren alimentos, bebidas, artículos de higiene y limpieza del hogar, confecciones, muebles, servicios de transporte privado y paraestatal y servicios personales. En este mercado intervienen trabajadores por cuenta propia, industrias locales del Poder Popular, etc.
3. Mercado formal en divisas, que ofrece bienes diversos, muchos de los cuales no se ofertan en los dos mercados

⁹⁷ *Ibidem.*

mencionados anteriormente; además de servicios múltiples.

4. Mercado informal, que opera tanto en moneda nacional como en divisa, ofreciendo bienes de diferentes calidades y servicios múltiples.

La satisfacción de las necesidades del cubano medio requiere la incursión en al menos tres de estos mercados; pero el volumen de necesidades que puede satisfacer en el mercado de moneda nacional de precios libres (donde el mercado agropecuario tiene un peso importante en la estructura del consumo alimentario) y de divisas depende del nivel de los ingresos. Algunos estimados plantean que los precios en mercados liberados en moneda nacional son siete veces superiores que los del mercado de precios fijos, y los precios en el mercado formal de divisas llegan a ser veinte veces mayores.⁹⁸

Con vistas a compensar las desigualdades originadas en el ingreso, y en la medida que la recuperación económica lo ha permitido, se han elevado los ingresos nominales de la población en pesos y en dólares. El salario medio creció de 188 pesos en 1989 a 221 pesos⁹⁹ en 1999. Además se han establecido otras formas de retribución, como los esquemas de estimulación en divisas, con lo cual se potencian los ingresos, a veces de manera significativa debido a la tasa de cambio. En el año 1994 se calculaba que accedía a divisas el 21% de la población, y en 1996 el 40%.¹⁰⁰

Hay que destacar, en consecuencia, primero, que persisten las diferencias en el consumo y que sólo con los incrementos de la producción y la recuperación del papel del salario podrán reducirse las mismas; segundo, que una parte de la población está en peligro de no poder satisfacer sus necesidades. Se ha utilizado el término “población en riesgo” para diferenciar del pobre estructural a “aquella parte de la pobla-

⁹⁸ Ángela Ferriol: ob. cit.

⁹⁹ BCC: ob. cit.

¹⁰⁰ CIEM-PNUD (a): *Investigación del Desarrollo Humano en Cuba 1996*, Caguayo S.A., La Habana 1997.

ción en peligro de no poder cubrir alguna necesidad básica y que por eso debe ser monitoreada y protegida por la política social".¹⁰¹

La pobreza es un fenómeno multidimensional, que se caracteriza no sólo por las carencias materiales, sino por la falta de oportunidades y por el desamparo. Pero, hecha la salvedad sobre el desamparo, no cabe duda de que lo que se mide es el grado de pobreza, a veces también muy intensa. Es prácticamente imposible que condiciones dramáticas de contracción económica como las que ha vivido Cuba no generen también un proceso de empobrecimiento y hasta de franjas de marginalidad.

El espectro de la pobreza cubana se amortigua también por la gratuidad de los servicios médicos y la educación, y el régimen de propiedad de la vivienda a través de un sistema de pagos asequible.

En el estudio de Cuba, para fijar la línea de riesgo, como primer paso, se parte de la canasta básica de alimentos (en su composición y monto se tienen en cuenta los requerimientos mínimos per cápita diarios necesarios para conservar la salud atendiendo a la estructura etérea, el clima, el esfuerzo físico y los hábitos de alimentación),¹⁰² se precisa el por ciento de los requerimientos nutricionales a que la población accede a través del racionamiento (precios subsidiados), y se considera que el resto de las necesidades se satisface a precios de mercado libre. El segundo momento en la fijación de la línea de pobreza es considerar el monto de los gastos en la satisfacción de las necesidades básicas no alimenticias. En la estructura de esos gastos incide la disponibilidad de bienes y servicios gratuitos o subsidiados. Si esto no se toma en consideración, las valoraciones posteriores pueden quedar distorsionadas.

Con estas apreciaciones sobre la metodología aplicada, se calcula que la población en riesgo se incrementó de 6,3% en

¹⁰¹ Ángela Ferriol: ob. cit.

¹⁰² *Ibidem*.

1988 a 14,7 % en 1996;¹⁰³ para la región oriental la incidencia fue del 21,7%.¹⁰⁴ En trabajos más recientes sobre pobreza urbana el cálculo para toda la Isla fue rectificado a un 20% en 1999.¹⁰⁵

Impactos de la crisis económica en la población cubana

La alimentación ha sido uno de los renglones más afectados, manifiesto en un deterioro del estado nutricional de la población. El consumo diario per cápita de unas 3 130 calorías y cerca de 80 gr de proteína, lo cual cubría el 137% de las necesidades nutricionales¹⁰⁶ básicas en la segunda mitad de los años ochenta, cayó hasta 1 863 cal¹⁰⁷ y 47 gr de proteínas diarias¹⁰⁸ en 1993. Actualmente el consumo se ha recuperado, y llega a 2 400 cal y 65 gr de proteínas diarias,¹⁰⁹ más cercano a los requerimientos mínimos promedio. La reestratificación social implica hoy una distribución menos equitativa de estos promedios.

El déficit en la disponibilidad de alimentos tuvo su repercusión en el estado de salud de la población; se atribuye la epidemia de neuropatía desatada entre 1992 y 1993 al deterioro abrupto de la dieta. Otros indicadores de salud que se afectaron con respecto a 1990 fueron el estado nutricional de las embarazadas y el bajo peso al nacer. Este último indicador comenzó a ascender a partir de 1991, reportando su peor comportamiento de los últimos años en 1993,¹¹⁰ aun-

¹⁰³ Ferriol, Angela: ob. cit.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Ángela Ferriol: "Explorando nuevas estrategias para reducir la pobreza en el actual contexto internacional. Experiencias de Cuba", ponencia en el Taller Reducción de la pobreza en el Caribe, La Habana, noviembre de 2002.

¹⁰⁶ PNUD-CIEM: *Investigación sobre Desarrollo Humano y Equidad en Cuba 1999*, Caguayo S.A., La Habana, 2000.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Carlos Lage: ob. cit.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ PNUD-CIEM: ob. cit.

que muestra nuevamente una recuperación al final de la década.¹¹¹

En 1997, el 98,5% de la población urbana y el 79,4% de la rural tenía acceso a agua potable, mientras el acceso al saneamiento era del 93,6% y el 82,8% respectivamente.¹¹²

Aun cuando el por ciento es alto, el servicio se sustenta en redes de acueducto y alcantarillado cuyo estado técnico es deficiente, debido a largos años de explotación y escaso mantenimiento. Esto origina muchas dificultades: el abasto de agua es inestable, con pérdidas muy elevadas por roturas, y el servicio de alcantarillado presenta frecuentemente obstrucciones. La población ha percibido el deterioro en los últimos años, lo que se manifiesta en los índices de potabilidad del agua, la inestabilidad del servicio y los per cápita recibidos.¹¹³

Las causas que atentan contra el mejoramiento de estos servicios vitales están relacionadas con la insuficiencia de recursos financieros y las limitaciones que impone el bloqueo a Cuba para adquirir equipos para ese sector en mercados más cercanos.¹¹⁴ Se estima que se requieren unos 108 millones de dólares en las inversiones inmediatas para el rescate y rehabilitación de los sistemas existentes de abastecimiento de agua y saneamiento.¹¹⁵

Las mujeres constituyen uno de los segmentos poblacionales más afectados por la crisis, por ser ellas las que por tradición y cultura llevan el peso de la administración de los recursos domésticos. La disminución del salario medio real y de la oferta de productos alimenticios, el recrudecimiento de la situación habitacional, el déficit de capacidades en los círculos infantiles, la contracción de la oferta de bienes de uso duraderos, han hecho más compleja y estresante la vida de la mujer. La solución de muchos de los problemas enunciados depende del

¹¹¹ *Ibídem.*

¹¹² *Ibídem.*

¹¹³ *Ibídem.*

¹¹⁴ *Ibídem.*

¹¹⁵ *Ibídem.*

desempeño de la economía y de la continuidad de una política social enfocada a ese sector.

La situación de la vivienda es posiblemente el factor que con mayor incidencia gravita sobre la población. Los índices más altos de construcción de vivienda se alcanzaron entre 1985 y 1990, período en el cual la construcción habitacional se elevó a cerca de 50 000 viviendas por año en el país. Este ritmo no logró, sin embargo, dar respuesta a la necesidad que se arrastraba, agravada por el mantenimiento deficitario. Desde 1990 las nuevas construcciones se redujeron sensiblemente y sólo a finales de la década se ha logrado una cierta recuperación, aunque no alcanza aún el comportamiento logrado en los ochenta.

Entre el 2001 y el 2002 la Isla fue azotada por tres huracanes. El primero, Michelle, dejó un saldo enorme de destrucción de viviendas que tuvo una eficaz respuesta del sistema, con la construcción, en poco más de un año, de más de 57 000 casas para los damnificados. El inventario de los daños de los dos posteriores, Isidore y Lily, encuentra a la economía agotada por el esfuerzo precedente, y no pudo contar de inmediato con un programa priorizado.

En Ciudad de La Habana, afectada por las prioridades dadas a la vivienda en el interior del país, la "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 irre recuperable 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 76 000 personas".¹¹⁶ Existen ocho provincias en las cuales el estado de la vivienda es más grave aún que en la capital. Esta situación obliga además a la mayoría de las parejas jóvenes a convivir con el núcleo de procedencia, lo que crea frecuentemente condiciones de hacinamiento. Y se suma a los factores que inciden en la migración interna hacia Ciudad de La Habana.

¹¹⁶ CIEM-PNUD: ob. cit.

En cuanto a la educación,

[...] la dotación de recursos se ha reducido sustancialmente; si bien no se ha disminuido el salario del personal docente (por el contrario se incrementaron los salarios del sector) sí se han realizado ajustes en los fondos destinados a útiles y textos, y otros materiales. Las repercusiones han sido mayores en laboratorios y talleres cuyo equipamiento se ha deteriorado, o en los centros internos por la reducción en los servicios de transporte y alimentación.¹¹⁷

También se enfrentan limitaciones en el suministro de vestuario y calzado escolar.

Con el sector de la salud sucede algo similar, ya que la incidencia de la falta de recursos es apreciable. Se produjo una reducción en la asignación de divisas al sector. Estas restricciones han limitado la compra de medicamentos, equipos médicos, materias primas para la industria farmacéutica nacional y han provocado un severo deterioro de las unidades asistenciales.

Los problemas relativos al sistema de salud no dependen sólo de la situación económico-financiera sino que reciben la influencia de la situación alimentaria, como ya señalamos con anterioridad, de las condiciones higiénico-sanitarias, de los problemas en el sistema de transporte, etc.; si bien estos factores son externos al sistema de salud, generan brechas en la equidad, en tanto las posibilidades de los distintos núcleos poblacionales permiten un acceso en condiciones diferenciadas a estos servicios.

Estos son los problemas que han afectado con mayor incidencia a la población cubana durante los años de la crisis, y que, teniendo en cuenta la magnitud de la misma, podrían haber sido mucho mayores sin la preservación de la política social del Estado.

Sin duda la década del noventa, con sus profundos cambios, planteó nuevos retos al proyecto cubano. Primero, la

¹¹⁷ CEPAL: ob. cit.

continuidad de los obstáculos impuestos por la política de cerco económico de los Estados Unidos. Segundo, la reinserción internacional debe producirse en un mundo ordenado en torno al mercado como principal asignador de recursos, lo cual es adverso al proyecto social doméstico, en el cual la intervención del mercado por parte del Estado —al margen de un exceso discutible de presencia estatal— ha sido el factor determinante de neutralización y alivio de las diferencias. Tercero, la emergencia de una estructura social más diferenciada, que tampoco debe ser interpretada como una vía de restauración del capitalismo, sino como un proceso de restratificación socioeconómica, inconcluso aún, en el cual es necesario hacer frente a la aparición y reaparición de una franja de población en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, lo que supone un nuevo reto a la política social cubana que hasta finales de los ochenta había actuado en un entorno orientado a la homogeneización y a una mejoría centrada en esquemas de bienestar social.

Ideas para una conclusión

En Cuba los primeros pasos en materia de superación de la pobreza se asentaron en los objetivos de nivelación de las reformas fundacionales del orden socialista, en el plano social y económico. Vindicaron un principio de equidad distributiva con más acierto que una perspectiva inmediata de desenvolvimiento económico. El crecimiento buscado en la economía no logró satisfacer las expectativas bajo el adverso escenario de una hostilidad norteamericana sostenida. Desde entonces la lógica del bipolarismo se volvió decisiva.

Fue con el ingreso preferencial al Programa Complejo del CAME, a principios de los años setenta, que el proyecto cubano pudo generar una dinámica de crecimiento económico que permitió costear la estrategia de justicia social y el patrón de equidad distributiva que ya se había puesto en marcha, y alcanzar un nivel impresionante en la calidad de vida de la po-

blación. A la altura de los ochenta no se podía hablar de la pobreza como un problema social.

La caída económica que tuvo lugar a partir de la desintegración del bloque socialista provocó la dramática contracción de las condiciones de vida, agravada por la dislocación del patrón de equidad introducida por las reformas (el “ajuste cubano”), imprescindibles, sin embargo, para contener la caída y permitir que las estrategias de recuperación se asentaran.

El panorama cubano prospectivo no es el de un proceso de superación lineal. Salir de un estancamiento en la supervivencia parece imposible sin nuevas reformas que podrían generar algún grado de intensificación de las dinámicas de desigualdad. No hacerlo amenaza, por el contrario, con acentuar la retardación de la economía, al costo de disminuir competitividad para una coyuntura de reinserción internacional. No se puede decir que nos hallemos en un escenario definitivo sino de transición, esencialmente signado por desafíos para el proyecto socialista, y no sólo por sus incuestionables realizaciones en materia de justicia social.

Este escenario implica, en el plano social, hacer frente a un empobrecimiento atípico en el continente: ajeno a dinámicas internas de explotación, exento del peligro del desamparo, más homogéneo a pesar del desgaste del igualitarismo, a partir de la valoración del precedente en un proceso de superación. Implica también, en consecuencia, que las estrategias de disminución de pobreza deben ser vistas en escalas distintas a las que se manifiestan eficaces para otros escenarios. Al tiempo que convergen con estrategias de valor universal, como la propuesta de gravar las transacciones financieras en función de beneficio social (impuesto Tobin), o con estrategias de valor regional, como las propuestas de integración (Mercosur), o de constitución de un club de países deudores, u otras que incluso han sido manejadas en foros internacionales.

Un segundo conjunto de consideraciones, que toca a todos, se relaciona con la distinción entre lo coyuntural y lo estructural, lo provisional y lo definitivo, el corto plazo y el largo

plazo, en las propuestas de alivio y disminución de la pobreza. Hablar de alivio y de disminución parece más realista hoy que hablar de erradicación. No se puede pasar por alto que el problema de la pobreza se ha convertido en una preocupación priorizada a partir de los noventa, pero no se han encontrado medios efectivos de contención. Pero disminución y alivio también requieren definición.

Hoy se presentan en muchas partes, con cierto triunfalismo, disminuciones porcentuales, conseguidas con medidas de coyuntura que no erradican causas ni aseguran la no reproducción del fenómeno. Sin la crítica realista de que no se ven en el horizonte estrategias que toquen la estructura de los mecanismos de pauperización. Una mirada socialista muy ortodoxa nos movería a afirmar que resulta imposible dar solución al problema de la pobreza desde las sociedades de hoy, dentro de las estructuras del reino de la acumulación capitalista. Podría ser una afirmación trágica ante el fracaso del experimento socialista del siglo xx.

La tercera y última consideración nos lleva al tema de los actores. El esquema neoliberal ha reducido las capacidades de los Estados de la periferia en dos sentidos: el de la pérdida de soberanía funcional para defender a la nación de los excesos de las imposiciones financieras globales, y el de la precarización de los recursos públicos para hacer frente a las necesidades sociales de los propios Estados. En tal contexto crece el peso específico de las instituciones civiles y de los dispositivos de apoyo no gubernamental, y una tendencia generalizada de los gobiernos, debilitados en su capacidad, a traspasar a la sociedad civil obligaciones que les son propias e indelegables, y que no pueden encontrar solución fuera de su esfera de acción. Además, la lógica que rige las dinámicas del capital es ajena a la justicia social y por tanto a la reducción de la pobreza, por lo que cualquier fórmula que suponga el aporte de recursos en esta dirección requiere del apoyo firme del poder estatal.

La participación popular tampoco se agota en las instituciones. No sólo no se agota sino que con frecuencia ni siquiera

está presente. Descentralizar no puede significar, como se nos ha querido hacer ver, privatizar, o suprimir la función reguladora del Estado sobre la economía, o descargar indiscriminadamente responsabilidades fuera de la esfera política. Este concepto, que tiene usos tan diversos, también se refiere a la posibilidad de propiciar la presencia efectiva del pueblo en la toma de decisiones que tienen que ver con su vida, con su comunidad y con el país en su conjunto. Para lo cual significa poco la garantía de elegir periódicamente gobernantes que no conocen y que los defraudan, y tampoco basta con la disponibilidad movilizativa a través de los movimientos sociales.

Quiero decir que, aunque parezca otro tema, el difícil, contradictorio y prolongado proceso de formación del pueblo en la toma de decisiones también es un componente, en el sentido más definitivo, de la lucha contra la pobreza. Es imprescindible que el mundo abstracto del pobre le pertenezca cada vez más al pobre, como le pertenece su dura realidad.