

## EL CASO CUBANO EN DIÁLOGO DE CONTRASTE

El problema central que esta investigación ha examinado es el de la relación Estado-mercado en la distribución, sus expresiones en la política social y su relación con las formas de enfrentamiento a la pobreza y la desigualdad, en diferentes momentos de la experiencia socialista cubana. El esquema general de los estudios de casos incluyó las siguientes áreas:

- Modelos de socialismo, características y momentos de la relación Estado-mercado en la transición socialista cubana. La reforma económica.
- Rasgos de la política social cubana y de las estrategias de enfrentamiento a la pobreza. Papel del Estado en su diseño e implementación en dimensiones seleccionadas:
  - Los gastos sociales, estructura y dinámica.
  - Desempeños en espacios de igualdad prioritarios: salud, educación, asistencia y seguridad social.
  - Cambios en la estratificación social. Estructura socioclasista, acceso al empleo, distribución de los ingresos y consumo.
  - Evolución de la pobreza y el desarrollo humano.
  - Sustentabilidad económica de la política social.

La construcción de evidencias empíricas para los diagnósticos y evaluaciones en las dimensiones seleccionadas se basa, fundamentalmente, en el análisis de documentos estadísticos y político-programáticos, hallazgos de investigaciones sociales afines, consultas a expertos y entrevistas focalizadas en diferentes grupos poblacionales.

Una de las mayores dificultades que enfrenta un estudio como este en Cuba es la del acceso a la información cuantitativa necesaria. Aunque el país cuenta con un sistema de producción de estadísticas continuas muy completo y bien estructurado, organizado a través de la Oficina Nacional de Estadísticas perteneciente al Ministerio de Economía y Planificación, que elabora un anuario estadístico abierto –en el que se incluyen numerosas categorías sociales y económicas útiles a nuestros propósitos–, existe un conjunto de informaciones de gran significado para el análisis de la pobreza y el bienestar que no son de acceso público, especialmente todo lo concerniente a las encuestas de hogares, ingresos personales, familiares y el balance de los recursos laborales.

Nuestro estudio ha tomado en consideración las fuentes estadísticas abiertas disponibles, complementándolas con el uso de una amplia base bibliográfica de estudios cubanos, vinculados de algún modo a la reflexión sobre las políticas económicas y sociales y sobre el acceso al bienestar, aportando con ello, adicionalmente, al lector interesado en el tema de Cuba un amplio listado bibliográfico de investigaciones realizadas en nuestro país.

La selección de textos de apoyo ha procurado asegurar la utilización de materiales sobre pobreza e indicadores económicos y sociales del desarrollo que están respaldados por la realización de investigaciones concretas (sociológicas, económicas, antropológicas, geográficas, urbanísticas), la representatividad de las instituciones e investigadores que estudian el tema en el país y la diversidad de criterios que caracteriza esta área. La abundante y exhaustiva inclusión de citas y referencias bibliográficas no proviene de un celo excesivo por demostrar dominio de fuentes, sino que en este caso se trata de una exigencia metodológica, al constituir los estudios realizados en el país uno de los recursos fundamentales para la construcción de evidencias empíricas propias de esta investigación.

Los documentos de carácter normativo político examinados –la Constitución socialista y su reforma, los documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba en diferentes períodos (Partido Comunista de Cuba, 1976a; 1976b; 1980; 1981; 1986; 1997)– tienen la función de esclarecer la posición oficial, el punto de vista de los tomadores de decisiones al más alto nivel, sobre los temas tratados, de donde se derivan las líneas estratégicas y los modelos que han orientado las políticas sociales y de manejo de las desventajas.

Como instrumento complementario, que permitiera el contacto directo con los sujetos que forman parte de la pobreza y la desigualdad,

se realizaron una serie de entrevistas focalizadas a personas ubicadas en situaciones ventajosas y desventajosas de la estratificación social<sup>7</sup>. Las entrevistas abordaron el tema de los ingresos y sus fuentes, la vivienda y su estado de habitabilidad y el confort doméstico (equipos electrodomésticos, espacios habitables, hacinamiento), las estrategias de vida familiares, el uso de los servicios públicos y la autopercepción del bienestar familiar propio en comparación con otros segmentos sociales y con relación a sus padres.

En virtud de la variedad de las fuentes y la no coincidencia de los años, indicadores, concepciones, métodos, unidades de análisis, etc. utilizados en cada país o institución para la medición de la pobreza y de diferentes dimensiones del bienestar, la ubicación comparada del caso cubano en la región no ha podido realizarse con la extensión y profundidad que exigiría el tema. No obstante, siempre que es posible se introducen algunas comparaciones que auxilien el hallazgo de generalidades y especificidades.

Con este conjunto diverso de recursos informativos, nuestra reflexión intentó conectar y hacer dialogar la visión programática (el discurso sobre la pobreza y el desarrollo social elaborado desde el poder político), las evidencias empíricas, cuantitativas y cualitativas, que ilustran desempeños en esas áreas y las evaluaciones realizadas desde la investigación social, con el propósito de acercarnos a un cuadro crítico-propositivo múltiple sobre la experiencia cubana de manejo de la pobreza y sus posibles derivaciones generales para las estrategias de alivio de la exclusión social.

## **LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA EN CUBA**

El estudio y las mediciones de la pobreza en Cuba han sido un tema poco frecuente y de reaparición relativamente reciente en nuestras ciencias sociales y el ámbito de los diseños de las políticas sociales. Ello se

---

<sup>7</sup> En el transcurso de este proyecto, diseñé y apliqué, con la colaboración de los estudiantes de la segunda promoción de la Maestría en Sociología de la Universidad de La Habana, un conjunto de entrevistas focalizadas. Se seleccionaron muestras de confianza y se entrevistó a sujetos incluidos en hogares que representaran posiciones socioestructurales contrastantes y extremas, relativamente ventajosas y desventajosas, por su nivel de ingresos, bienestar material y sectores de ocupación, en diferentes provincias del país. Se realizaron en total 37 entrevistas, 18 a familias en situación media alta y ventajosa y 17 a familias en situación media baja y desventajosa, distribuidas en diferentes regiones y provincias del país (dos en Pinar del Río, dos en La Habana, doce en Ciudad de La Habana, siete en Cienfuegos, cuatro en Las Villas, dos en Camagüey, cinco en Holguín, una en Las Tunas y dos en Santiago de Cuba). La muestra recoge un espectro amplio de situaciones socioestructurales urbanas típicas del nuevo esquema de estratificación, atendiendo a la fuente y magnitud de los ingresos: trabajadores del turismo, empresarios de la economía mixta, familias que reciben remesas, trabajadores independientes, propietarios de pequeños negocios, trabajadores estatales en el sector tradicional de la economía, personas que no trabajan y pensionados.

debe a que no era este un tema típico o pertinente en las agendas de las disciplinas sociales de los países socialistas, bajo el supuesto de que las transformaciones sociales emprendidas habían tenido como impacto el mejoramiento ininterrumpido de las condiciones de vida de los sectores populares y la desaparición de las situaciones de desventaja económica y social más agudas. Se creó un escenario subjetivo de optimismo social compartido, que indujo a la idea de la total desaparición de la pobreza y de que insistir desde las ciencias sociales en dicha problemática podía parecer un acto crítico excesivo o de mala fe.

Por otra parte, si bien puede encontrarse una tradición de estudios sobre el Estado y el sistema político dentro de nuestra ciencia política<sup>8</sup> –y en la segunda mitad de la década del ochenta se iniciaron investigaciones que tenían a la política social cubana como objeto de análisis, algunas de las cuales incursionaron incluso en los estudios comparados<sup>9</sup>–, estos se orientaron hacia valoraciones de la política social en su carácter de estrategia de elevación del nivel de vida. Dado que su conexión con la problemática del Estado se circunscribió a la evaluación de las formas de diseño estratégico e implementación, el campo de indagación en la relación Estado-políticas sociales-pobreza no llegó a consolidarse.

En 1983 aparece el conocido libro de Rodríguez y Carriazo, *La erradicación de la pobreza en Cuba*, en el que se declara eliminado este fenómeno, al menos en su escala de problema social, y de alguna manera ello clausura la posibilidad de continuar con esta vertiente de análisis de la sociedad cubana.

No es este un caso exclusivo de los estudios de pobreza; temáticas como marginalidad, sociedad civil, diferencias raciales y conflictos, entre otras, se consideraban articuladas a modelos conceptuales apegados a la sociología burguesa e ideológicamente incorrectos, inapropiados para explicar los procesos de cambio en el socialismo que seguían la lógica de la creciente homogeneización social<sup>10</sup>.

De cualquier manera, aún hoy se discute si es posible hablar de la real erradicación de la pobreza en Cuba en la década del sesenta o si, por el contrario, su presencia persistía en estos años y lo que se habría producido con la reforma y la crisis no es una reemergencia o

---

8 Aun cuando dentro de las ciencias sociales cubanas el espacio reservado a las reflexiones politológicas como tal no es muy amplio –y ello se reconoce como uno de los puntos débiles de estas disciplinas en el país–, podemos encontrar la presencia estable de esta línea de análisis en trabajos de Juan Valdés Paz (1994) y Fernando Martínez Heredia (1988; 1991).

9 Ver García Pino et al. (1990; 1991).

10 Un análisis sobre las limitaciones y avances de las ciencias sociales cubanas en el socialismo puede encontrarse en los textos de Alonso (1995), Hernández (1994) y Núñez (1997).

reaparición de la pobreza, sino una ampliación y un deterioro de los mecanismos para su alivio (Alonso, 2002).

Esta última postura, que es la que comparto, considera que lo que fue eliminado como efecto de las transformaciones socialistas fueron las fuentes de la pobreza que radican en las relaciones de explotación excluyentes y el desamparo, pero siendo este un fenómeno multidimensional, que incluye y que se genera, en última instancia, en una matriz global extranacional, difícilmente pudo ser eliminada por un país periférico y pobre él mismo, con recursos insuficientes, a lo que se unen prioridades, errores y preferencias en la aplicación de las políticas de desarrollo social que impidieron resolver algunos problemas esenciales del acceso a bienes en el plano individual y familiar.

Desde esta óptica, la tesis de la erradicación de la pobreza en Cuba parte de una simplificación en la conceptualización y la medición de ese fenómeno, al reducir el problema a algunos condicionamientos estructurales, circunscriptos a la noción de desarrollo a escala nacional. Una tarea pendiente es la de producir una reconstrucción de datos de la época e intentar acercarnos desde el presente a una medición *ex post facto*.

No obstante, pueden rastrearse algunos antecedentes que utilizaron las nociones de grupos con desventaja social, grupos vulnerables o población en riesgo, para abordar el problema de diferentes sectores sociales con déficit en sus ingresos o en la satisfacción de algunas necesidades básicas.

Zabala (1999) identifica dentro de estos antecedentes una investigación realizada por el Instituto de Investigación de la Demanda Interna, en la segunda mitad de los ochenta, sobre la diferenciación territorial en las condiciones de vida y un estudio concluido hacia 1990 por el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas, que caracteriza al niño en riesgo por condiciones socioeconómicas y familiares adversas.

La evidente expansión de las desventajas sociales, carencias y desigualdades que se produce con la crisis generó un escenario que exigía nuevas formas de reflexión sobre la realidad social y la elevación del perfil de intervención de las disciplinas sociales. En el contexto de la década del noventa, fundamentalmente en la segunda mitad, se relegitima la necesidad de estudiar la pobreza.

Entre las investigaciones iniciales que abren esta nueva etapa se encuentra el cálculo de la canasta básica realizado por Torres (1993) en 1991, en el que obtuvo que el grupo de menores ingresos de la población cubana no alcanzaba a cubrir dicha canasta. Torres encontró que un 22,5% de las familias estaba en esa condición. Esta medición pionera alertó sobre la gravedad del problema de la insuficiencia de ingresos en el plano individual familiar, pero su hallazgo no es comparable con mediciones posteriores, pues sólo incluyó en el cálculo salarios y pensiones,

dejando fuera toda otra gama de ingresos posibles (remesas familiares, ocupaciones eventuales, etc.) que luego han sido consideradas.

En 1991, en el congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología celebrado en La Habana, Beatriz Díaz (1992) presentó una ponencia en la que utilizaba algunos elementos de la propuesta de Amartya Sen sobre el concepto de desarrollo para valorar el caso cubano e incluía una comparación de indicadores sociales entre Cuba y América Latina. De este análisis la autora infiere la centralidad de la equidad en el modelo de desarrollo social adoptado por Cuba.

Dichos trabajos pioneros están indicando una reacción rápida de las ciencias sociales cubanas, a pesar de su subvaloración anterior, en relación con el tema de la pobreza ante la situación de crisis y ampliación de la vulnerabilidad social.

En la actualidad, podemos distinguir en Cuba al menos seis tipos de estudios en el área de la pobreza o afines a ella.

Estudios cuantitativos estadísticos: se basan en muestras amplias de hogares, estadísticamente representativas, a las que se les aplica una encuesta, utilizando un enfoque de pobreza absoluta a partir de necesidades básicas insatisfechas<sup>11</sup>. Incluyen entrevistas a submuestras para abordar aspectos subjetivos de la situación de pobreza (autoidentificación o no como pobres, problemas percibidos como fundamentales). Estos estudios han utilizado las siguientes definiciones:

Son pobres las personas con condiciones de vida por debajo de un umbral que les permita su reproducción biológica y su desenvolvimiento social en condiciones adecuadas, incluyendo dentro de dicho desenvolvimiento tanto aspectos económicos como políticos [...] en este enfoque la medida de necesidades básicas que se incluye en la consideración de quién es pobre difiere de los deseos o expectativas de los sujetos implicados; es decir, se requiere distinguir “condiciones de privación” de “sentimientos de privación”, elemento este último que no se plantea obviar, pero que se corresponde más con un enfoque de pobreza relativa [...] se entiende por un acceso a condiciones adecuadas, magnitudes consideradas esenciales por las sociedades, las cuales varían de un país a otro en dependencia de las condiciones económicas, sociales y políticas concretas, si bien existe un consenso internacional respecto a las privaciones que son clasificadas como de pobreza en cualquier caso (Ferriol, 2003a: 7-8).

---

11 Esta línea ha sido abierta y conducida por el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), perteneciente al Ministerio de Economía y Planificación. Ver, por ejemplo, Ferriol et al. (1997) y Ferriol (1998; 2002; 2003a; 2003b).

Entre los aportes más significativos de esta línea de estudios se encuentran: colocar el tema de la pobreza como un aspecto relevante del autoconocimiento que las ciencias sociales tienen la responsabilidad de proveer a la sociedad de la que forman parte y a los procesos de toma de decisiones y trazado de políticas; haber efectuado mediciones que permiten cuantificar el problema y suministrar datos que nutren directamente la política social y avalan la asignación de recursos para su manejo; describir el perfil general de la pobreza en Cuba y el uso y adaptación a nuestras condiciones de metodologías internacionalmente aceptadas y probadas, lo cual también posibilita acercarnos a comparaciones internacionales. Estos aportes se comprenden mejor si se tiene en cuenta que todo ello se realiza por primera vez en el país.

Como limitación importante puede señalarse el hecho de no haber realizado mediciones de pobreza rural, siendo esta un área en la que la crisis y la reforma han tenido fuertes impactos en cuanto a la ampliación de las desventajas sociales y que reclama estrategias propias, ajustadas a sus características. Ello nos priva, además, de obtener una idea más cercana a la magnitud del problema de la pobreza en el país en su conjunto.

Ha faltado también un análisis orientado a la valoración en profundidad de las particularidades territoriales de la magnitud y las características de la pobreza. Este es un déficit importante toda vez que uno de los impactos más consistentes de la crisis y la reforma ha sido la acentuación de las diferencias asociadas a lo espacial, a las ventajas con que ha contado cada territorio (provincia, municipio, localidad, comunidad) para insertarse favorablemente en las opciones económicas abiertas por el reajuste estructural o a la clausura de sus formas precedentes de articulación económica que este representó.

Los estudios se concentran en la pobreza y sus particularidades sin conectarse suficientemente con una concepción más amplia de desigualdades, donde esta pueda ser comprendida en la interacción social, en las relaciones entre los grupos, en la producción y fuera de ella. De igual modo, su contribución a la comprensión de la diferenciación interior del fenómeno es escasa y repiten el efecto de homologación bajo el rubro de pobres de diversidades sociales extensas.

Por otra parte, aun cuando se reconoce la magnitud de la pobreza, en estos estudios existe la tendencia a disminuir la gravedad del problema en las condiciones de Cuba, enfatizando en una terminología de menor fuerza como *población en riesgo* o, más recientemente, *pobreza con amparo y protección*.

Si bien es cierto que dicha terminología apunta a distinguir una peculiaridad esencial, innegable, de la pobreza en Cuba –el hecho, *sui generis* para los países periféricos, de que la condición de pobreza no se

acompaña de la clausura de canales de integración y asistencia para el acceso a la satisfacción de necesidades básicas, aunque sea a muy bajo perfil, y que ello tiene como efecto la muy baja presencia de la pobreza extrema y la indigencia—, puede obstaculizar la comprensión de la gravedad del problema de la insuficiencia de condiciones para vivir una vida familiar adecuada y segura, pudiendo inducir a errores de política sobre qué mecanismos accionar para enfrentar las desventajas sociales.

Estudios cualitativos y de la perspectiva del sujeto: esta línea está enfocada hacia la caracterización interna de la pobreza, sus rasgos propios, las estrategias de supervivencia que despliegan las familias en estas circunstancias y las potencialidades y limitaciones que tienen para revertir su situación de desventaja.

Este tipo de trabajos utiliza la metodología de los estudios de casos y la perspectiva familiar<sup>12</sup>, que remarca la dialéctica de la relación sociedad-grupo-individuo, la expresión de las interrelaciones micro-macro en la vida cotidiana, la condición de esta como ámbito de expresión de la subjetividad, la familia como unidad de análisis preferente, la aproximación sincrónica y diacrónica a los impactos de la pobreza sobre el ciclo vital familiar y los enlaces familia-comunidad (Zabala, 1999: 50).

Estos hallazgos complementan, aportando valoraciones de micro-nivel y culturales, los de la línea anterior. Aunque sin pretensiones de extrapolación estadística, ellos indican la presencia de fuertes condicionamientos históricos y culturales en la condición de pobreza, la persistencia generacional de insuficiencia de activos, patrones de conducta y la debilidad relativa de las capacidades para aprovechar las opciones de integración social y/o de desplegar estrategias de sobrevivencia eficientes. La descripción del repertorio variado de estrategias de supervivencia y de aumento de los ingresos en diferentes grupos sociales constituye uno de los aportes más importantes de esta área de estudio.

Han contribuido también a la identificación de la reproducción de desventajas de género y raza en el acceso al bienestar y a la elaboración de una propuesta de enfrentamiento a la pobreza a escala comunitaria con base en la acción asociativa, la solidaridad y la participación popular. Su debilidad mayor estriba en una insuficiente conexión con estudios macro y con un enfoque clasista, lo que ayudaría a una mejor ubicación de los rasgos que arroja cada caso en el contexto de las tendencias nacionales y en un débil vínculo con la exploración de las posibilidades de la economía local.

---

12 Los trabajos más importantes en esta área son los de María del Carmen Zabala (1996; 1999; 2002), realizados en FLACSO-Cuba, los de Ernesto Chávez (2003) sobre estrategias familiares de vida y los del Departamento de Estudios sobre Familia del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (Departamento de Estudios sobre Familia-CIPS, 2001).



Estudios de política social: en articulación con las mediciones de la magnitud de la pobreza, en la segunda mitad de la década del noventa se ha retomado la línea de las valoraciones concernientes a la política social cubana. Se combinan en este campo balances de las características y contenidos de la política social en el plano estratégico general con evaluaciones sectoriales<sup>13</sup>.

Los balances generales han proporcionado apreciaciones sobre el lugar de la equidad y la igualdad en el modelo de política social del socialismo cubano, el significado del aumento de los márgenes de desigualdad que han generado la crisis y la reforma, así como su manejo. Un debate sobre la propiedad estatal y sus posibilidades de complementación con otros agentes económicos es el telón de fondo de estas reflexiones. En las evaluaciones sectoriales abundan los panoramas de dimensiones como salud y educación y comienza a fortalecerse la discusión sobre la política de empleo aunque, a mi juicio, sin la amplitud que la importancia de tal problema reclama.

Los estudios de política social, en los dos niveles señalados, han tenido la virtud de presentar una fuerte intención propositiva y de ellos se ha derivado un relativamente extenso repertorio de recomendaciones, muchas de ellas, como las que tienen que ver con las posibilidades de multiplicación del abanico de formas de propiedad y de la comprensión de la heterogeneidad social, con un perfil de innovación con respecto a las maneras tradicionales en que estos temas se han manejado en el país y encarando visiones fuertemente establecidas en el discurso oficial.

Sus ausencias y fallas más notables se concentran en la preeminencia de los enfoques generales y la escasa presencia de lo territorial como escenario de diseño y prácticas de políticas, en un cierto triunfalismo –dados los evidentes éxitos que Cuba ha tenido en diferentes ámbitos del desarrollo social– que limita profundizaciones críticas, en la escasez de evaluaciones costo-beneficio y de progresividad o regresividad de los impactos de la política social y en la poca consideración del punto de vista de los que reciben sus beneficios como objeto de estudio.

Estudios comparativos: en general, el enfoque comparativo constituye una de las carencias más sustantivas de las ciencias sociales cubanas. Bajo la asunción del criterio –erróneo, a mi entender– de que por ser una sociedad socialista tiene pocos puntos de contacto con las sociedades latinoamericanas de su escala y de historias similares o cercanas (el Caribe Hispanoantillano o Centroamérica, por ejemplo) y que por ser un país latinoamericano y una economía periférica pequeña el contraste con los socia-

---

13 Pueden consultarse trabajos de González y Ferriol (1995), Ferriol (1998), Pérez (2000), Proveyer (2002), Fernández y Yordi (2002) y Nerey (2004).

listas europeos tendría poco que aportar, las investigaciones comparativas han tenido un espacio muy reducido en los estudios sociales cubanos.

Recientemente se ha abierto esta línea, iniciándose una investigación que compara las situaciones respectivas en el Caribe Hispano Insular, Cuba, Puerto Rico y República Dominicana, a partir de dos ejes definitorios: carencia de medios para dar respuesta a necesidades básicas y la desigualdad distributiva de los sistemas económicos (Alonso, 2002).

Del contraste de los casos comparados, esta investigación infiere la pertinencia, para los países pobres, de políticas públicas universales garantizadas por el Estado, como vía de provisión de amparo y dignidad ciudadana, aun cuando la limitación en los recursos materiales de que se dispone socialmente no permita alcanzar óptimos de igualdad en la satisfacción de las necesidades.

La debilidad de estos estudios iniciales radica en que la comparación se efectúa a partir de datos secundarios, contruidos con fines diferentes, por lo cual no son estrictamente contrastables. Constituye una exigencia metodológica futura emprender proyectos comparados que generen sus propios datos y un esquema de análisis apropiado.

Mediciones del IDH: en 1996, por encargo del PNUD, Cuba realiza su primera investigación sobre el desarrollo humano, que se ha repetido en 1999. Técnicamente esta medición representa un avance considerable en los estudios de pobreza, puesto que articula datos que habitualmente reciben tratamiento separado, para ofrecer una visión de conjunto en torno al desarrollo (Martínez et al., 1997; 2000).

Permite además, al aplicar una metodología internacionalmente refrendada, llegar a valoraciones comparadas entre la situación de Cuba y la de otros países y regiones. Otro de sus aportes es considerar las diferencias territoriales (provinciales) del desarrollo y asociadas al género, lo cual ofrece a la política social posibilidades de mayor apertura para acciones particularizadas.

Puede objetarse que dentro de este índice, dado el peso que se concede a indicadores de corte social (educación, salud, etc.), los elementos de la pobreza directamente vinculados al área doméstico-familiar y que dotan de autonomía de decisiones en la satisfacción de las necesidades (vivienda, ingresos familiares y personales, entre otros) quedan subvalorados, disminuyendo las posibilidades de análisis en el caso de Cuba.

Estudios desde la perspectiva de la sociología y la economía de las desigualdades: en este grupo se incluyen investigaciones cualitativas, cuantitativas y de metodologías combinadas, que utilizan datos secundarios de corte macrosocioeconómico (estadísticas continuas sobre ingresos y otras dimensiones del bienestar social y encuestas sobre pobreza) articulados con estudios cualitativos y de escala micro. Estos estudios ponen el énfasis en una lectura relacional, de estratificación

social y sus expresiones (en el consumo, el espacio, la familia, la marginalidad, la estructura social, el empleo, los ingresos, las relaciones interraciales, de género, entre otros)<sup>14</sup>.

No se trata de estudios enfocados hacia la pobreza propiamente dicha y no realizan mediciones de esta. Se orientan hacia una problemática más amplia, la de las desigualdades y las desventajas sociales en general, ubicando a la pobreza como una situación dentro de un esquema estratificado.

Por tanto, no puede distinguirse en ellos una concepción compartida de pobreza, porque no se realizan coordinadamente, sino que cada uno tiene fines específicos. Podría inferirse una noción más o menos cercana de desigualdad, que haga referencia a la distribución de bienes (materiales y espirituales), de males, de recursos y poder entre diferentes grupos sociales, así como a la situación que esta distribución genera en las relaciones de unos grupos sociales con respecto a otros. La igualdad se identifica con equidad, justicia social y aseguramiento de posibilidades homólogas de acceso al bienestar y a la toma de decisiones para grupos diferentes.

Siendo un conjunto variado y no articulado, resulta difícil hacer una evaluación atinada que los englobe. No obstante, puede decirse que sus valores fundamentales estriban tanto en diversificar las dimensiones que se tienen en cuenta para el análisis de las desventajas sociales, combinar indicadores macro y micro, cuantitativos y cualitativos, como en llamar la atención sobre la agudeza de la problemática social en el país y la necesidad de políticas sociales más audaces, innovadoras y múltiples.

Sus carencias más evidentes radican en una visión parcial de los problemas, desde la óptica de la dimensión que trabajan y, como correlato, el no haber logrado producir un panorama integrado de las desigualdades que articule sus vínculos simultáneos: clase, raza, género, territorialidad, consumo material y espiritual, etcétera.

En las seis direcciones investigativas descriptas pueden apreciar-se las siguientes subvaloraciones o carencias de temas esenciales:

- Predominio de la descripción sobre la explicación, de lo que se deriva un cuadro causal presentista y coyuntural, que explora insuficientemente en los mecanismos internos de la reproducción de la pobreza, más allá de las limitaciones de recursos generadas por la crisis, como explicación inmediata.
- Insuficiente énfasis en la heterogeneidad interior del fenómeno de la pobreza y de la diversidad de causas e historias del empo-

---

14 En esta categoría se incluyen trabajos como los de Espina Prieto (1994; 2003b), Espina y Rodríguez (2004), Iñiguez y Ravenet (1999), Iñiguez y Pérez (2004), Togores (1999; 2003a; 2003b; 2004), Echevarría (2004) y Rodríguez et al. (2004).

brecimiento, lo cual induce a análisis y propuestas generalizadas que impiden observar la diversidad.

- Insuficiente profundización crítica en el análisis de la estrategia económica y de inserción en el mercado internacional de la reforma y las posibilidades reales de reducción de la pobreza que ella provee, y en general sobre las posibilidades económicas de salida de la crisis.
- Escasa presencia del análisis articulado entre pobreza, trabajo y empleo, entre la calidad de este y sus posibilidades de brindar ingresos adecuados.
- Falta de valoración crítica sobre las reales posibilidades de participación de la población afectada en la construcción de las agendas de cambio social.
- Débil engarce de las propuestas estratégicas con acciones de promoción de la economía local y la autogestión.
- Insuficiente consideración de la problemática ambiental y sus conexiones con la pobreza.
- Excesivo endogenismo y ausencia de una perspectiva global-holística de la pobreza, de sus causas y de las estrategias de manejo, en diálogo con su contrapartida positiva: el desarrollo.

Las reflexiones que se ofrecen en este ensayo no han superado tales carencias, porque ello exigiría en rigor un proceso investigativo mucho más amplio, prolongado y colectivo. Detectarlas ha constituido parte importante de nuestro estudio, para tenerlas en cuenta como conciencia autocrítica de la limitación de sus propios alcances y como sugerencias para desarrollos perspectivas en esta área.

### **LOS MODELOS DE SOCIALISMO Y LA RELACIÓN ESTADO-MERCADO EN LA EXPERIENCIA CUBANA. LA REFORMA ECONÓMICA DE LA DÉCADA DEL NOVENTA**

Para abordar las características de la relación Estado-mercado en la experiencia de la transición socialista cubana, es necesario adentrarnos en otra problemática de mayor generalidad que se encuentra en la base de la definición de dicha relación, la de las leyes económicas y las funciones del Estado en el socialismo.

No escapa a nuestra consideración que a muchos parecerá contemporáneo que este ensayo, aun tratándose del caso cubano, dedique un espacio relativamente extenso a examinar concepciones relacionadas con el socialismo y sus modelos. Posiblemente encontrarían más atinado que el análisis se colocara directamente en la valoración de

los desempeños concretos en este campo y en qué medida ellos pueden atribuirse a la menor o mayor presencia de Estado o mercado.

Sin embargo, aunque tales discusiones están seriamente devaluadas en el mundo contemporáneo, me parece imprescindible correr el riesgo de adentrarnos en ellas para ubicar la reflexión sobre Cuba y recordar que, en tanto siguen vivos los problemas que la teoría del socialismo señaló en materia de desigualdades y desventajas sociales, no se han agotado las posibilidades de interpretación de una economía política de la pobreza y de sugerencias a la agenda social desde su perspectiva.

El socialismo es, ante todo, un cambio en el modo de producción, una alteración radical de la matriz productiva de la sociedad a través de la supresión de la contradicción trabajo-capital y de la propiedad privada sobre los medios de producción fundamentales, como pilares básicos de la reproducción material de la sociedad.

Como examinamos en el epígrafe conceptual, según la teoría marxista, el paso de la sociedad capitalista a la comunista no se produce de forma directa, sino que requiere de un proceso de maduración, de creación de condiciones para el avance progresivo desde niveles incipientes de socialización de la propiedad y superación de las diferencias sociales hasta la realización total e integral de esa socialización e igualdad. Las diferentes etapas son: período de tránsito del capitalismo al socialismo, socialismo y comunismo.

Teóricamente, estas tres etapas suponen disímiles características para el Estado que les es propio y marcan también grados diferentes de expresión de las relaciones monetario-mercantiles y de la manera en que el Estado las regula y utiliza.

En el período de tránsito, en condiciones en que persisten diferentes formas de propiedad sobre los medios de producción conviviendo con la estatal (lo que ha variado en la práctica en las distintas experiencias nacionales concretas), el Estado correspondiente es el de la dictadura del proletariado, que regula la economía, la política y la sociedad fundamentalmente a través de la formación creciente de la propiedad estatal y la planificación. Aquí las relaciones monetario-mercantiles tienen un amplio margen de expresión, aunque se subordinan al plan.

El Estado propio de esta fase sería también un Estado de transición: sustituye al viejo aparato estatal burgués y se convierte en propietario de los medios fundamentales de producción y en productor, organizador y planificador de la producción (coordinando las instituciones productivas que le pertenecen y las que se conservan como propiedad no estatal). Asimismo es el distribuidor principal en atención a las necesidades de la mayoría trabajadora, imponiendo su racionalidad para regular el funcionamiento de las relaciones mercantiles que aún subsisten como expresión del aislamiento relativo de los productores.

Siguiendo el modelo teórico, en la etapa socialista, caracterizada por la expansión de la propiedad social, la débil presencia de otros tipos de propiedad y la superación de las diferencias más agudas entre las clases remanentes (en vías de desaparición ellas mismas), se perfila lo que los soviéticos llamaron “el Estado de todo el pueblo”. Esta denominación apela a que la ausencia de diferencias clasistas antagónicas y el debilitamiento de las diferencias sociales en general (el avance del llamado “proceso de homogeneización”) hace innecesario imponer el poder estatal de la clase obrera a otros sectores sociales, que ya no serán sus antagonistas.

El perfil del mercado en la distribución de los bienes más significativos para la satisfacción de las necesidades básicas debería ser en esta fase muy bajo y predominaría ampliamente la distribución no mercantil planificada de bienes. El Estado productor-distribuidor alcanzaría aquí su máxima expresión que es, a la vez, un indicador muy importante del proceso de su autoextinción<sup>15</sup>.

El comunismo representaría el paso de la dirección política hacia la administración social, la autogestión popular, la administración sobre las cosas, la total ausencia de desigualdades e inequidades distributivas (no de las diferencias y diversidades individuales, culturales, territoriales, étnicas, como a veces se ha querido hacer ver, sino de las exclusiones que de ellas se han derivado en las sociedades clasistas), la ausencia de Estado y mercado, que se volvieron innecesarios, obsoletos, por la supresión de la desigualdad y los avances productivos que permiten una distribución atendida al principio de “cada cual según sus capacidades”, “a cada cual según sus necesidades”.

Ciertamente, el fracaso de los llamados socialismos reales o clásicos, los europeos y esencialmente el soviético, descalificó la idea del socialismo como alternativa. Para otros al menos dejó colocada en el debate la viabilidad de este modelo, su posibilidad de ser llevado a la práctica, su real aplicación o distorsión en estos países, y en general el tema de los modelos de socialismo.

Dentro de este debate sobre los modelos de socialismo se destaca la discusión sobre la presencia legítima del mercado como mecanismo distribuidor complementario, sobre la definición misma de qué entender por socialismo y sus etapas, así como la necesidad de una renovación de las concepciones socialistas en la contemporaneidad. Este último punto busca alcanzar una comprensión de las contradicciones que atraviesan a la sociedad globalizada, de la diversificación de los

---

15 Vale aclarar que esta caracterización sucinta de las etapas de las transformaciones socialistas se refiere a un modelo teórico, que marca rasgos ideales y un devenir esperado; no alude a la práctica concreta de los países que emprendieron rumbos socialistas, actualmente cancelados o en curso, en Europa y Asia. Ello exigiría un análisis crítico que desborda los límites y objetivos del presente estudio.

actores sociales, de la pérdida de sentido del teleologismo obrerista y de la inevitabilidad determinista lineal del advenimiento del socialismo, para que estas concepciones recuperen su capacidad propositiva y de guía para transformaciones sociales perspectivas.

Por extensión, y en virtud de las reformas con diferentes grados de apertura del mercado que han emprendido naciones que continúan autodenominándose socialistas (China, Vietnam y Cuba), la discusión incorpora también el tema de en qué medida estos países conservan esa cualidad o si esta no pasa de ser una declaración política.

No obstante, la vigencia de este debate teórico inconcluso permite identificar un cierto consenso acerca de los rasgos que constituirían el núcleo duro de lo que puede entenderse por socialismo, que se expresarían necesariamente desde la etapa de tránsito hacia él y sin los cuales no existiría.

Debe considerarse en primer lugar que, lejos de la primera impresión que puede dejar esta descripción de etapas como rutina marcada a un proceso de cambio social, de ninguna manera se trata de un tránsito lineal autopropulsado y predeterminado, que se ajusta a un modelo único, sino de un camino de construcción que incluye estancamientos, retrocesos, conflictos, bifurcaciones e innovaciones. Cada experiencia debe adecuarse a su contexto, y ello hace referencia a todo el conjunto de las relaciones sociales y a los grados en que se articulan o contraponen Estado y mercado.

Tener en cuenta la diversidad de opciones y trayectorias de transformación hace que los analistas y teóricos del tema coloquen el énfasis en la hegemonía de la propiedad social, la planificación, la democracia participativa, la igualdad creciente, la justicia social, la inclusión, la formación de relaciones sociales y de una conciencia solidarias y la creación de una cultura nueva, diferente a la del capitalismo. Las valoraciones siguientes, elaboradas por estudiosos del caso cubano o citadas por ellos, ilustran aristas complementarias de lo que podría considerarse ese núcleo duro del socialismo.

Parecería haber cierto acuerdo en atribuir a una sociedad socialista –se conciba como una formación propia o una sociedad en transición– determinados rasgos, a saber: una economía regulada por un plan central; la propiedad social sobre los medios de producción; un alto grado de desarrollo de las fuerzas productivas; la supresión de las clases dominantes; un nuevo sistema político fundado en la más amplia democracia participativa; relaciones exteriores que propicien un nuevo orden económico y político internacional; una nueva cultura e ideología bajo la que se expresen nuevos valores, normas y relaciones sociales (Valdés Paz, 1994: 36).

No existe una definición única de socialismo, pero al menos hay suficiente consenso acerca de que la noción de socialismo entraña un concepto particular del derecho de propiedad, es decir, un sistema de propiedad donde la sociedad controla genuinamente los medios de producción fundamentales y se beneficia de su uso [...] lo que se ha deseado destacar aquí es la hegemonía de la propiedad social como elemento *sine qua non* de un proyecto socialista (Carranza et al., 1997: 15).

Sin la propiedad social sobre los medios de producción, el término socialismo pierde su significado original. Se transforma en una palabra genérica para referirse a una sociedad mejor, que puede ser interpretada de cualquier manera. Señalaría una alternativa, pero no la significaría (Przeworski en Carranza et al., 1997: 15).

Fernando Martínez Heredia identifica tres rasgos que estarían en la base del inicio de la construcción de una sociedad socialista y serían la garantía para la realización de transformaciones profundas: supremacía de la política sobre la economía y orientación de esta última hacia la satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías y de los proyectos de cambio; liquidación de los obstáculos que se oponen a esos fines, principalmente de la propiedad privada capitalista; participación popular directa, masiva y organizada con conciencia de que el socialismo resulta de una construcción desde las bases (Martínez Heredia, 2001: 20).

A ello, el autor agrega el ejercicio por parte del poder político de un estricto control sobre variables fundamentales, entre las que sitúa un sector estatal mayoritario (incluye la banca, las comunicaciones y el comercio exterior), la economía mixta y privada, alta capacidad negociadora exterior, política social ejemplar, el sistema político, los medios de comunicación, la educación y otros campos de la creación espiritual (Martínez Heredia, 2001: 40).

Resulta obvio que la importancia que desde las propuestas fundadoras y en las posiciones contemporáneas se concede a la propiedad social como eje y sostén del resto de las transformaciones socialistas indica un predominio de formas no mercantiles de coordinación de los diferentes actores sociales y de fórmulas estatales, centralmente planificadas para construir la agenda social. De todas formas, considero que esto no quiere decir que se omita o clausure totalmente la posibilidad de la presencia de otros actores y espacios en la coordinación social (la sociedad civil en sus diferentes eslabones y escalas) y del mercado, como instrumento de distribución dentro de determinados controles y límites, aquellos que marcan la hegemonía de los sectores populares que debe expresar el Estado.



Por otra parte, en cualquier variante las reflexiones apuntan hacia la participación en la vida económica y extraeconómica como un elemento clave del sistema, enfatizándose en que control estatal y planificación no se identifican con centralización y verticalismo, ni con la exclusión del proceso de toma de decisiones de actores extraestatales.

Por la importancia que tiene para el caso cubano, retomemos el tema del período de tránsito, sus contenidos y duración, su carácter necesariamente prolongado o la posibilidad de recorrerlo aceleradamente para emprender empeños mayores. El politólogo cubano Juan Valdés Paz sintetiza las polémicas que tuvieron lugar de la siguiente forma.

La transición de una sociedad a otra –la sociedad de transición o en transición– parecía ser un lapso histórico relativamente breve, el suficiente para el establecimiento de nuevas relaciones sociales sobre el mayor desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas [...] una de las ironías de la historia fue que la subversión burguesa y el intento de constituir una sociedad socialista o de transición al comunismo ocurriesen en sociedades capitalistas atrasadas –e, inclusive, muy atrasadas– y en condiciones de dominio mundial por la potencias capitalistas desarrolladas [...] las experiencias socialistas surgidas en Asia y América Latina constituyeron un socialismo periférico del sistema mundial, cuyos respectivos centros –capitalistas o socialistas– determinaron en gran medida las condiciones y formas de sus peculiares transiciones al socialismo [...] en la medida en que estas sociedades del socialismo periférico debían constituir una sociedad de transición que, por un lado, diera cuenta de un atraso secular y, por otro, de una experiencia de socialismo de Estado, sin solución de continuidad, su proyecto de sociedad de transición se ha hecho más dilatado en el tiempo y enfrentado ante todo a la consecución de realizaciones que su historia nacional no había hecho posible (Valdés Paz, 1994: 33-34).

Este es un tema en el que no puede encontrarse una evaluación definitiva para Cuba, y que perdió espacio en las ciencias sociales y el pensamiento político cubano, producto de la desaparición del campo socialista y de la crisis, que hicieron emerger un escenario internacional y nacional inéditos para la Revolución Cubana, empujándola hacia un imperativo de innovación, en situaciones no previstas por la teoría marxista. Sin embargo, considero que Cuba, hacia la década del ochenta, había avanzado hasta una transición socialista madura, es decir que logró poner en práctica y consolidar los procesos de destrucción de la sociedad capitalista precedente e implementar los mecanismos que

aseguraran la construcción de una sociedad de naturaleza socialista y su estructura social propia, a partir de la presencia de una amplia franja de propiedad social y un grado de avance relativamente alto, en comparación con los niveles de partida de la sociedad anterior, en el alcance de metas sociales. Transición madura, pero incompleta y en curso, puesto que la diversificación económica en general e industrial en particular, la sostenida elevación de la productividad del trabajo y de los volúmenes de producción y la persistencia de diferencias significativas entre distintas clases y grupos sociales (tareas previstas para la transición) no habían logrado una expansión suficiente.

Retomar la vieja y aparentemente obsoleta discusión en este punto significa añadirle ahora un nuevo ingrediente que dejo sólo apuntado y que constituye un telón de fondo inevitable de mis reflexiones: la reforma de la década del noventa ¿forma parte o no de la transición? ¿La continúa o la interrumpe? ¿Clausura las posibilidades del socialismo o las amplía? Por el momento, lo que me interesa enfatizar es que, a la luz del modelo teórico que lo ha inspirado, el socialismo cubano no llegó, aun antes de la crisis, a completar sus tareas de transición. No estaba configurado totalmente y no podían estar, por tanto, resueltos totalmente los problemas inherentes a la superación de desigualdades y desventajas sociales. Su composición social, incluso con anterioridad a la crisis y la reforma, aunque había avanzado considerablemente en materia de igualdad, era diversa y expresaba diferentes grados de acceso a las ventajas sociales y satisfacción de necesidades.

Existen disímiles periodizaciones, atendiendo a diferentes criterios, de los momentos por los que ha atravesado esa transición general en el país. Contrastándolas, podemos derivar una visión de etapas por las que ha transitado la relación Estado-mercado en las últimas cuatro décadas en Cuba<sup>16</sup>.

Una primera gran delimitación de fases es la que identifica, atendiendo al contenido de las tareas de transformación económica, social y política que se llevan a cabo, dos etapas en la Revolución Cubana: la democrático-popular, agraria y antiimperialista (que cubre el período 1959-1960) y la de construcción socialista propiamente dicha (iniciada en la segunda mitad de la década del sesenta).

Se trata de una periodización de carácter político-oficial, pues es la que asumió el primer congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado en 1975, en sus documentos programáticos (Partido Comunista de Cuba, 1982) y la coloco como referente de una visión homogénea del

---

16 Para establecer nuestra propia periodización, hemos consultado Partido Comunista de Cuba (1982), Espina Prieto et al. (1994), Valdés Paz (1994), Girardi (2000) y Martínez Heredia (2001).

socialismo, muy apegada a esquemas de contradicciones generales que debilitan la consideración de las peculiaridades regionales y nacionales de esas contradicciones.

En los documentos de dicho congreso se caracteriza la forma de expresión del poder político y, en consecuencia, los rasgos generales asumidos por el Estado en ambas fases.

En lo esencial, el problema del poder político había sido resuelto ya desde los primeros momentos para ambas etapas de la Revolución [...] En la primera etapa se expresó como una dictadura democrático-revolucionaria de las masas populares: de obreros, campesinos, pequeña burguesía urbana y demás capas de la población con intereses opuestos a la dominación del imperialismo y la oligarquía burgués-latifundista [...] en la segunda se expresó como dictadura del proletariado en alianza con los campesinos trabajadores y las demás capas de nuestra sociedad con intereses opuestos al régimen capitalista (Partido Comunista de Cuba, 1982: 57).

El paso a la segunda etapa, la de construcción socialista, está identificado por la expansión y radicalización del proceso de expropiación de la gran propiedad capitalista extranjera y nacional. Se observa que desde muy temprano se inicia desde el poder un intenso proceso de transformación de la estructura de la propiedad, como premisa para la aplicación de la agenda social popular, que tiene como protagonista al nuevo Estado y que muy rápidamente lo convierte en propietario y productor.

La estrategia de transformación está regida por una concepción del Estado como estructura de dominación de clase –que no se oculta y se hace explícita en la declaración de su carácter de dictadura del proletariado– y como centro jerárquico de la coordinación social, único capacitado para tomar las decisiones vinculantes estratégicas, o al menos para organizar y liderar el proceso de configuración de dichas decisiones. Se trata de un Estado desarrollista en muchos sentidos, pero difiere de sus similares de América Latina en la alianza de clases que lo sostiene y, obviamente, en la naturaleza de las relaciones de producción predominantes.

Aunque la división en esas dos grandes etapas nos aproxima a una idea de los contenidos generales de la transformación socialista, nos parece necesario encontrar una historización del proceso de transición más sensible a expresiones diferentes de la relación Estado-mercado y de construcción de la agenda social.

Rescatando la noción centro-periferia en un sistema-mundo atravesado por las contradicciones trabajo-capital, algunos estudio-

sos consideran (punto de vista que comparto) que el caso cubano debe ser entendido como una expresión de socialismo periférico típico, lo que ayudaría a comprender las especificidades y la complejidad de las transformaciones económicas y sociales que tienen lugar sobre un escenario de economía abierta y altamente dependiente, ubicado, por añadidura, en el área geopolítica hegemónica por excelencia de EE.UU. (Valdés Paz, 1994). Se trata de un país con el que la economía, la política y la sociedad republicana cubanas mantenían fuertes imbricaciones de naturaleza neocolonial y que no ha dejado de ejercer presiones de toda índole a través de mecanismos de bloqueo (del llamado “embargo económico” por las administraciones norteamericanas) desde el inicio mismo de la revolución.

Vale aclarar antes de continuar que, sin desconocer la fuerza de los condicionamientos externos y el negativo efecto sostenido y omnipresente del bloqueo de EE.UU. sobre la economía cubana y sobre las posibilidades del alcance de metas sociales, dadas sus intenciones propositivas, esta investigación asumió tal efecto como un constreñimiento fijo, un obstáculo adicional que otras economías y sociedades periféricas no tienen que enfrentar, un factor proveniente de las relaciones de dominación que caracterizan el sistema-mundo, que toman una expresión especialmente adversa para la nación cubana, y que atraviesa cualquier análisis de la historia del socialismo en Cuba, de sus avances y limitaciones. Por tal razón, este análisis se centró en la valoración de factores de naturaleza interna que marcan la mayor posibilidad de potenciar la capacidad autovalorativa y de acción de los sujetos del escenario nacional<sup>17</sup>.

Retomando el hilo conductor, comento que la noción de modelo que utilizo alude a pautas estratégicas, principios de funcionamiento, rasgos ideales y expectativas de evolución de un sistema social dado, definidos desde la teoría, y a las tendencias deseables esperadas en la evolución

---

17 Una valoración detallada de la problemática del bloqueo y sus repercusiones internas, que resultaría especialmente útil para un lector extranjero, sobrepasa los límites de esta investigación, dada su extensión en el tiempo y sus múltiples expresiones e impactos. En términos generales, los efectos negativos de la política de bloqueo se asocian a la imposibilidad de mantener relaciones comerciales con un mercado que, por su cercanía y extensión, constituiría un espacio expedito y menos costoso para buena parte de nuestro intercambio comercial, lo que obliga al país a incurrir en gastos (pérdidas) excesivos por concepto de transacciones y transporte, a sufrir prohibiciones y castigos extraterritoriales, impidiendo también el comercio normal con terceros países y empresas, así como la posibilidad de acceder a productos y servicios (incluyendo los que tienen que ver con la alimentación, la salud y la educación) sólo disponibles en el mercado norteamericano y a los créditos y préstamos de los organismos internacionales de los que normalmente disponen los países periféricos. Sólo deseo agregar que en Cuba es frecuente escuchar apelaciones a la necesidad de acabar con un “bloqueo interno”, con el propósito de evitar que carguemos las tintas contra la hostilidad exterior y olvidemos nuestras propias responsabilidades ante los errores y fracasos.

de un determinado fenómeno o proceso. El economista cubano Alfredo González (2000: 5) emplea el término *modelo económico*, que define como el conjunto de principios, el modo de funcionamiento y los mecanismos de gestión de un sistema económico, para indicar que dentro de un mismo sistema pueden existir diferentes modelos de implementación. En este mismo sentido lo utilizo aquí, extendiéndolo a lo social y lo político.

De manera que habría un modelo socialista general, mencionado anteriormente, que en Cuba se manifiesta como socialismo periférico y que no ha permanecido estático en el tiempo, sino que a su vez se adecua en otro conjunto de modelos específicos que representan diferentes fases de la transición<sup>18</sup>, diferentes ideales que informan las prácticas económicas, sociales y políticas. La insistencia en la posibilidad de diversidad modelica tiene como propósito mostrar que dentro de una matriz esencial de socialismo habría múltiples opciones de concebir e instrumentar las relaciones Estado-mercado y otros mecanismos de coordinación social; no hay una fórmula única invariante. La idea de modelo, reitero, no alude a camino único, sino a un patrón que se deriva de la experiencia práctica de la transformación contenida en la teoría como posibilidad o utopía.

Así, entre 1959 y 1961, en consonancia con la condición periférica del país y la llegada al poder de una nueva franja clasista, orientada a un proyecto de desarrollo nacional y hacia las demandas de los sectores populares, las transformaciones revolucionarias iniciales se apegan a un modelo de vía no capitalista de desarrollo.

La tarea que se visualiza como de mayor relevancia estratégica es la superación del capitalismo dependiente a través de una reforma radical de la estructura de la propiedad (reforma agraria y expropiación del gran capital) y la creación de una economía mixta, centrada en la propiedad estatal que comparte funciones con la existencia de otros agentes económicos. En lo social, se produce una acelerada implementación de políticas dirigidas a una redistribución del ingreso y al acceso al bienestar de los sectores populares.

---

<sup>18</sup> Sobre la base de una periodización elaborada por Juan Valdés Paz (1994: 37-40), combinada con apreciaciones económicas de Monreal (2002) y González (2002), introduzco mis propias apreciaciones para configurar los rasgos de este conjunto de etapas. Las denominaciones de las tres primeras son las mismas propuestas por Valdés Paz.

Los calificativos de nacional e internacional que este autor utiliza para denominar modalidades y etapas del socialismo en el caso de Cuba no se refieren a las proyecciones internacionales de la Revolución Cubana, sino que aluden a una distinción entre dos perspectivas de conducción de las transformaciones socioeconómicas internas. La primera, la nacional, parte de un enfoque de socialismo que privilegia la innovación y las particularidades nacionales, considerando que las singularidades propias de la nación indican el ritmo y los instrumentos de transformación socioeconómica y política más apropiados que cada experiencia debe poner en práctica. La segunda reconoce tácitamente la preponderancia de un modelo general y universal de socialismo, que en este caso se corresponde con la experiencia soviética, del que dimanarían las acciones a seguir.

La superación de la dependencia, aunque se vincula a la noción de imperialismo (martiana y leninista), no está aún tácitamente identificada con transformaciones socialistas, sino con la supresión de relaciones internacionales que generan subdesarrollo y, como correlato, pobreza y falta de oportunidades.

Hacia 1961, y en toda la década del sesenta, la combinación dinámica de diferentes factores como la hostilidad de EE.UU., su configuración como amenaza externa a los intereses internos y a la capacidad de actuación autónoma de los sectores populares nacionales, la necesidad de radicalización de las transformaciones en la estructura económica para acelerar los logros sociales, la articulación de fuerzas políticas progresistas y marxistas, el fortalecimiento de la base social de apoyo a las fuerzas revolucionarias y, por último, la necesidad de encontrar una inserción internacional que diversificara el comercio exterior y propiciara nuevas alianzas políticas que sirvieran de contrapeso a las presiones norteamericanas derivaron en una radicalización del proceso y en la adopción del modelo de socialismo nacional o autóctono, vigente hasta 1975.

Esta constituyó una especie de variante ecléctica de socialismo, donde se hibridizan rasgos propios de la Revolución Cubana –como, por ejemplo, una participación directa y poco formalizada, de contacto entre las masas y los líderes principales, como mecanismo de construcción y visibilización de las demandas sociales y de legitimación del poder– con caracteres de la experiencia soviética –como los de la identificación de la propiedad social con la estatal y la alta centralización de la vida económica y social.

Junto a un patrón de diversificación económica, se articula tempranamente una estrategia de desarrollo social acelerado, que tiene como sostén la expansión creciente de los servicios sociales básicos y prioriza la formación de los recursos humanos. Se adopta un sistema político definido explícitamente como dictadura del proletariado y la dirección de un partido único.

Se trata de un período crucial para la formación de la propiedad estatal y en él queda estructurada la naturaleza de productor-propietario-distribuidor del Estado cubano: el ejercicio de la coordinación estatal se concibe con base en el carácter de propietario como cualidad esencial.

Fue este un proceso muy acelerado e intenso. En la segunda mitad de 1960, fueron expropiadas las principales compañías norteamericanas, toda la banca privada extranjera y cubana y la mayoría de las grandes empresas de propietarios nacionales. Hacia fines de 1963, el sector de propiedad estatal de la economía nacional concentraba el 100% del comercio mayorista y las comunicaciones, el 98% de la construcción, el 95% de la actividad industrial y el transporte, el 75% del comercio minorista y el 70% de las tierras agrícolas (Martínez, 1964: 1).

Siguiendo esta pista, comprobamos el acelerado incremento de los trabajadores en el sector estatal y el dismantelamiento del resto de los grupos de acuerdo a su vínculo con la propiedad sobre los medios de producción, lo cual puede observarse con claridad en el cuadro siguiente.

**Cuadro 2**

Cuba. Estructura de la población económicamente activa por sectores de propiedad, 1953 y 1970

<b>Años</b>	<b>1953</b>	<b>1970</b>
Trabajadores estatales	8,8	87,5
Asalariados privados	63,3	1,3
Cuenta propia	24,0	1,2
Otros trabajadores no estatales	3,9	10,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (1987).

Todo lo anterior demuestra que en la experiencia cubana la tarea de socialización de la propiedad fue identificada, casi absolutamente, con la estatalización de la propiedad, en un esquema donde el cooperativismo y otras formas de producción colectiva y de perfil mercantil han tenido un margen de acción muy reducido o nulo.

Aunque este fue también un rasgo común a las experiencias europeas, lo que ha justificado el uso de la expresión “socialismo de Estado” (Valdés Paz, 1994: 34) o “modelo estadocéntrico de configuración de la estructura social” (Espina Prieto, 2003a: 2), apreciamos en Cuba una expresión más intensa<sup>19</sup>.

Por ejemplo, en la Unión Soviética, hacia fines de la década del veinte, a más de diez años de transformaciones socialistas, los obreros y empleados vinculados al sector estatal de la economía alcanzaban sólo el 18% de la ocupación, mientras que los campesinos propietarios y artesanos privados representaban alrededor del 75% del total de población, y los terratenientes, comerciantes y otros propietarios privados conservaban una proporción del 50% en la estructura socioclasista poblacional (Burguete, 1976: 156).

Considerando el peso de la producción del sector no estatal en diferentes países europeos, hacia la segunda mitad de la década del

19 Un análisis detallado de las vías y mecanismos de transformación de las relaciones de propiedad y de creación de la propiedad estatal en los primeros años de revolución, de las características adoptadas por las confiscaciones, las nacionalizaciones y la reforma agraria puede encontrarse en Rodríguez et al. (1985).

sesenta, después de dos décadas de socialismo en la mayoría de ellos, comprobamos que este sector, no obstante su drástica reducción, conservaba un peso relativo superior al que tuvo en la experiencia cubana y que los ritmos de su disminución fueron más lentos que en nuestro país.

La producción industrial privada representaba en esa década (con respecto al total de la producción industrial) el 1,4% en Hungría y el 2,1% en la República Democrática Alemana; la agrícola conservaba el 88% en Polonia, el 8,8% en Rumania, el 6% en la República Democrática Alemana, el 5,6% en Checoslovaquia y el 2,4% en Hungría; el comercio minorista privado en la Alemania Democrática rebasaba el 20% de todo ese tipo de actividad comercial en esos años (Burguete, 1976: 149).

Todo ello indica que, en el caso cubano, muy tempranamente se descalificaron opciones productivas y distributivas mercantiles, como la pequeña producción mercantil urbana, y se desbordó la idea marxista inicial de la necesidad de socializar la propiedad sobre los medios fundamentales de producción. *Fundamentales* adquirió carácter de *totales*, propiedad social se identificó casi de forma absoluta con propiedad estatal, en una especie de hipertrofia de la coordinación social centrada en la estatalidad.

Tomando el sistema de dirección de la economía al uso (el conjunto de normas y procedimientos que rigen la regulación estatal sobre la producción, la asignación de recursos productivos y no productivos y la planificación) como una expresión de la relación Estado-mercado, encontramos que entre 1959 y 1966 coexisten dos sistemas de dirección económica: el financiamiento presupuestario (en el que se incluía la mayor parte de la industria) y el de cálculo económico (implantado en la agricultura, el comercio exterior y parte de la actividad industrial).

El financiamiento presupuestario, defendido por Ernesto "Che" Guevara, suponía un alto grado de centralización, un uso restringido y controlado de los estímulos materiales individuales y colectivos asociados al trabajo, las relaciones mercantiles interempresariales y las palancas económicas de la producción, sustituyendo todo esto por un sistema de asignaciones centrales. El rol concedido al mercado en la asignación de recursos es mínimo. El cálculo económico otorgaba a los niveles de base de la producción mayor grado de autonomía y se caracterizaba por métodos de planificación más flexibles y menos centralizados, con mayor peso de formas mercantiles en la asignación y dislocación de los recursos productivos.

Dentro del período de vigencia del modelo de socialismo nacional autónomo, entre 1967 e inicios de la década del setenta, se produce un viraje hacia la desmercantilización de la economía. Se aplica un nuevo



sistema que se aparta de los dos anteriores y se caracteriza por la supresión de las formas mercantiles, de los cobros y pagos entre las empresas e instituciones del sector estatal. El presupuesto estatal es sustituido por la asignación de recursos monetarios para pago de salarios y para las relaciones de crédito y compraventa con el sector privado, pasando toda la economía a ser dirigida centralmente. Un nuevo sistema de registro de las operaciones económicas sustituye a la contabilidad (Partido Comunista de Cuba, 1980).

La política salarial se estructura a través de mecanismos homogeneizadores que la desvinculan del cumplimiento de normas y de la productividad real, ampliándose el acceso gratuito a disímiles bienes y servicios (por ejemplo, círculos infantiles, comedores estudiantiles, museos y espectáculos culturales y deportivos, entre otros). También se eliminan los intereses sobre los créditos e impuestos que se aplicaban al sector campesino.

Esta desmercantilización, si bien amplió las gratuidades y accesos a bienes valiosos para las amplias mayorías –lo cual no era estrictamente necesario generalizar, porque una elevada proporción de la población alcanzaba ingresos que le permitían acceder a ellos sin la intermediación de gratuidades–, tuvo un efecto de desarticulación entre el acceso al bienestar y el aporte laboral.

### Recuadro B

Cronología de las primeras medidas para la creación del Estado socialista y la política social

- 
- Febrero de 1959. Creación del Ministerio de Bienestar Social.
- 
- Marzo de 1959. Ley 135: rebaja el alquiler de viviendas entre un 30 y un 50%.
  - Ley 12: interviene la Cubana Telephone Company y rebaja un 50% el precio de los servicios telefónicos públicos.
- 
- Mayo de 1959. Se promulga la Primera Ley de Reforma Agraria. Con ella se liquida la gran propiedad latifundista tanto nacional como extranjera, entregándosele tierras a los campesinos trabajadores, antiguos arrendatarios, aparceros, precaristas, etcétera.
  - Se nacionalizan las tierras de los grandes latifundios en los que se utilizaba fuerza de trabajo asalariada; no se fraccionan, sino que se mantienen como grandes unidades de producción, proceso que condujo a sustituir la propiedad privada sobre la tierra por la propiedad estatal, que más tarde se convertiría en el sector socialista de la economía.
- 
- Agosto de 1959. Ley de reducción de las tarifas de consumo de electricidad y gas.
- 
- Marzo de 1960. Ley 757: crea la Junta Central de Planificación.
  - Agosto de 1960. Ley 862: crea el Fondo para la Construcción de Viviendas Campesinas.
- 
- 6 de agosto de 1960. Se nacionalizan las principales compañías norteamericanas.
- 
- 17 de septiembre 1960. Se nacionaliza toda la banca norteamericana.
-

**Recuadro B** [continuación]

- 
- 13 de octubre de 1960. Se nacionaliza la banca cubana y el resto de la extranjera, así como 382 grandes empresas de capital nacional.

---

  - 24 de octubre de 1960. Se produce la nacionalización del resto de las empresas norteamericanas.

---

  - Fines de 1961. Se crean las Organizaciones Revolucionarias Integradas (ORI) formadas por la unión del Movimiento Revolucionario 26 de Julio, el Partido Socialista Popular y el Directorio Revolucionario 13 de Marzo, que constituyeron el primer instrumento político unitario de la Revolución.

---

  - Octubre de 1965. Se transforma el Partido Unido de la Revolución Socialista de Cuba en el Partido Comunista de Cuba.
- 

Fuente: Partido Comunista de Cuba (1982) y Rodríguez et al. (1985).

**Recuadro C**

Constitución de 1976. Aspectos referidos a la relación Estado-mercado y a la política social

---

**Capítulo I. Fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado**

---

**Artículo 8.** El Estado socialista:

a) Realiza la voluntad del pueblo trabajador y:

- Garantiza la libertad y la dignidad plena del hombre, el disfrute de sus derechos, el ejercicio y cumplimiento de sus deberes y el desarrollo integral de su personalidad.
- Protege el trabajo creador del pueblo, la propiedad y la riqueza de la nación socialista.
- Dirige planificadamente la economía nacional.
- Asegura el avance educacional, científico, técnico y cultural del país.

b) Como Poder del pueblo, en servicio del propio pueblo, garantiza:

- Que no haya mujer, en condiciones de trabajar, que no tenga oportunidad de obtener un empleo con el cual poder contribuir a los fines de la sociedad y a la satisfacción de sus propias necesidades.
- Que no haya persona incapacitada para el trabajo que no tenga medios decorosos de subsistencia.
- Que no haya enfermo que no tenga atención médica.
- Que no haya niño que no tenga oportunidad de estudiar.
- Que no haya persona que no tenga acceso al estudio, la cultura y el deporte.

**Artículo 14.** En la República de Cuba rige el sistema socialista de economía basado en la propiedad de todo el pueblo sobre los medios de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre.

**Artículo 15.** La propiedad estatal socialista, que es la propiedad de todo el pueblo, se establece irreversiblemente sobre las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por los mismos; sobre el subsuelo, las minas, los recursos marítimos naturales y vivos dentro de la zona de su soberanía, los bosques, las aguas, las vías de comunicación, sobre los centrales azucareros, las fábricas, los medios fundamentales de transporte, y cuantas empresas, bancos, instalaciones y bienes han sido

---

---

**Recuadro C** [continuación]

---

nacionalizados y expropiados a los imperialistas, latifundistas y burgueses, así como sobre las granjas del pueblo, fábricas, empresas e instalaciones económicas, sociales, culturales y deportivas construidas, fomentadas o adquiridas por el Estado y las que en el futuro construya, fomente o adquiera.

**Artículo 27.** Para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza. Incumbe a los órganos competentes y además a cada ciudadano velar porque sean mantenidas limpias las aguas, la atmósfera y que se proteja el suelo, la flora y la fauna.

---

**Capítulo III. Igualdad**

---

**Artículo 40.** Todos los ciudadanos gozan de iguales derechos y están sujetos a iguales deberes.

**Artículo 42.** El Estado consagra el derecho conquistado por la Revolución de que los ciudadanos, sin distinción de raza, color u origen nacional:

- tienen acceso, según méritos y capacidades, a todos los cargos y empleos del Estado, de la Administración Pública y de la producción y prestación de servicios;
- ascienden a todas las jerarquías de las Fuerzas Armadas Revolucionarias y de la seguridad y orden interior, según méritos y capacidades;
- perciben salario igual por trabajo igual;
- disfrutan de la enseñanza de todas las instituciones docentes del país, desde la escuela primaria hasta las universidades, que son las mismas para todos;
- reciben asistencia médica en todas las instalaciones hospitalarias;
- se domicilian en cualquier sector, zona o barrio de las ciudades y se alojan en cualquier hotel;
- son atendidos en todos los restaurantes y demás establecimientos de servicio público;
- usan sin separaciones los transportes marítimos, ferroviarios, aéreos y automotores;
- disfrutan de los mismos balnearios, playas, parques, círculos sociales y demás centros de cultura, deportes, recreación y descanso.

**Artículo 43.** La mujer goza de iguales derechos que el hombre en lo económico, político, social y familiar. Para garantizar el ejercicio de estos derechos y especialmente la incorporación de la mujer al trabajo social, el Estado atiende a que se proporcionen puestos de trabajo compatibles con su constitución física; le concede licencia retribuida por maternidad, antes y después del parto; organiza instituciones, tales como círculos infantiles, semi-internados e internados escolares y se esfuerza por crear todas las condiciones que propician la realización del principio de igualdad.

---

**Capítulo VI. Derechos, deberes y garantías fundamentales**

---

**Artículo 44.** El trabajo en la sociedad socialista es un derecho, un deber y un motivo de honor para cada ciudadano.

**Artículo 45.** Todo el que trabaja tiene derecho al descanso que se garantiza por la jornada laboral de ocho horas, el descanso semanal y las vacaciones pagas.

**Artículo 46.** Mediante el sistema de seguridad social, el Estado garantiza la protección adecuada a todo trabajador impedido por su edad, invalidez o enfermedad. En caso de muerte del trabajador, garantiza similar protección a su familia.

---

**Recuadro C** [continuación]

---

- Artículo 47.** El Estado protege, mediante la asistencia social, a los ancianos sin recursos ni amparo y a cualquier persona no apta para trabajar que carezca de familiares en condiciones de prestarle ayuda.
- Artículo 48.** El Estado garantiza el derecho a la protección, seguridad e higiene del trabajo, mediante la adopción de medidas adecuadas para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales.  
El que sufre un accidente en el trabajo o contrae una enfermedad profesional tiene derecho a la atención médica y a subsidio o jubilación en los casos de incapacidad temporal o permanente para el trabajo.
- Artículo 49.** Todos tienen derecho a que se atienda y proteja su salud.
- Artículo 50.** Todos tienen derecho a la educación. Este derecho está garantizado por el amplio y gratuito sistema de escuelas [...] cualquiera que sea la situación económica de su familia, la oportunidad de cursar estudios de acuerdo con sus aptitudes, las exigencias sociales y las necesidades de desarrollo económico-social.  
Los hombres y mujeres adultos tienen las mismas condiciones de gratuidad y con facilidades específicas que la ley regula.
- Artículo 51.** Todos tienen derecho a la educación física, al deporte y a la recreación.
- Artículo 54.** El Estado socialista, que basa su actividad y educa al pueblo en la concepción científica materialista del universo, reconoce y garantiza la libertad de conciencia, el derecho de cada uno a profesar cualquier creencia religiosa y a practicar, dentro del respeto a la ley, el culto de su preferencia.
- Artículo 58.** La libertad e inviolabilidad de su persona están garantizadas a todos los que residen en el territorio nacional.
- Artículo 62.** Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme a la ley.
- Artículo 63.** Es deber de cada uno cuidar la propiedad pública y social, acatar la disciplina del trabajo, respetar los derechos de los demás, observar las normas de convivencia socialista y cumplir los deberes cívicos y sociales.
- 

Fuente: Partido Comunista de Cuba (1976a).

Hacia mediados de la década del setenta se transita hacia un modelo de socialismo internacional, en el sentido de su cercanía a supuestos rasgos generales, universalmente aplicables, del sistema y a las nociones puestas en práctica en Europa Oriental y particularmente en la Unión Soviética, producto de la profundización de las relaciones con los países socialistas europeos y en cierto modo porque la fallida zafra de los 10 millones de toneladas de azúcar (intento productivo acometido en la zafra azucarera 1969-1970, a cuyo logro –no alcanzado– se le atribuía una gran importancia para el despegue económico) se interpretó como la prueba de la ineficacia de métodos voluntaristas que no reconocieran la influencia objetiva de las leyes económicas.

Aunque los límites entre una y otra etapa no son absolutos, este paso de un momento a otro se sitúa generalmente en la mitad de la

década del setenta, puesto que si bien en 1972 se produce la entrada de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) –mecanismo de coordinación económica y comercial de los países socialistas–, es en 1975 cuando tiene lugar el primer congreso del Partido Comunista de Cuba que desencadena un proceso de institucionalización, ordenamiento e incorporación de los mecanismos de dirección y coordinación política y social que se consideran los más apropiados para el socialismo, siguiendo la impronta de la experiencia soviética, en la creación de la infraestructura estatal.

Para remarcar la influencia soviética en esta fase, se la ha denominado también de “institucionalización subalterna” o “socialismo real” (Girardi, 2000: 56).

Se produce en este período una consolidación de un patrón económico dirigido a la sustitución de importaciones, buscando la diversificación industrial y con ello el reforzamiento de posibilidades de desarrollo endógeno. Si bien esta estrategia tiene puntos de contacto con el desarrollismo latinoamericano, la inspiración es más cercana a las ideas de Lenin sobre el imperativo del desarrollo industrial y sus diferentes fases y a las regularidades del socialismo que habían sido identificadas, desde la experiencia soviética, como pasos estandarizados aplicables a todas las transiciones.

La institucionalización incluyó elementos de economía y organización interna y de relaciones con el mercado exterior, tales como: fortalecimiento de las relaciones con el CAME; implantación de un nuevo sistema de dirección y planificación de la economía, con planificación centralizada de mediano y largo plazo; adopción de una nueva constitución, que refrendaba el carácter clasista y socialista del Estado, como así también su naturaleza de dictadura del proletariado, dejando en claro la concepción de deberes y derechos ciudadanos en el socialismo; reestructuración del Estado, distinguiendo sus órganos representativos (asambleas del Poder Popular) de las administraciones estatales.

Específicamente en lo referido al sistema de dirección de la economía, en el primer congreso del Partido Comunista se realiza una fuerte crítica a los métodos anteriores y se explicitan las características de un nuevo sistema que, idealmente, debería enfocarse en el incremento de la eficiencia económica y la productividad del trabajo, reconociendo la presencia de las leyes económicas “que rigen en el período de construcción del socialismo, y que existen independientemente de nuestra voluntad y nuestros deseos [...] la ley del valor, la necesidad de que entre todas las empresas, incluyendo las estatales, haya relaciones de cobros y pagos y que [...] funcionen el dinero, los precios, las finanzas, el presupuesto, los impuestos, los créditos, los intereses” (Partido Comunista de Cuba, 1980: 53).

Entre 1976 y 1986 funciona este nuevo Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, que coloca el énfasis en el fortalecimiento del partido y la clara delimitación de sus funciones en relación con el Estado y las organizaciones sociales; el fortalecimiento del aparato estatal; la articulación de los salarios con normas productivas; reducción de la política de gratuidades; recuperación de los controles económicos y de la contabilidad de costos; concesión de cierta autonomía empresarial en el uso de sus recursos para crear fondos de estímulos individuales y colectivos a los trabajadores, vender o alquilar medios ociosos, realizar producciones marginales sin afectar su plan de producción principal, establecer criterios de rentabilidad.

En dicho período, uno de los centros de atención recayó en el perfeccionamiento de la planificación como uno de los instrumentos esenciales del ejercicio de la coordinación estatal sobre la economía y la esfera social. El esquema integrado o “sistema estructurado de planificación” que se estaba articulando en los años ochenta incluía: el nivel estratégico (la definición de los objetivos del desarrollo económico, social y científico-técnico del país, el programa de acción para el desarrollo y las vías de solución a los problemas que lo obstaculizaban); la concreción de la estrategia en la planificación perspectiva o planes a largo plazo (diez, quince y veinte años) de carácter programático; plan anual y plan quinquenal (Álvarez, E., 2000: 33-38).

Hay en aquel momento un reconocimiento explícito, desde el más alto nivel de la toma de decisiones, de la relevancia de las leyes económicas y del funcionamiento complementario entre planificación y mercado, siempre que se conserve la amplia hegemonía de la primera.

Dentro de esa etapa, hacia 1985, se inicia lo que el Partido Comunista denominó Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas. No se trató de un cambio de modelo propiamente dicho, pues se conservaron los rasgos del patrón económico de industrialización sustitutiva extensiva y la institucionalidad establecida, pero se procuró remontar sus señales de agotamiento y alejarse –intención oficialmente declarada– de una postura mimética en relación con la Unión Soviética que había marcado todo el diseño de esta etapa<sup>20</sup> (ver Recuadro D). La aspiración política era llegar a una combinación de lo mejor del modelo de socialismo internacional con lo mejor del autóctono. Se considera que se hace necesario interrumpir las distorsiones mercantilistas, recuperar el valor de los estímulos morales y retomar un rumbo autóctono en la construcción socialista, con un nuevo énfasis en la planificación altamente centralizada.

---

<sup>20</sup> Para mayor información sobre el llamado Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas, ver Castro (1988).

## Recuadro D

### Enunciados del Proceso de Rectificación

---

“Errores de la Revolución han contribuido a estas cosas negativas que tenemos que combatir, porque así no se construye el socialismo, renunciando a la conciencia no se construye el socialismo. No es que esté en contra de los estímulos materiales. Los estímulos materiales son necesarios en determinada medida como un reconocimiento de la sociedad a aquellos que hacen el mayor esfuerzo, que aportan más. Pero el error está en creer que el hombre sólo se mueve por estímulos materiales y que las grandes obras de la historia sólo se hacen con estímulos materiales, o que el socialismo se puede construir con estímulos, y con estímulos materiales sólo y exclusivamente se construye el capitalismo” (p. 35).

---

“Si el capitalismo es el imperio de las leyes ciegas, el socialismo es el imperio del plan, de la racionalidad, del trabajo del hombre. El socialismo no se construye en virtud de leyes ciegas; tiene sus leyes el socialismo, pero el factor subjetivo, el papel del partido, el papel del hombre es fundamental; tiene que utilizar esas cosas como instrumento, como mecanismo los conocimientos científicos del proceso, pero no puede creer ni imaginarse por un minuto que eso solo camina y que el socialismo puede construirse como el capitalismo a partir de leyes que funcionan solas y leyes ciegas en virtud de mecanismos” (pp. 40-41).

---

“El socialismo es una cosa diferente por completo en que todo se basa, fundamentalmente, en la conciencia, en la solidaridad, la cooperación entre los hombres, la disciplina consciente, la lucha contra el individualismo, contra el egoísmo; tiene que organizarse, tiene que prepararse, tiene que exigírsele mucho moralmente a la gente. Entonces es una lucha infatigable contra negligencias, irresponsabilidades, insensibilidades” (p. 145).

---

“La primera tendencia negativa fue la creencia de que los mecanismos económicos en el socialismo iban a funcionar como en el capitalismo. Por perfectos que puedan ser los mecanismos que el hombre invente para buscar eficiencia en el socialismo, tales mecanismos jamás tendrán la eficiencia que tienen en el capitalismo, en que todo se mueve a través de esos resortes: la fuerza del mercado, la competencia, la libertad de precios, la ausencia total de planificación” (pp. 258-259).

---

Fuente: Castro (1988).

La apertura del Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias Negativas vuelve a plantear el problema de la relación Estado-mercado, esta vez porque en la implementación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía se habían cometido excesos mercantilistas o de individualismo, por un exagerado énfasis en los resortes y estímulos materiales del avance económico, colocando de nuevo la ruta del socialismo cubano en una tendencia antimercantilista.

Considero, en una posición cercana al punto de vista crítico expresado por Martínez Heredia (2001), que el centro de los errores que preceden al Proceso de Rectificación se asocia principalmente a la primacía en la gestión de un determinismo economicista, reflejado en una consideración mecánica del funcionamiento de las relaciones mone-

tario-mercantiles, entendiéndolas como reguladoras objetivas eficientes, casi suficientes, del funcionamiento de la economía, que debilitó la centralidad de los objetivos sociales de la economía y la intervención política directa sobre esta, generando clientelismo, burocratización, descontrol, privilegios, mercantilismo e ineficiencia.

A mi juicio, no se trataría realmente de que el uso de mecanismos económicos y mercantiles, como instrumentos complementarios de la planificación centralizada y de la acción reguladora y de coordinación del Estado, supongan inexorablemente una distorsión de los objetivos sociales del socialismo, sino que el error reside en tomarlos como mecanismos autónomos o naturales, que exigirían, por esta supuesta condición, un funcionamiento sin interferencias.

Puede apreciarse en este recorrido la recurrencia del tema del rol de las relaciones monetario-mercantiles, su estatus de asignatura pendiente, de problema no resuelto en el socialismo cubano; pero vale aclarar que, hasta este momento, la discusión sobre los menores o mayores grados de acción del mercado en la distribución y los cambios en las prácticas al respecto se refieren en especial a la asignación de recursos productivos, a las relaciones interempresariales y entre diferentes agentes económicos. El debate alude en menor medida a las formas de acceso a bienes sociales, puesto que una amplia parte de ellas se mantuvo siempre al amparo de los fondos sociales de consumo y la subvención estatal de productos de primera necesidad, con muy baja presencia de la distribución mercantil.

Pero la rectificación fue abruptamente interrumpida por los sucesos de finales de la década del ochenta y principios de la del noventa –desaparición del campo socialista europeo, y de la Unión Soviética, recrudescimiento del bloqueo norteamericano–, dando lugar a lo que en el lenguaje oficial se denomina Período Especial y que no es más que la apertura de una crisis económica con fuertes derivaciones sociales.

Desde mi propia perspectiva, considero que estos factores externos funcionaron como detonante de una situación de precrisis interna que ya se había configurado hacia mediados de la década del ochenta –de la que en buena medida trata de dar cuenta el Proceso de Rectificación–, situación que se caracterizaba por claros signos de agotamiento del modelo de socialismo implementado para la etapa, como bajos ritmos de crecimiento –e incluso decrecimiento en muchas actividades– de la productividad del trabajo, endeudamiento externo, entre otros, sobre los cuales volveremos con posterioridad.

La agudeza del cuadro recesivo y sus expresiones entre 1990 y 1993 pueden ser descriptas a partir de los siguientes datos<sup>21</sup>:

---

21 Esta caracterización de la crisis se ha elaborado a partir de Carranza (1995), Álvarez (1997), Romero (1998), González (2000), CEPAL (2000) y García et al. (2003).



- Pérdida de las relaciones mercantiles externas y del mercado de precios preferenciales para el azúcar. Caída de las exportaciones de bienes hasta un 33,5% de su valor en 1990.
- Pérdida del suministro preferencial de petróleo, de portadores energéticos y de insumos fundamentales para la industria. De una disponibilidad anual de alrededor de 13 millones de toneladas de petróleo, se dispone de menos de la mitad (6 millones de toneladas, aproximadamente).
- Pérdida de fuentes suministradoras de alimentos y otras importaciones para el consumo no productivo.
- Deterioro y brusca caída de la capacidad productiva del país. Cierre de industrias, desabastecimiento del mercado interno, ampliación de la economía sumergida y el mercado negro.
- Disminución del PIB en más de un 40% y en un 43,1% en términos per cápita.
- Reducción en un 30% del aprovechamiento de la capacidad productiva de la industria.
- Pérdida de la capacidad importadora de la economía nacional, que se estima en un 80% entre 1989 y 1992.
- Reducción del consumo total a una tasa acumulada del 28,2%, y de la inversión interna bruta en más de un 25%.
- Acelerada expansión de la liquidez monetaria. En 1991 el circulante sin respaldo en productos ascendía a 6.125 millones de pesos.
- El coeficiente de acumulación bruta de la economía nacional decreció hasta un 5,4%.
- La productividad media del trabajo acumuló un descenso de más del 39%.
- Disminución del consumo social. Entre 1985 y 1991, este decreció en 980 millones de pesos.
- Disminución del consumo personal. Se estima que en sólo un año, entre 1989 y 1990, experimentó una disminución del 15%, concentrado fundamentalmente en la reducción de alimentos, transporte, bienes industriales y combustible doméstico.
- Aparición de una franja de desempleo del 7%.

Todo ello desemboca en la implementación de una reforma que significa la adopción de un nuevo modelo: modelo de socialismo mixto. Algunos han interpretado este nuevo momento como una continuidad del Proceso de Rectificación (Girardi, 2000: 58-59), pero ello no parece muy consistente, dada la ruptura que la nueva etapa supone con relación a elementos básicos del funcionamiento del sistema, contraria incluso a la concepción rectificadora inicial, fundamentalmente en lo que tiene que ver con el rol que se asigna al mercado y a los estímulos materiales al trabajo.

En el presente estudio asumo el criterio que entiende por reforma económica en los marcos de una economía socialista una modificación de los principios de operación del sistema, que implique el paso a nuevos mecanismos económicos sin reemplazarlos por los de una economía capitalista. Se define como “mecanismo económico de una economía socialista clásica los métodos de planificación y administración así como las relaciones entre los agentes económicos” (Carranza et al., 1997: 16). Estas definiciones son las que justifican considerar la reestructuración económica que se inició en Cuba en la década del noventa como una reforma propiamente dicha.

Aunque el grueso del paquete de medidas que integran la reforma se aplica entre 1993 y 1995, si tomamos en su conjunto todas las acciones que implican cambios apreciables en los principios de operación del sistema, incluyendo la economía y la sociedad, la reforma se extiende desde 1989 hasta 2001<sup>22</sup>.

### Recuadro E

#### Cronología de las medidas fundamentales de la Reforma

1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliación del turismo y otras actividades generadoras de divisas.</li> </ul>
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apertura progresiva al capital extranjero; principalmente por medio de empresas mixtas.</li> <li>- Renegociación de la deuda externa.</li> </ul>
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma Constitucional.</li> <li>- Resolución 151 del Banco Nacional de Cuba, que regula las operaciones en divisas para entidades cubanas.</li> <li>- Aumentos salariales en las actividades que generan divisas y en salud, educación y orden interior.</li> </ul>

<sup>22</sup> La consideración de que la reforma se extiende hasta la actualidad no supone que asumamos que crisis-Período Especial-reajuste económico estén formando un todo lineal, sin distinciones internas de momentos que marquen una evolución de la economía y los indicadores sociales. Valdés Paz (2003) identifica tres subperíodos, a partir de la situación de la economía, en esta etapa de socialismo mixto: entre 1990-1994, sobrevivencia; entre 1994 y 2001, recuperación; entre 2001 y la actualidad, recesión o estancamiento.

**Recuadro E** [continuación]

1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ampliación de la presencia de representaciones de la banca extranjera.</li> <li>· Decreto Ley 140/93. Legaliza la tenencia de divisas para los ciudadanos cubanos. Legalización del envío de remesas familiares desde el exterior.</li> <li>· Decreto Ley 141/93. Amplía las posibilidades de realización de actividades en la categoría de trabajo por cuenta propia.</li> <li>· Creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, a partir de empresas agropecuarias estatales.</li> <li>· Organización de sistemas especiales de remuneración en divisas en empresas y entidades seleccionadas.</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Decreto Ley 147/94. Establece el reordenamiento del aparato de administración central del Estado.</li> <li>· Incremento parcial de precios.</li> <li>· Ley 73 del Sistema Tributario. Amplía y establece nuevas imposiciones a los contribuyentes.</li> <li>· Entrega de tierras a familias en usufructo.</li> <li>· Creación de la Oficina Nacional de Auditoría.</li> <li>· Creación del mercado agropecuario y el mercado de productos industriales y artesanales (mercados de precios libres).</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aprobación de una nueva ley de inversión extranjera. Adopta la posibilidad de participación extranjera de hasta un 100% y define la apertura a ella, bajo control estatal del proceso, de todos los sectores, excepto educación, salud y defensa.</li> <li>· Creación de casas de cambio y cuentas de ahorro en divisas para la población.</li> <li>· Creación de zonas francas y autorización de negocios inmobiliarios.</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fortalecimiento de la asistencia social y creación de una red de alimentación pública a precios subsidiados para personas de bajos ingresos.</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Perfeccionamiento empresarial.</li> </ul>
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Inicio de los nuevos programas de política social.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Carranza (1995) y García et al. (2003).

Para comprender su especificidad como reforma dentro del socialismo se listan a continuación las líneas de cambio fundamentales que la integran, organizadas por ámbitos de acción e impacto<sup>23</sup>:

- **Ámbito de las relaciones de propiedad:**
  - Apertura al capital extranjero y ampliación del sector mixto de la economía (de capital estatal y privado externo).
  - Reorganización de la propiedad de la tierra: conversión de empresas estatales en cooperativas y entrega de parcelas en usufructo como economía familiar.
  - Ampliación de las posibilidades del trabajo por cuenta propia, como autoempleo individual y como microempresas, fundamen-

<sup>23</sup> La construcción del listado de líneas de acción de la reforma se ha auxiliado de las elaboraciones de Carranza (1995), Carranza et al. (1997), González (2000) y García et al. (2003), pero la identificación de dichas líneas y su clasificación en ámbitos es una elaboración propia para este texto.

talmente familiares, en actividades seleccionadas limitadas (servicios gastronómicos, alquiler de habitaciones, por ejemplo).

- **Ámbito del mercado<sup>24</sup>:**
  - Reconfiguración de la conexión con el mercado exterior.
  - Creación de un sector empresarial comercial que opera directamente con divisas.
  - Ampliación de la utilización del crédito comercial para agentes empresariales estatales y otros agentes económicos.
  - Renegociación de la deuda externa.
  - Creación de mercados internos en divisas.
  - Reducción de aranceles.
  - Creación de zonas francas.
  - Apertura de negocios inmobiliarios.
  - Apertura de representaciones de bancos extranjeros.
  - Creación del mercado de productos agropecuarios para comercializar excedentes a precios de oferta y demanda.
  - Creación de un mercado de productos artesanales e industriales de precios libres.
  - Implantación de cambio monetario y cuentas de ahorro en divisas para la población.

---

24 En este ámbito de la reforma, varias líneas de cambio están vinculadas a la implantación de la circulación de dólares en la economía nacional, a la estructuración de un mercado interempresarial y otro de consumo de la población en esta moneda, con lo que se puso en práctica una fórmula de circulación dual (dólar-moneda nacional) e incluso triple, cuando se añadió el Peso Cubano Convertible (CUC), moneda equiparada al dólar. Al momento de concluir este estudio, el Estado cubano tomó la decisión, motivada por medidas de presión económica que provienen del bloqueo norteamericano para obstaculizar las transacciones internacionales de Cuba, de eliminar todas las operaciones en dólares norteamericanos en la economía nacional y sustituir dicha moneda por el CUC, con lo que cesa la triple circulación monetaria.

El cambio de dólares por pesos cubanos o por CUC está gravado, desde el 15 de noviembre de 2004, por un 10% de descuento adicional. Para las personas que reciben remesas en dólares o adquieren estos por otras fuentes que provienen del exterior (personal contratado en otros países, por ejemplo), la medida se equipara a un incremento de precios. Como el resto de las monedas fuertes extranjeras (euros, dólares canadienses, yenes, etc.) no sufrirán este gravamen, es de esperar que se incremente la entrada al país de tales divisas. Según un artículo del periódico *Granma* que refiere informaciones brindadas por Félix Rodríguez López, presidente ejecutivo de las Casas de Cambio en el país, “desde el pasado 28 de octubre, cuando comenzó el cambio de los dólares estadounidenses por los CUC, las casas de cambio en el país [...] han realizado cerca de un millón y medio de operaciones, el 46% de las cuales corresponden al canje y el 54 restante a las habituales compraventas de monedas. Ese último porcentaje incluye la elevada entrega de dólares por parte de los ciudadanos para adquirir pesos cubanos no convertibles [...] En la capital [...] se han efectuado hasta la fecha más del 60% de los canjes de dólares por CUC” (*Granma*, 2004). Se trata de un indicador indirecto de la amplia masa de dólares que ha circulado en el país y de su concentración territorial desigual, que favorece a Ciudad de La Habana.

- Circulación monetaria dual, de divisas y moneda nacional.
- Diversificación de los sujetos del comercio internacional.
- **Ámbito de la coordinación económica estatal:**
  - Cancelación del monopolio estatal sobre el comercio exterior. Ampliación de la gestión comercial exterior directa de empresas nacionales.
  - Implantación de un sistema tributario impositivo para agentes estatales y no estatales.
  - Incremento de los grados de descentralización de los ingresos y gastos del presupuesto.
  - Descentralización empresarial y territorial en la toma de decisiones en aspectos seleccionados del uso y el diseño de estrategias.
  - Paso progresivo de las empresas estatales a un régimen de autofinanciamiento en divisas.
  - Reestructuración-disminución del aparato administrativo estatal.
  - Paso a métodos de planificación por objetivos y desde la planificación material a la financiera.
  - Acentuación del carácter estratégico de la planificación por sobre el normativo.
  - Concentración de la administración centralizada de recursos en aquellos destinados al aseguramiento de requerimientos vitales (relacionados con la satisfacción de necesidades básicas mínimas de la población que el Estado subsidia).
- **Ámbito de la estrategia económica:**
  - Fortalecimiento del modelo de desarrollo de incremento de exportaciones y sustitución de importaciones.
  - Priorización de sectores clave para la captación de divisas o solución de problemas estratégicos (como el turismo, la biotecnología, la industria farmacéutica, la explotación petrolera y la metalurgia).
  - Disminución creciente del peso de la producción azucarera en la economía nacional y reconversión del sector agroindustrial azucarero.
  - Impulso al desarrollo energético con uso de recursos renovables y no renovables.
- **Ámbito de las políticas sociales (empleo, ingresos, asistencia y seguridad social, educación):**
  - Disminución de la oferta de empleo estatal y ampliación del trabajo por cuenta propia y otras opciones privadas.

- Implementación de mecanismos que eleven la articulación entre la retribución por el trabajo y los resultados productivos individuales y colectivos.
- Implementación de sistemas de remuneración en divisas en actividades y ocupaciones seleccionadas.
- Aumentos salariales para actividades seleccionadas, que generen divisas o por su rol social prioritario (personal de la salud, la educación, la ciencia y el orden interior).
- Garantía de protección a trabajadores de actividades económicas cerradas o reestructuradas.
- Legalización de las remesas familiares y despenalización de la tenencia de divisas.
- Creación de una red pública comunitaria de alimentación subvencionada para personas de bajos ingresos.
- Mantenimiento de la cobertura de la asistencia social.
- Jerarquización, dentro del conjunto de servicios públicos, de la educación y la salud, como forma de optimizar el uso de los recursos.
- Implementación de nuevos programas sociales dirigidos a la modernización y el rescate de los servicios públicos, especialmente en salud y educación.
- Elevación del protagonismo de lo local comunitario como escenario de la política social (implementación del Programa de Trabajo Comunitario Integrado, creación de un extenso movimiento de trabajadores sociales a escala comunitaria).
- Implementación de programas de masificación de la cultura.
- **Ámbito jurídico:**
  - Reforma constitucional que incluye:
    - Supresión de la noción de dictadura del proletariado y el carácter clasista del Estado.
    - Definición del partido dirigente como vanguardia de todos los cubanos.
    - Establecimiento del voto universal, directo y secreto para la elección de los representantes a las Asambleas del Poder Popular.
    - Otorgamiento de personalidad jurídica propia a los poderes populares provinciales y municipales.
    - Eliminación de la referencia al centralismo democrático y a la unidad de poderes.
    - Redefinición del régimen de propiedad socialista, limitando el ejercicio obligado de esta a los medios fundamentales de producción.

- Supresión de la irreversibilidad anteriormente otorgada al sector de propiedad socialista.

La reforma diseñada para gerenciar la crisis recorre un amplio espectro de líneas de acción e incluye un importante cambio en la relación Estado-mercado. Hay en esta etapa una transformación en la matriz productiva, una diversificación de los agentes económicos y en los mecanismos de distribución que, sin producir una restauración del modelo capitalista y con propósitos estratégicos muy alejados de tal restauración, introducen una alteración de los mecanismos económicos dentro del propio sistema.

Una parte de los instrumentos distributivos se han modificado, pero esta vez no sólo en lo que se refiere a la asignación de recursos productivos a los agentes económicos, sino también en lo que atañe al consumo personal y social. El mecanismo de asignación a los productores quedó organizado de la siguiente manera:

Anteriormente los recursos se asignaban centralizadamente al productor, básicamente en forma material, y posteriormente la producción se distribuía también centralizadamente a los consumidores, todo ello conforme a un plan, a precios fijos. Los problemas de calidad, costo y competitividad no estaban en un primer plano, ni constituían un imperativo económico [...] En la actualidad, la planificación a nivel nacional establece los aportes en divisas que deben realizar las entidades que generan ingresos en esa moneda; a su vez, los aportes captados centralmente son utilizados para financiar las necesidades de la población y de aquellas actividades que no tienen ingresos en divisas con los cuales financiarse. De esta manera, la capacidad de compra en divisas la tiene hoy el demandante final de los productos, bien sea porque las genera directamente o porque las obtuvo por asignación centralizada, lo cual implica que este demandante puede adquirir el producto de un productor nacional o importarlo directamente, en función de dónde le sea más eficiente y dónde obtenga la mayor calidad y precio competitivo. Es decir, está presente un proceso de concurrencia en que los agentes económicos funcionan con arreglo a las reglas de los mercados y están en estrecho contacto con las condiciones de la competencia internacional (Álvarez, E., 2000: 12-13).

En el plano del consumo personal y familiar, se produjo una segmentación del mercado minorista, dentro del cual se estructuraron diferentes variantes (Álvarez, E., 2000; Alonso, 2002):

- Mercado estatal en moneda nacional y de precios fijos y subvencionados: dedicado a la distribución de los productos asignados por racionamiento (la “libreta de abastecimientos”) para suplir parte de la canasta básica alimentaria, servicios básicos como electricidad, combustible doméstico, transporte público, servicios de comunicación nacional, parte de la red gastronómica, algunos servicios personales, venta de medicamentos y actividades culturales.
- Mercado de precios libres en moneda nacional, donde se adquieren alimentos, bebidas, artículos de higiene personal y del hogar, confecciones, muebles, servicios de transporte privado y servicios personales. Aquí operan esencialmente el Estado y la pequeña producción mercantil privada urbana y rural. Incluyen mercados agropecuarios y mercados de productos industriales.
- Mercado formal en divisas, que ofrece bienes y servicios diversos, buena parte de los cuales están en oferta sólo en este mercado. Opera el Estado y la pequeña producción urbana.
- Mercado informal en divisas y en moneda nacional, donde se ofrecen los más variados productos, de calidades y precios diversos, y en algunos casos productos de primera necesidad que la canasta mensual subvencionada no suministra o no cubre completamente, a precios más ventajosos que los formales<sup>25</sup>.

El tema de la estructura de la propiedad, básico en cualquier modelo de socialismo, constituye uno de los centros de la reforma y quizás uno de los elementos que podrían definir la radicalidad el cambio. La reforma constitucional de 1992 otorga marco jurídico al cambio socioestructural, al añadir a las formas de propiedad previstas en la Constitución de 1976 (estatal, de los agricultores pequeños, de las cooperativas agropecuarias, personal y de las organizaciones sociales y de masas) las empresas mixtas, sociedades económicas y asociaciones.

Aunque el reajuste ha transcurrido principalmente en el plano de la reproducción económica del sistema, y se lo define como reforma económica, ella desborda esos marcos e incluye, con prioridad semejante, otro conjunto de medidas orientadas a preservar y perfeccionar mecanismos de inclusión social, de atención a los derechos sociales, que intentan compensar las desigualdades provenientes del mercado y forman parte de la reproducción simbólica e ideológica del sistema.

---

25 A través de las entrevistas focalizadas llevadas a cabo para este proyecto, se encontró una estructura del consumo que se realiza en el mercado negro constituida preferentemente por productos de alimentación como pan y galletas, aceite, carnes, embutidos, pastas, leche y sus derivados, pescado, arroz y huevos, aunque incluye numerosos productos más.



Comparando la reforma cubana con las instrumentadas en otros países de América Latina se detecta que, más allá de coincidencias muy generales, como pueden ser la ampliación del ámbito del mercado y la racionalización del aparato estatal (en grados y propósitos muy diferentes, evidentemente) o la creación de condiciones propicias para la atracción de capitales externos (zonas francas, aranceles favorables) o el uso del dólar y otras divisas en la economía interna, existen diferencias sustantivas.

Bastaría mencionar la primera y decisiva de tales diferencias: la privatización. Todas las reformas latinoamericanas, aun con sus particularidades nacionales, han incluido altos grados de privatización, lo que condujo al desmantelamiento de la función productiva de los estados, el debilitamiento de la capacidad de los mismos para regular la economía a partir de una coordinación vinculante (esa regulación se ejerce predominantemente a favor de los sectores globalizados de sus respectivas sociedades y en mucho menor grado a favor de las agendas populares) y el achicamiento de la infraestructura pública de la política social (Tavares, 1999; Castellani, 2002).

En un país como Brasil, por ejemplo, que había logrado una red de salud pública de amplio alcance, la reforma prácticamente desarticuló el sector público y significó un retroceso considerable en las posibilidades de acceso a estos servicios. Lo mismo puede decirse en relación con el acceso a la educación en Argentina y México (Tavares, 1999).

Por otra parte, un elemento distintivo de la reforma cubana ha sido la no mercantilización del empleo, no subordinar el acceso al trabajo a un mercado laboral competitivo y mantener la capacidad estatal de regulación sobre la ocupación.

Contrastando el modelo de socialismo mixto instaurado con la reforma con los modelos de etapas anteriores de la transición cubana, saltan a la vista cuatro grandes novedades que lo separan, con cierta radicalidad, de las formas tradicionales seguidas por la transición: la ampliación del mercado como distribuidor (parcial) en franjas de necesidades básicas; la presencia del capital extranjero; la expansión de la pequeña producción mercantil urbana y rural; y la parcelación de tierras. Las cuatro ilustran, más que la pérdida relativa de protagonismo en la coordinación del Estado, el fin del monopolio de ese tipo de estatalidad.

La apertura y diversificación de los espacios de actuación de agentes económicos no estatales descentralizados y del mercado que ha implicado la reforma ha sido interpretada desde disímiles ópticas. Desde posiciones políticas y académicas más ortodoxas, esta tendencia representa sólo un mecanismo coyuntural de manejo de la crisis, una eventualidad que rompe la lógica socialista y que deberá ser inhibida tan pronto como la disponibilidad de recursos lo permita.

Para otros, como es mi propia opinión, si la reforma quiere ser tomada en su potencialidad proactiva, y no reducirse a respuesta de adaptabilidad pasiva, debe ser entendida y manejada como estrategia de adecuación a las condiciones del escenario globalizado externo, como opción ante el agotamiento del modelo de socialismo que se evidenciaba en la segunda mitad de la década del ochenta y como posibilidad de abrir repertorios combinados de producción de riquezas y asignación de recursos más eficientes y que complementan la acción estatal hegemónica de coordinación vinculante con otros agentes económicos y sociales. No se trataría de una coyuntura rupturista reversible, sino de una alternativa posible de continuidad innovadora. La idea, que ampliaré más adelante, no es la de extender incontroladamente los márgenes del mercado y autonomizarlo como mecanismo distributivo, sino aprovecharlo en su potencialidad de complementación, en un contexto de predominio del rol del Estado.

En resumen, estos apuntes sobre la identificación de diferentes momentos dentro de la transición socialista cubana indican que, enmarcada en una lógica socialista general, donde predominan la propiedad social y los mecanismos de planificación por sobre los del mercado en la dirección de la producción y la distribución, es posible distinguir modelos diferentes de aplicación de dicha lógica, que suponen matices en la relación Estado-mercado, lo que se vuelve mucho más palpable en la etapa de crisis y reforma, con claros efectos sobre los niveles de igualdad, los mecanismos de distribución y las políticas sociales.

### **LA POLÍTICA SOCIAL. FORMULACIÓN ESTRATÉGICA Y MECANISMOS GENERALES DE IMPLEMENTACIÓN**

En la República Cubana de los años cincuenta no existía, en rigor, una política social como tal, si por ello entendemos mínimamente una visión estratégica general, desde el poder político, sobre el desarrollo social, la equidad y la justicia social, así como un conjunto de programas y acciones prácticas articuladas con cierto sentido de sistema para implementarlas.

En esos años se llevaron a cabo acciones desarticuladas, de corte asistencial y benéfico, emprendidas desde el Estado y las instituciones religiosas. En especial, la Iglesia Católica desempeñaba una amplia tarea en el campo de la salud, la educación y la asistencia social. El panorama general puede caracterizarse como el de un Estado que no logró completar un sistema de instituciones sociales públicas modernas de amplia cobertura y donde el presupuesto para gastos sociales era bajo y frecuentemente objeto de manejos corruptos.

El diseño de una estrategia social como componente prioritario de un proyecto de nación independiente y regida por ideales de equidad y justicia en Cuba es consustancial a las transformaciones revolucionarias.

La estrategia de transformación social y de formación de un nuevo Estado en los primeros años de revolución, y como correlato de la construcción del modelo de vía no capitalista de desarrollo, había sido formulada ya en el Programa del Moncada<sup>26</sup>, una elaboración de 1953 que incluía un diagnóstico sobre la situación socioeconómica de la República de los años cincuenta, del cual se derivaban los puntos de cambio que priorizaría una eventual llegada al poder de las fuerzas revolucionarias.

Tales puntos serían: conquista de las libertades públicas, democracia política, solución al problema de la tierra (de los campesinos desposeídos y los latifundios improductivos), impulso a la industrialización (para enfrentar el carácter monoprodutor agroazucarero de la economía nacional), viviendas populares, creación de empleo y de fuentes de ingresos estables para los sectores populares, masificación del acceso a la educación, salud del pueblo (Castro, 1961: 60).

Ello representó un programa mínimo inicial, que rescata aspiraciones frustradas que abarcan los ideales independentistas del siglo XIX, la república martiana y la izquierda revolucionaria de la primera mitad del siglo XX, ubicando en su centro los intereses de los sectores populares, identificados como los desempleados, los obreros del campo, los obreros industriales, los pequeños campesinos, los pequeños comerciantes y los profesionales (Castro, 1961).

Puede apreciarse que desde un inicio el problema de la realización de un diagnóstico sobre la estructura social, de una caracterización del esquema de estratificación vigente, estuvo colocado como un elemento clave para guiar las transformaciones sociales en virtud de los que se consideraban sectores populares. La distinción de estos sectores tuvo, en el inicio de la lucha revolucionaria, un perfil amplio, incluyendo en ellos a la pequeña burguesía y sus diversas capas. Posteriormente el discurso político se hizo más restrictivo y, si bien no expulsa explícitamente a este sector de clase del haz de los sectores populares, deja de incluirlo.

En la práctica, inspirado en este programa, entre enero de 1959 y mediados de 1960, el poder revolucionario implementó aceleradamente un conjunto de medidas de intensas repercusiones sobre la situación social, entre ellas: cese de los desalojos campesinos; rebaja de alquileres de viviendas; inicio de la expropiación de compañías privadas; comienzo de la reforma agraria; rebaja de las tarifas eléctricas (Rodríguez et al., 1985).

A estas medidas iniciales, que tuvieron un impacto directo sobre la distribución de los ingresos a favor de los trabajadores urbanos y

---

26 El Programa del Moncada está contenido en el alegato de autodefensa de Fidel Castro en el juicio al que fue sometido en 1953, tras dirigir el asalto al Cuartel Moncada, importante emplazamiento militar del ejército de Fulgencio Batista (ver Castro, 1961).

rurales, fueron agregándose otras como la nacionalización (estatalización) y dotación de cobertura total de la enseñanza y los servicios de salud, la realización de una campaña de alfabetización, el aseguramiento de la canasta básica alimentaria subvencionada para toda la población, distribuida por un sistema de racionamiento (sin distinguir niveles de ingresos), entre otras.

La formulación estratégica se concreta, tempranamente, en mecanismos de implementación a través de la aprobación de leyes y medidas que rebasan las concepciones asistenciales para ubicarse en el terreno de la promoción del desarrollo, al incluir acciones de redistribución de los ingresos, crear empleo y fuentes de ingresos estables, salarizar una buena parte de la población ocupada y garantizar educación y salud como derechos universales, en un énfasis claro en la interrupción de las condiciones de reproducción de la pobreza (ver Recuadro B).

La diferencia de estas políticas en relación con los procesos desarrollistas latinoamericanos (que incluyeron también la configuración de un Estado responsable por el bienestar y supusieron el aumento y la ampliación de los gastos públicos destinados a educación y otros bienes, como así también cierto nivel de redistribución de ingresos) radica en que en el caso cubano el punto nodal de políticas sociales populares está en la alteración de la organización de la propiedad y en la eliminación de las posiciones estructurales que generan posibilidades de apropiación excluyente del bienestar, en la clausura de las posibilidades de reproducción socioestructural de los grandes propietarios privados. Es una estrategia que opera primero desde las relaciones de producción, que altera sustancialmente las constricciones estructurales como prerequisite para actuar sobre la distribución, eliminando y controlando agentes económicos que estarían en condición de expropiar a otros desde su lugar en el proceso productivo.

Evidentemente, el punto de partida es un diagnóstico clasista de las condiciones de generación de la pobreza, que las entiende como exclusión que se genera en la matriz de las relaciones de producción –las de propiedad y las de distribución–, desde la cual se extiende, como un sistema de estratificación y desigualdad, a todas las esferas de la vida social.

Aunque es también un problema vinculado al subdesarrollo del país, se parte de que el crecimiento económico no constituye un requisito para el desarrollo social; ambas tareas se entrelazan y refuerzan. De ello se desprende la necesidad de una política de enfrentamiento a la pobreza y las desventajas sociales de corte universal, de igualdad y de justicia sustentada en la preeminencia de los derechos sociales, una política típica de integración social, de ciudadanía emancipada y de base ética.

En 1975, coincidiendo con el proceso de institucionalización, esa política aparece formalizada por primera vez en la Plataforma Progra-

mática (Partido Comunista de Cuba, 1976a), una concepción integrada de política social que incluye referencias estratégicas a la política de empleo, la familia, la preservación del medio ambiente, la salud, la educación, la cultura y la ciencia.

Si analizamos los documentos programáticos fundamentales donde suele establecerse la formulación de políticas sociales en un sistema socialista –que, dada la naturaleza peculiar de las funciones estratégicas que el partido único y gobernante ejerce para el conjunto de la sociedad, se expresa fundamentalmente en los documentos de los congresos de dicho partido y en otros materiales como la Constitución<sup>27</sup>–, podemos encontrar un modelo general, prácticamente desde los inicios de la revolución, que se ha conservado en sus esencias.

A pesar de los cambios en los modelos económicos aplicados en diferentes momentos de la transición, los presupuestos estratégicos de la política social se han mantenido constantes, lo que indica la estabilidad de la estrategia y la relevancia de lo social frente a lo económico en el caso cubano. Esto no significa que la estrategia haya permanecido estática, invariante frente a los cambios, sino que ha intentado conservar una especie de núcleo duro, de hilo conductor que enlaza una etapa con otra, asegurando la continuidad y una focalización radical en lo social, desprendida de todo economicismo.

Los rasgos que caracterizan dicho modelo son los siguientes:

- Actuación sobre la matriz productiva y de propiedad como presupuesto para actuar sobre las relaciones de distribución.
- Eliminación de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción y de las condiciones de generación de relaciones de explotación.
- Propiedad social estatal como base de la socialización, de la hegemonía de los sectores populares y de la preponderancia de su agenda social.
- Centralidad de la igualdad y la justicia social en la formulación de las políticas. La igualdad misma como derecho.
- Protagonismo del Estado en el diseño y puesta en práctica de las políticas sociales y de la planificación centralizada como mecanismo para su ordenamiento. El Estado como productor, distri-

---

<sup>27</sup> Para el caso cubano consideré fundamentalmente los siguientes documentos: “Programa del Moncada” (Castro, 1961), “Plataforma programática” (Partido Comunista de Cuba, 1982) y otros documentos estratégicos del partido (Partido Comunista de Cuba 1976a; 1976b; 1980; 1981; 1986; 1997), así como la Constitución aprobada dentro del socialismo y su reforma.

buidor y asignador de bienes por excelencia. El mercado tiene un papel secundario y subordinado.

- Política social única y centralizada, considerada como garantía de los niveles lo más extendidos posible de servicios sociales básicos universales.
- Concepción del ser humano y sus necesidades como sujeto donde se presuponen y refuerzan mutuamente las necesidades de orden material y espiritual y donde estas últimas juegan un rol esencial en el desarrollo individual y social.
- Centralidad de la distribución como instrumento de la justicia social. Combinación del consumo individual y social, con un alto peso de este último en la justicia distributiva.
- Presencia de mecanismos de participación popular en las acciones transformativas.
- Desconcentración y homogeneización progresiva de los ingresos.
- Acceso masivo al empleo.
- Racionalidad del consumo y de las necesidades como modelo de vida social general, no sólo como medida para resolver la pobreza y la escasez de recursos.
- Promoción de procesos de desestratificación y homogeneización social.
- Concepción de la atención a la pobreza dentro de la gestión de políticas generales de integración social y desarrollo.
- Orientación hacia la satisfacción de necesidades básicas y racionales, sistemáticamente ampliadas, otorgando protagonismo a la esfera educacional y espiritual-cultural.
- Debilitamiento progresivo del papel de los ingresos personales y familiares en el consumo y la satisfacción de las necesidades.
- Mantenimiento de estos principios y de la responsabilidad inalienable e indelegable del Estado, como centros rectores de la política social, cualquiera sea la disponibilidad de recursos económicos y la cuantía de los bienes a distribuir.

Dos mecanismos de implementación han sido decisivos para la materialización, con mayor o menor éxito, de estos presupuestos estratégicos de la política social cubana: la construcción de un sistema político e

institucional amplio, encargado de la organización e identificación de la agenda social y de la participación en la agregación de demandas en dicha agenda, así como la jerarquización de los gastos sociales.

El sistema político cubano –incluyendo en él al Estado como un subsistema y en un esquema de liderazgo del partido que emergió en el proceso de institucionalización y continúa vigente hasta hoy en sus esencias– quedó estructurado de la siguiente manera (Valdés Paz, 1994):

- Organizaciones políticas: el Partido Comunista de Cuba (PCC) y la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC). Definen y socializan los supuestos estratégicos y los objetivos del programa social; movilizan la participación social en apoyo a dichos objetivos; arbitran sobre posibles diferencias y conflictos entre intereses sectoriales y la reproducción del consenso. El partido ejerce la dirección del sistema político en su conjunto, rol refrendado por la disposición constitucional que lo reconoce como dirigente superior de la sociedad y el Estado.
- Organizaciones de masas y profesionales: representativas de sectores específicos de la población, como la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), la Asociación de Agricultores Pequeños (ANAP), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana (ACRC), la Federación Estudiantil Universitaria (FEU), la Federación Estudiantil de la Enseñanza Media (FEEM), los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), organizaciones profesionales como la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), Unión de Juristas de Cuba (UJC), Unión de Periodistas de Cuba (UPEC), entre otras. Dichas organizaciones tienen la función de representar, dentro de los límites de la hegemonía ejercida por las organizaciones políticas en el establecimiento de los supuestos estratégicos de la agenda social, la diversidad de los intereses sectoriales, grupales y comunitarios, socializar las propuestas y decisiones políticas, movilizar a la población y contribuir a la formación del consenso.
- Instituciones del Estado: órganos representativos de gobierno (Consejo de Estado, Asambleas Nacional, Provinciales y Municipales del Poder Popular), los organismos de la administración del Estado, los institutos armados, los órganos de impartición de justicia. Existe un amplio espectro de organismos de la administración central del Estado relacionados con la política social: Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de

Seguridad y Asistencia Social, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Comercio Interior, Instituto Nacional de Deporte, Ministerio de Economía y Planificación, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Instituto Nacional de la Vivienda. Todos tienen representaciones territoriales a escala provincial y municipal. Vías de participación y control democrático: mecanismos de elección, representación, agregación de demandas, planteo de problemas y quejas de la población y de rendición de cuentas en los niveles de circunscripción (comunitario), municipal, provincial y nacional de los órganos de gobierno (del “Poder Popular”), mecanismos movilizativos, propositivos (colectivos e individuales) y de apelación, establecidos en todos los organismos y organizaciones, cuyo propósito es el ejercicio del control directo o indirecto de la población sobre el sistema.

Cuando observamos esta estructura del sistema político institucional cubano y su funcionamiento como pivote de la implementación de la política social, se aprecia un alto grado de institucionalización del proceso y una diversidad temática, territorial y sectorial muy amplia, regida por una estrategia y una planificación centralizadas que ha asegurado la unicidad, la universalidad y la cobertura total de dicha política. Como puede advertirse, se trata de una política social con un alto grado de implementación institucionalizada, de alta visibilidad institucional, como podría clasificarse de acuerdo con los criterios evaluativos que utiliza Laura Tavares (1999: 348).

La revolución ha construido un escenario de espacios participativos múltiples y lo que algunos han considerado una nueva civilidad.

La protección que el Estado ejerce sobre la existencia individual, los accesos laborales y sociales, los derechos individuales y comunales, los referentes reales de la participación y los espacios en que esta se desarrolla –en resumen, los componentes de esa civilidad que constituyen los presupuestos de la vida social en general– son datos incorporados a la cultura política. Aunque la ideología puede y de hecho tiende a reforzarlos, por su naturaleza se trata más de valores sociales que de principios ideológicos. Esa nueva civilidad refleja un momento de la cultura política en la que los ciudadanos adquieren una nueva noción de la vida social, incluso en los casos en que no compartan las mismas ideas ni los mismos principios ideológicos (Hernández y Dilla, 1990: 101-102).



En este escenario se destacan el espacio laboral y el comunitario como ejes clave de la agregación de demandas, del control social democrático y de la articulación de propósitos económicos y sociales.

En el espacio laboral, a través de la organización sindical, existen fórmulas participativas, tendientes a materializar la propiedad social-estatal en un propietario colectivo concreto y tangible (la colectividad obrera y de trabajadores) y orientadas hacia la cogestión administrativa, dentro de un sistema de planificación altamente centralizado (Hernández y Dilla, 1990: 115). Dicha cogestión se materializa, fundamentalmente, con la realización periódica de diferentes tipos de asambleas de afiliados y la participación de los dirigentes sindicales en los consejos de dirección de las empresas e instituciones laborales, mecanismos a través de los cuales se puede participar en la toma de decisiones con respecto al plan económico y cualquier otro tema de interés económico, como así también sobre las condiciones de trabajo y vida del colectivo.

En el espacio comunitario convergen numerosas organizaciones sociales de base territorial-local (Comités de Defensa de la Revolución, Federación de Mujeres Cubanas, Asociación de Combatientes), estructuras territoriales del Partido Comunista (núcleos zonales y comités municipales), los órganos locales del gobierno, instituciones ligadas a la política social con asiento en la comunidad (la escuela, la red de salud comunitaria y diferentes variantes del trabajo social y proyectos de transformación comunitaria), constituyendo un entramado denso de opciones participativas y colocación de demandas ciudadanas.

El mecanismo formal por excelencia para la actuación civil son las asambleas de rendición de cuentas del delegado del poder popular a sus electores de circunscripción, oportunidad para proponer, criticar y someter a control los planes sociales y las decisiones del gobierno, complementado con otro numeroso repertorio de reuniones y asambleas sistemáticas de las organizaciones sociales barriales e instituciones localizadas en la comunidad.

Este amplio sistema participativo de base popular ha visto reducidas sus potencialidades por un conjunto de obstáculos<sup>28</sup>: la preeminencia jerárquica de las definiciones estratégicas políticas y de la especialización tecnoburocrática en la definición de las agendas sociales y económicas en general; el verticalismo; el excesivo centralismo y el sectorialismo en las relaciones institucionales; la carencia de estrategias de desarrollo local y las limitaciones de los actores a esta escala para la

---

28 Las apreciaciones críticas sobre la participación se nutren de mi propia experiencia investigativa y de la de otros estudiosos del tema como Hernández y Dilla (1990), Dilla et al. (1991), Martínez Heredia (1991), Valdés Paz (2002), Martín (2004), Linares (2004) y D'Angelo (2004).

identificación y el ejercicio de acciones autónomas autotransformativas que constitucionalmente les corresponden; las restricciones de las instituciones municipales de gobierno para ejercer el control real sobre las empresas e instituciones enclavadas en su territorio, subordinadas al gobierno central; limitaciones en la cultura participativa ciudadana y en el manejo y negociación de conflictos, como así también los extendidos métodos autoritarios en la conducción de acciones comunitarias.

En la práctica, ha primado una concepción de la participación que la considera como movilización de apoyo a objetivos estratégicos definidos centralmente por decisores expertos (de la política y de diversos campos técnicos y disciplinares) y como forma de asegurar canales para la consulta sobre decisiones ya tomadas y minuciosamente concretadas en planes y programas de acción. La participación no es entendida como la intervención necesaria desde la definición estratégica en sí misma y en la toma de decisiones como tal. Ello la ha confinado en los espacios públicos cotidianos al localismo en la identificación de problemas y soluciones, a lo inmediato directo, tendiendo a dejar fuera del debate en estos espacios el análisis del proyecto socioeconómico en su totalidad, sus metas y viabilidad práctica en el mediano y largo plazo.

De manera que el ideal de cogestión económica y de la agenda social, fórmula que representa una especie de avanzada de la autodisolución perspectiva del Estado a través de su entrelazamiento complementario con la sociedad civil en la coordinación vinculante, no ha logrado concretarse, y se subutilizan importantes potenciales de participación, que una flexibilización de los mecanismos de toma de decisiones podría desencadenar y hacer fluir como parte sustantiva del proceso de agregación de demandas y trazado estratégico.

En lo que se refiere a la implementación de la política social a través de los gastos sociales, el modelo cubano considera que la equidad y la justicia social no dependen solamente de la distribución de ingresos monetarios a escala individual y familiar; este no es el factor decisivo para asegurarlas, sino que dependen directamente de la implementación de espacios de igualdad.

Con la denominación *espacio de igualdad* hago referencia a un mecanismo de distribución a través de los fondos sociales de consumo que se caracteriza por: universalidad; masividad; gratuidad o facilidad para el acceso; condición de derecho legalmente refrendado y carácter público centralizado de su diseño y de la garantía para acceder a él; participación social; preponderancia de las soluciones colectivas sobre las individuales; homogeneidad; calidad creciente; opción de integración social en igualdad de condiciones para todos los sectores sociales, independientemente de sus ingresos; y aspiración a la igualdad de resultados.

Una característica del caso cubano es que el Estado, a través de una extensa red pública de cobertura total, es el único –o al menos el protagonista hegemónico y decisivo– de estos espacios distributivos, es decir, que no existen otras alternativas (privadas o extraestatales en general) para acceder al bien que se distribuye en el espacio de que se trate, o estas son de muy bajo perfil y no pueden competir con la opción estatal.

La política social cubana ha tenido como pivote el ensanchamiento progresivo de estos espacios, ubicados esencialmente en siete áreas: satisfacción de necesidades nutricionales básicas, educación, salud, cultura, deporte, seguridad y asistencia social.

La presencia de una propiedad estatal fuerte, como garante de la capacidad de intervención del Estado en la economía y la esfera social, así como el énfasis en los espacios de igualdad como mecanismos distributivos, permitieron al Estado cubano poner en práctica una perspectiva de enfrentamiento a la pobreza que posibilitó su colocación dentro de una lógica que desborda los marcos asistencialistas y se sitúa en la lógica de promoción del desarrollo, al clausurar condiciones esenciales de su reproducción y crear ámbitos de integración social universales y sistemáticamente ampliados. Aunque la crisis de los noventa significó un debilitamiento de los espacios de igualdad y con la reforma se da una mayor dependencia del bienestar de los ingresos monetarios individuales y familiares, la red que garantiza dichos espacios no se privatizó ni pasó a depender del mercado.

Refiriéndose a la oferta de servicios y beneficios de la política social en América Latina, Tavares (1999: 348) considera:

Está determinada por la ausencia de mecanismos efectivos de control social, subordinándola a una lógica perversa de transferencia de recursos públicos al sector privado [...] Su lógica de organización y operación está subordinada al proceso de privatización del Estado que permea el aparato estatal en la actual etapa monopolista del capitalismo contemporáneo, fenómeno evidentemente no exclusivo de América Latina. Lo que caracteriza la realidad latinoamericana es el hecho de que este proceso de privatización del aparato estatal asume una cara mucho más perversa, en la medida en que condiciona el acceso a los servicios y beneficios sociales a la dinámica de acumulación privada, dada la ausencia de mecanismos políticos e instituciones de defensa de los sectores menos influyentes de la sociedad, no sólo frente al mercado, sino incluso frente a la utilización del aparato del Estado en pro de intereses particulares.

La implementación práctica de la orientación estratégica al desarrollo y al fortalecimiento de los espacios de igualdad en Cuba se aprecia nítidamente a través de un análisis de las características de los gastos sociales. Sus magnitudes, dinámica y estructura constituyen indicadores que definen la concreción práctica de la estrategia y su real consistencia reflejada en la fortaleza del sector público. Los datos evidencian una dinámica creciente de los gastos sociales en Cuba, sólo brevemente interrumpida y desestabilizada en los primeros años de la crisis económica, que se recompone y vigoriza hacia 1995. Dado que las estadísticas continuas cubanas anteriores a la década del noventa no utilizaban el indicador de gastos sociales sino el de consumo social, no resulta posible exponer una larga serie cronológica integrada que refleje una dinámica total, por lo que se separan los datos en dos períodos, atendiendo a su indicador de base. No obstante la diferencia de matices, puede apreciarse la tendencia enunciada.

Entre 1975 y 1986, como muestra el Cuadro 3, el consumo social –definido como el gasto de bienes y servicios productivos de las organizaciones públicas que sirven a la población y el correspondiente a las organizaciones que satisfacen necesidades colectivas de la sociedad, conforme el Comité Estatal de Estadísticas (1987: 91)– prácticamente se triplicó y experimentó un crecimiento promedio anual del 12%, mientras que entre 1989 y 2000 este ritmo promedio anual fue del 5,2%. En 1975, este consumo social representaba el 5,81% del producto social global de ese año, y en 1986 dicha proporción alcanzaba el 10,4% –según cálculos de la autora a partir de datos del Comité Estatal de Estadísticas (1987). Ya en plena crisis, los gastos sociales experimentan un decrecimiento transitorio, que es recuperado casi de inmediato, demostrando con ello la prioridad de la política social en el programa de reajuste implementado (ver Cuadro 4).

**Cuadro 3**

Cuba. Dinámica del consumo social, 1975-1986 (en millones de pesos, precios corrientes)

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje de variación (en relación con el año anterior)</b>
1975	817,5	-
1976	928,9	13,6
1977	1.073,8	15,5
1978	1.398,5	30,2
1979	1.537,3	10,0
1980	1.643,9	7,0
1981	2.010,2	22,3

**Cuadro 3** [continuación]

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Porcentaje de variación (en relación con el año anterior)</b>
1982	2.119,2	5,4
1983	2.375,3	12,1
1984	2.593,4	9,2
1985	2.683,3	3,5
1986	2.762,0	3,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Comité Estatal de Estadísticas (1987).

**Cuadro 4**

Cuba. Dinámica de los gastos sociales, 1989-2000

<b>Año</b>	<b>Gasto en servicios sociales</b>	<b>Porcentaje de variación (en relación con el año anterior)</b>
1989	3.750,1	-
1990	3.816,6	1,7
1991	3.743,0	-1,9
1992	3.811,2	1,8
1993	4.008,0	5,1
1994	4.021,6	0,3
1995	4.179,7	3,9
1996	4.439,0	6,2
1997	4.490,2	1,2
1998	4.727,0	5,3
1999	6.279,1	32,8
2000	6.363,9	1,3

Fuente: Togores (2003a).

Si observamos el Cuadro 5, que añade a la dinámica general de la esfera social la proporción de los gastos sociales en relación con el PIB y el monto del sector público, así como el gasto social real per cápita, encontraremos que en Cuba esta es un área de máxima prioridad e impacto que se mantuvo, a diferencia de las experiencias de reajuste estructural latinoamericanas, como esfera jerarquizada de la reforma y como instrumento para amortiguar los efectos desiguales de la apertura al mercado y de contención de las desventajas sociales.

**Cuadro 5**

Cuba. Características del gasto público social

Período	Real pc	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto público total
1990-1991	381	23,1	28,4
1994-1995	639	21,9	31,9
1998-1999	821	22,8	41,6
1989-2000	606,6	23,3	34,3

Fuente: Togores (2003b).

En relación con Latinoamérica, Cuba se ubica en una posición de máxima prioridad macroeconómica del gasto social y de su asignación per cápita, aun comparándola con economías nacionales de escala mucho mayor, en un período de crisis y reforma (ver Cuadro 6).

Hacia inicios de los noventa, la CEPAL distinguió tres grupos de países de acuerdo con la prioridad macroeconómica asignada al gasto social: grupo de gasto social alto (más de 10 puntos del PIB); grupo de gasto social medio (entre 5 y 10 puntos del PIB); grupo de gasto social bajo (inferior a 5 puntos del PIB) (CEPAL, 1994). Puede apreciarse que Cuba se ubica establemente en el primer grupo.

Por otra parte, la política social cubana ha logrado construir y preservar una estructura estable de gastos sociales, con un fuerte peso en la inversión social y en los subsidios, caracterizada por la evolución creciente en todas sus categorías y un peso relativo muy bajo en lo destinado a viviendas y servicios comunales –en comparación con las carencias en esta esfera–, asociado a la hegemonía de la inversión y el consumo social (ver cuadros 7 y 8).

Como promedio, los gastos de inversión social hacia fines de la década del noventa e inicios de la actual, en su conjunto, sobrepasan el 47% del total de gastos sociales, marcando con ello la tónica de la política social cubana orientada al desarrollo, su énfasis preventivo y la relevancia de los espacios de igualdad y del consumo social frente al mercado y el consumo individual autónomo.

Educación, salud, seguridad y asistencia social son las áreas emblemáticas de la política social cubana, donde más se ha desarrollado la implementación a través de la constitución de espacios de igualdad. En la base de este desarrollo subyace una concepción amplia de seguridad social, que considera que su calidad de prestaciones económicas y sociales dirigidas a la compensación de ingresos no debe circunscribirse a un sistema de pensiones y a la acción asistencial, sino que debe incluir, como

categorías esenciales de las transferencias y el ejercicio redistributivo estatal, otros beneficios proactivos como la alimentación básica, la salud y la educación (Martínez et al., 2000: 74). Siendo estas políticas sectoriales probablemente las más conocidas y divulgadas como modelo de desempeño exitoso con pocos recursos, en una economía pequeña y periférica, nos limitaremos a mostrar algunos datos escogidos, demostrativos de la conexión positiva entre protagonismo estatal-universalidad-prioridad macroeconómica y desempeños exitosos de alta integración.

**Cuadro 6**

Características del gasto público social en países seleccionados de América Latina y Cuba

País	Período	Real pc	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto público total
Chile	1990-1991	440	13,0	60,8
	1994-1995	597	13,6	64,7
	1998-1999	827	16,6	66,8
Costa Rica	1990-1991	476	15,7	38,9
	1994-1995	536	16,0	38,3
	1998-1999	622	16,8	43,1
Uruguay	1990-1991	888	16,8	62,4
	1994-1995	1.248	20,3	70,8
	1998-1999	1.539	22,8	72,5
México	1990-1991	259	6,5	40,8
	1994-1995	358	8,8	52,4
	1998-1999	402	9,1	58,5
Venezuela	1990-1991	337	9,0	34,0
	1994-1995	287	7,6	35,3
	1998-1999	313	8,6	37,3
Brasil	1990-1991	786	18,1	48,9
	1994-1995	932	20,0	60,0
	1998-1999	1.011	21,0	60,4
Perú	1990-1991	69	3,3	31,1
	1994-1995	140	5,8	34,8
	1998-1999	192	6,8	38,3
Cuba	1990-1991	381	23,1	28,4
	1994-1995	639	21,9	31,9
	1998-1999	821	22,8	41,6
	1989-2000	607	23,3	34,3

Fuente: Togores (2003b).

**Cuadro 7**

Cuba. Estructura del consumo social en áreas seleccionadas, 1975-1986 (en %)

<b>Año</b>	<b>Educación</b>	<b>Servicios personales y comunales</b>	<b>Cultura y arte</b>	<b>Salud, asistencia social, deporte y turismo</b>	<b>Ciencia y técnica</b>	<b>Total</b>
1975	46,51	18,18	7,94	24,90	2,42	<b>100</b>
1976	47,12	18,87	7,32	24,22	2,45	<b>100</b>
1977	46,83	18,04	8,10	24,39	2,62	<b>100</b>
1978	46,32	18,77	7,40	24,80	2,69	<b>100</b>
1979	47,19	17,14	7,89	25,02	2,82	<b>100</b>
1980	47,09	20,37	8,14	22,45	1,94	<b>100</b>
1981	43,70	23,95	7,46	21,98	2,88	<b>100</b>
1982	42,65	24,44	8,36	21,48	2,77	<b>100</b>
1983	40,95	26,49	9,37	20,08	3,08	<b>100</b>
1984	39,40	28,02	9,03	20,16	3,36	<b>100</b>
1985	38,64	28,19	8,70	20,94	3,50	<b>100</b>
1986	37,74	26,89	8,07	23,19	4,09	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Comité Estatal de Estadísticas (1987).

**Cuadro 8**

Cuba. Estructura de los gastos sociales en áreas seleccionadas, 1998-2001 (en %)

<b>Gastos</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Incremento 1998/2001*</b>
Educación	21,50	22,17	22,59	24,63	56
Cultura y arte	2,40	2,31	2,52	3,23	84
Salud pública	19,15	18,82	18,16	18,68	33
Ciencia y técnica	1,48	1,55	1,66	1,7	57
Deportes	1,79	1,70	1,70	1,69	29
Seguridad social	24,28	21,64	19,26	19,45	9
Asistencia social	2,07	1,91	1,92	2,23	48
Vivienda y servicios comunales	8,05	8,29	8,23	9,07	46
Subsidio a diferencias de precio	19,25	21,58	23,93	19,76	40
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>36</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Oficina Nacional de Estadísticas (2001).

\* En relación con los montos absolutos.



El inicio de la política educacional de acceso masivo está marcado por una campaña de alfabetización de amplio alcance que se desarrolló en 1960 y por la Ley de Nacionalización de la Enseñanza, dictada en 1961, que define la educación como deber del Estado y su obligada gratuidad, proscribiendo la enseñanza privada<sup>29</sup>. A partir de este inicio, se despliega una marcada trayectoria de evolución ascendente (ver cuadros 9 y 10).

**Cuadro 9**

Cuba. Evolución de la disponibilidad de centros educacionales

<b>Tipos</b>	<b>1958-1959</b>	<b>1997-1998</b>
Círculos infantiles	-	1.115
Escuelas primarias	7.567	9.487
Enseñanza media	81	1.943
Escuelas especiales	-	443
Educación superior	3	37

Fuente: Martínez et al. (2000).

**Cuadro 10**

Cuba. Indicadores seleccionados de educación

<b>Indicadores</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1997</b>	
Personal docente por mil habitantes	21,9	21,9	17,9	
Matriculados en la educación superior por millón de habitantes	1.503,9	2.279,4	945	
Tasa de analfabetismo	-	3,8	3,8	
Relación alumno-profesor en la educación primaria	17,5	12,5	13,0	
Índice de retención en la educación primaria	98,2	98,7	99,5	
Paridad absoluta mujer-hombre (tasa de alfabetización de adultos)	-	-	99,1*	
Tasa de escolarización	de 6 a 11 años	98,8	100,0	99,4
	de 6 a 14 años	91,7	98,1	97,4

Fuente: Martínez et al. (2000).

\* Año 1995.

<sup>29</sup> Una visión más amplia del tema de la educación como elemento de la política social y del desarrollo en Cuba puede obtenerse en Gasperini (1999), Pérez (2000) y Martínez et al. (1997; 2000).

Más allá de estos indicadores cuantitativos generales de la educación, se destaca un criterio de calidad, un principio de equidad de oportunidades y de resultados, que se ha concretado en una cobertura territorial y de género de igual nivel y desempeños similares (Pérez, 2000).

**Cuadro 11**

Países seleccionados. Puntajes obtenidos en indicadores de calidad de la enseñanza

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

Fuente: Gasperini (1999).

En un estudio regional coordinado por la UNESCO en 1997 para evaluar los conocimientos en matemática y lenguaje en una muestra de alumnos de tercer y cuarto grado, puede apreciarse la posición comparativa de Cuba en diferentes indicadores de calidad (ver Cuadro 11). Se ha afirmado que Cuba muestra “una educación de alta calidad en un país pobre” (Gasperini, 1999: 1), logro que los estudios coinciden en atribuir a la combinación de: inversiones relativamente altas, pero principalmente sostenidas, estables y coordinadas; objetivos y destinatarios claros; alto estatus profesional de los educadores; vínculos comunitarios y familia-escuela; evaluación y práctica investigativa que permite renovaciones y modernizaciones sistemáticas como parte normal del sistema; cobertura nacional y adaptación local de las estrategias generales; atención a necesidades especiales de aprendizaje; educación en valores y para la cohesión social.

Un punto crítico en este favorable panorama educativo está dado por las dificultades para mantener con estabilidad una planta docente masiva de elevada calidad, de modo de brindar respuesta a la cobertura universal del servicio. Insuficientes salarios y opciones económicamente más atractivas generan déficit de personal docente y exigen frecuentes planes de emergencia para formar maestros y profesores para la enseñanza primaria y media, con el efecto colateral de afectar la calidad.

En lo que corresponde a la esfera de la salud, su transformación se inició muy tempranamente y siguió una lógica inicial de control estatal sobre todos los tipos de servicios existentes y de extensión a todas las poblaciones, priorizando las áreas rurales. En 1960 se estableció el Servicio de Salud Rural; en 1961 se creó el Ministerio de Salud y Bienestar Social, posteriormente reemplazado por el Ministerio de Salud Pública, cuyo rol consistía en controlar los diferentes servicios existentes, mutualistas-cooperativos y privados.

Sin embargo, este proceso se acelera y radicaliza en 1961, año en el que se toman medidas para disminuir y controlar el precio de los medicamentos y se nacionalizan las compañías farmacéuticas, los hospitales privados y las clínicas cooperativas y mutualistas, todo lo cual pasa a formar parte de la infraestructura de la red pública de salud. El ejercicio de la medicina privada queda restringido a las consultas privadas de médicos y estomatólogos graduados hasta 1963. A partir de ese año de graduación, los profesionales de la salud quedan obligados a desempeñarse exclusivamente en el sector público estatal.

### Cuadro 12

Cuba. Evolución de indicadores seleccionados de salud

Indicadores	1960	1980	1990	1997	2000
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	42,0	19,6	10,7	7,2	7,2
Índice de niños con bajo peso al nacer (%)	-	9,7	7,6	6,9	6,9
Habitantes por médico	-	635	275	176	-
Habitantes por estomatólogo	-	2.667	1.528	1.127	-
Consumo per cápita de calorías	2.550	2.867	2.728	1.996	-
Cobertura de la atención médica (%)	Mínima. 8% en áreas rurales*	100	100	100	-
Esperanza de vida al nacer	65 años*	-	74,5	74,5	74,8

Fuente: Martínez et al. (2000) y Oficina Nacional de Estadísticas (2001).

\* Año 1959.

El toque distintivo y la piedra angular del sistema de salud cubano<sup>30</sup>, aquello que le ha permitido una evolución ascendente ininterrumpida de los indicadores de bienestar en esta área (ver Cuadro 12), estriba en su unicidad e integralidad, en la combinación de estrategias preventivas, curativas y de atención a enfermedades crónicas y en la articulación que alcanza entre sus cuatro elementos fundamentales: servicios primarios de base; enclavados en la comunidad y cercanos al usuario; disponibilidad de alta tecnología para tratamientos complejos; alto peso de la prevención y la participación ciudadana en la implementación de los programas de salud. A ello se añade que esta es el área de política social (quizás la única que lo ha logrado) que ha captado con mayor sensibilidad la necesidad de combinar estrategias de corte universal con programas diseccionados, focalizados, orientados a atender necesidades de salud particulares que no se resuelven con implementaciones generales (por ejemplo, programas de atención a la mujer gestante, a niños en diferentes etapas de la vida, a personas con padecimientos específicos).

El cuadro epidemiológico sanitario y de atención de salud del país se ha movido en cuatro décadas hacia un patrón muy cercano al de los países desarrollados, tal como lo muestran los datos del Cuadro 13.

Sin embargo, en el examen de los logros de salud de la política social cubana encontramos un terreno revelador para el perfeccionamiento perspectivo de la misma: los límites de un modelo de política social fuertemente medicalizado en detrimento de otras áreas del bienestar social y de las necesidades humanas. Estudios demográficos recientes en el campo de la capacidad de supervivencia de la población indican que en los años noventa la alta esperanza de vida y la relativamente baja mortalidad alcanzadas en el país se ven afectadas por oscilaciones que amenazan su irreversibilidad:

Siendo un país del Tercer Mundo, Cuba alcanzó niveles de salud que se encuentran principalmente en los países económicamente desarrollados. Pero lo que atrae más la atención en el caso cubano es el hecho de la persistencia de un nivel relativamente importante de mortalidad debido a las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias, relacionadas con carencias primarias que se consideraban controladas. Contrasta con lo que puede observarse hoy en otros países en los que la esperanza de vida al nacimiento sobrepasa los 70 años. Todo ello es la consecuencia, en parte, de un proyecto de desarrollo socioeconómico en el que las opciones presupuestarias, frente a la limitación de recursos, siempre privilegiaron el progreso del sector salud, en

---

30 Para mayor información acerca de este tema, ver Pérez (2000).

detrimento del mejoramiento de las condiciones higiénico-sanitarias, de un desarrollo más difícil y oneroso. También evidencia que sin cambios importantes de las condiciones económicas, el progreso de la esperanza de vida alcanza un umbral fijado por la capacidad del sistema de salud de preservar las condiciones de supervivencia de la población [...] El deterioro de las condiciones de vida de la población y su consecuente reducción de la capacidad de supervivencia son condicionados por determinantes que comienzan a escapar de la acción de los programas de salud implementados (Albizu-Campos, 2004: 2).

**Cuadro 13**

Cuba. Evolución de las diez principales causas de muerte

Causas	Número de orden	
	1958	1997
Enfermedades del corazón	1	1
Tumores malignos	2	2
Enfermedades diarreicas	3	-
Enfermedades de la infancia	4	-
Enfermedades cerebrovasculares	5	3
Influenza y neumonía	6	5
Homicidios	7	-
Accidentes	8	4
Tuberculosis	9	-
Nefritis y nefrosis	10	-
Enfermedades circulatorias (arterias, vasos, etc.)	-	6
Suicidios y lesiones autoinfligidas	-	8
Diabetes mellitus	-	7
Bronquitis, enfisema, asma	-	10
Enfermedades crónicas del hígado	-	9

Fuente: Martínez et al. (2000).

En opinión de Francisco Rojas Ochoa, uno de los especialistas en salubridad más reconocidos del país, dos órdenes de factores reclaman cambios con la finalidad de perfeccionar el sistema de salud. El primero

se refiere a un agotamiento del modelo de medicina familiar (el actualmente vigente en el país, que tiene como eslabón primario el médico de la familia, ubicado en consultorios situados en los barrios y comunidades), que no logra satisfacer un número importante de demandas.

El segundo orden es de naturaleza extramédica y se relaciona con el hecho de que la persistencia en la morbilidad de enfermedades típicas de países subdesarrollados, a contrapelo de las causas principales de muerte, como las infectocontagiosas y las gastrointestinales, se vincula directamente con las condiciones higiénico-sanitarias del país, la calidad del agua, la higiene de los alimentos, las condiciones de la vivienda y la nutrición, cuya superación exigiría acciones desde otros campos de la política social (Rodríguez, 2006).

**Cuadro 14**

Cuba. Monto de la pensión media de los beneficiarios de la seguridad y la asistencia social

<b>Año</b>	<b>Total de pensionados</b>	<b>Valor (pesos)</b>
1959	-	40 (pensión mínima)
1990	1.133.229	83,69
1993	1.272.600	92,22
1995	1.352.165	94,61
1997	-	102,00 (mínimo)

Fuente: Martínez et al. (1997; 2000).

Por su parte, la seguridad y la asistencia social en la Cuba de la década del cincuenta constituían un conjunto disperso, jurídicamente descoordinado, de cobertura incompleta que dejaba fuera a la mayor parte de los segmentos poblacionales<sup>31</sup>.

A partir de 1959, el Estado se hace cargo del financiamiento de la seguridad y la asistencia social. En 1963, con la Ley 1100, erradica el aporte de los trabajadores al sistema de prestaciones y generaliza la protección a la mujer trabajadora y a su hijo, las prestaciones por invalidez, el retiro laboral para todos los trabajadores, la protección para incapacitados permanentes o temporales y la asistencia social para todos los necesitados. Los principios definidos para el sistema son solidaridad, universalidad, comprensividad e integralidad (Martínez et al., 2000: 74).

Un problema importante que se presenta en la seguridad social es que, mientras los gastos en pensiones continúan creciendo, “a los tra-

31 Para mayor información sobre la seguridad y la asistencia social en Cuba, se recomienda consultar Argüelles (1989), Fernández y Yordi (2002) y Togores (2003b).

bajadores no se les ha impuesto una contribución especial; los aportes provienen de las entidades que emplean a los beneficiarios. Se observa una diferencia negativa creciente entre la contribución y el pago de la seguridad social, debido a que el ritmo de crecimiento de la contribución al presupuesto estatal es menor que el del pago a sus beneficiarios, por lo cual el Estado debe asumir la diferencia” (Martínez et al., 2000: 75).

Otra debilidad significativa del sistema consiste en que el monto mínimo y promedio de las pensiones, aunque se ha ido incrementando en los últimos años como parte de una política de elevación de ingresos que comentaré más adelante, es considerablemente más bajo que la línea de ingresos necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas, lo que convierte a los beneficiarios de la asistencia y la seguridad social –si no tienen otros ingresos complementarios o respaldo familiar– en un sector de alta vulnerabilidad social.

Concluyendo, ubicados en el nivel de la formulación, consideramos que los puntos críticos más evidentes de la política social cubana estarían en una insistencia en la homogeneización de necesidades y satisfactores en detrimento de la comprensión de la diversidad, en un universalismo que deja poco espacio a la focalización (que no entiendo aquí como selectividad residual, sino como atención a la diversidad dentro de estrategias universales), en la subvaloración de áreas de necesidades de especial importancia para la vida familiar (vivienda, hábitat e ingresos, fundamentalmente) y en el sobredimensionamiento de los mecanismos sociales de consumo y acceso al bienestar, que son de hecho homogeneizadores, sin que se complementen con fórmulas de elección individual familiar que dependen de la disponibilidad de ingresos y de activos que puedan generarlos, y que dotan a la unidad familiar de mayor autonomía para la elección de los satisfactores que se corresponden con sus necesidades específicas y sus maneras singulares de experimentarlas.

Se trata de que la máxima universalidad lograda debería complementarse con una direccionalidad que aumentara la sensibilidad hacia la diferencia.

Desde este ángulo, la política social cubana, en su dimensión de formulación, tiene la debilidad de no focalizar adecuadamente, como forma de complementación necesaria a la masividad y la universalidad, no para sustituirlas [...] El propósito de eliminar desigualdades sociales tropieza en primer lugar con *la insuficiente diferenciación* al nivel de la estructura socioclasista; como también hacia el interior de sus componentes (García Pino et al., 1991: 8; énfasis en el original)

En síntesis, las objeciones más sustantivas a este modelo de política social y a su implementación podrían resumirse apretadamente en el excesivo centralismo de la toma de decisiones, en la formalización de la participación y en la distribución homogénea, como elementos que provocan una baja sensibilidad para captar e introducir en el diseño de políticas las diferencias y particularidades individuales, grupales y locales en la satisfacción de las necesidades, el bajo perfil de los actores y gobiernos locales en el diseño de las políticas sociales a esa escala y la tecnoburopolitización de su diseño estratégico.

Me parece adecuado considerar que en materia de política social la reforma cubana ha atravesado dos momentos. El primero se orienta hacia la creación de condiciones para el restablecimiento económico y el amortiguamiento de los costos sociales. El segundo momento se inicia a fines de los noventa y se intensifica a partir de 2001, desplegándose un proceso que refuerza la política social con un énfasis renovado del protagonismo de la dirección política y estatal en este ámbito, el rescate, la modernización y la elevación de la calidad de los espacios de igualdad, como así también en la asistencia focal e individualizada a los sectores en desventaja, como fórmula para la reversión de los efectos negativos de la crisis.

Desde el punto de vista de los tomadores de decisiones al más alto nivel, considerando el criterio del ministro de Economía y Planificación, este proceso inicia una etapa de continuidad del perfeccionamiento del modelo social (Rodríguez, J.L., 2002).

Esta nueva etapa supondría el paso desde políticas de conservación hacia políticas de proacción, que retoman la lógica de la prioridad de la esfera social inherente a la Revolución Cubana, con una orientación básica hacia el manejo de las desventajas a través de la combinación de la atención asistencial –para los más desfavorecidos y carentes de activos para superar por sí mismos los obstáculos generados por el mercado (principalmente ancianos y discapacitados)– con la ampliación de estrategias preventivas centradas en la modernización y expansión de los servicios de salud, una mayor desconcentración de sus redes de alta especialización hacia asentamientos apartados o de difícil acceso, la masificación del disfrute de los bienes culturales y la diversificación de oportunidades a través de la educación.

Un criterio de base de esta nueva etapa es el de la articulación de la garantía de los derechos sociales, de la continuidad reforzada del modelo ético, con el acrecentamiento del capital humano, tomando este como la ventaja comparativa mayor que el país posee para su inserción competitiva en el mercado internacional y como pivote para la interrupción de las condiciones de generación de pobreza y desigualdad: “La educación y la cultura se desarrollan como elementos consustanciales



para la formación del capital humano que permita acceder a la economía del conocimiento” (Rodríguez, J.L., 2002: 31).

En este nuevo momento de la política social, la educación ha acentuado su rol como instrumento para interrumpir las cadenas de reproducción de las desventajas sociales, y para ello están en curso numerosos programas de reforma educativa, tales como: Programa para la Atención Integral de los Alumnos en la Educación Primaria (entre sus propósitos se encuentra lograr veinte o menos alumnos por maestro); Programa de Formación Emergente de Maestros Primarios (para cubrir la demanda creciente de pedagogos a este nivel); Programa Audiovisual (a través del empleo de clases televisadas, mejora la calidad de la enseñanza, amplía sus contenidos y garantiza su homogeneidad para todos los estudiantes); Programa de Universalización de Enseñanza de la Computación; Programa para la Formación de Instructores de Arte (incentiva la captación de talento artístico y la educación artística en los niveles primario y secundario); Curso de Superación Integral para Jóvenes (reincorpora a la educación, dando posibilidades de acceso a la enseñanza superior, a jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo); Programa de Municipalización de la Enseñanza Superior (crea sedes universitarias en todos los municipios del país, donde se imparten numerosas carreras a través de la educación a distancia asistida). Tanto el curso de superación integral como el programa de municipalización crean condiciones de acceso masivo, sin requisitos meritocráticos.

Se incorporan también otras acciones estratégicas como la creación de las escuelas de trabajo social, para formar profesionales en este perfil que puedan asumir una atención comunitaria y personalizada a los problemas sociales; formación de personal de enfermería de manera acelerada; programas para garantizar la oferta de los medicamentos necesarios; programa de mejoramiento de la alimentación escolar y de expansión del consumo de vegetales en la población; programa de alimentación subsidiada para personas de bajos ingresos; aumentos de las pensiones y de los salarios en general; y ampliación de la capacidad de construcción de viviendas por mecanismos estatales y esfuerzo familiar.

Aún es temprano para evaluar en profundidad esta nueva fase de la política social cubana y sus efectos sobre la recuperación de la igualdad social, pero puede adelantarse que, considerando el lugar privilegiado que se otorga al acceso masivo a la enseñanza superior para los jóvenes y la total dislocación territorial de las nuevas oportunidades de estudios, este constituirá el factor más dinámico para los logros en materia de equidad.

De todos modos, a mi juicio, las nuevas acciones de la política social levantan un conjunto de problemas de la mayor relevancia, porque parecen repetir debilidades anteriores de la estrategia de desarrollo social: el problema de la insuficiente articulación sinérgica entre las

dimensiones económicas y sociales del desarrollo; el de la capacidad real que la economía cubana tiene hoy para dotar de sustentabilidad a esos planes; el de la medida en que los nuevos programas tienen en cuenta y respetan las diversidades territoriales y grupales para su implementación o si representan un refuerzo de visiones centralizadas y homogeneizadoras; el de su orientación a reforzar áreas que ya tenían una cobertura adecuada, en detrimento de la posibilidad de destinar recursos superiores a esferas de mayores carencias acumuladas y directamente asociadas a la generación de vulnerabilidad y pobreza, como pueden ser la vivienda, el transporte público, la alimentación y la disponibilidad de empleo con ingresos suficientes.

Asimismo, la inserción del trabajo social como responsabilidad de la Unión de Jóvenes Comunistas se superpone a la institucionalidad de gobierno existente y la debilita como espacio participativo de generación de la agenda social. Por otra parte, dicho trabajo parece responder a una orientación más asistencialista e intervencionista que de autodesarrollo.

### **ESTRATIFICACIÓN, DESIGUALDADES Y POBREZA EN CUBA**

Por considerar que la evolución de la pobreza en Cuba y el incremento que ha experimentado en los últimos años no es un hecho aislado o coyuntural, sino que está inserto en una problemática de mayor generalidad –la de la desigualdad–, abordaremos ahora el análisis de los impactos de la estrategia económica y la política social sobre la diferenciación socioestructural de la sociedad cubana, así como su esquema de estratificación en diferentes momentos de la transición socialista.

Al observar los cambios en la composición socioclasista de la sociedad cubana entre 1959 y la actualidad, puede apreciarse un extenso período de desestratificación, que abarcaría el tramo 1959-1989, y otro de reestratificación, desde 1990 hasta la actualidad<sup>32</sup>.

---

32 En estudios anteriores sobre la desigualdad en Cuba he elaborado la siguiente propuesta de periodización de los cambios socioestructurales en la transición socialista. Período de los cambios clasistas fundamentales (1959-1975): se dismantelan las relaciones de clases anteriores y se construye un nuevo sistema de componentes socioestructurales que tiene como eje fundamental la estatalización; se produce una desestratificación social. Período de los cambios en la estructura interna de los componentes socioclasistas fundamentales (1976-1988): los componentes socioestructurales típicos de la transición socialista (clase obrera, intelectualidad, campesinado) se reproducen establemente, mantienen su peso relativo en la estructura social y los cambios más intensos se desplazan hacia su composición interior, en virtud de una complejización progresiva de la división socioocupacional del trabajo. Período de reforma económica y reestratificación social (1989-actualidad): la crisis económica iniciada a fines de la década del ochenta y la estrategia de reajuste puesta en práctica para su enfrentamiento tienen como uno de los efectos sociales más significativos la ampliación de las distancias sociales y la emergencia de nuevos actores socioeconómicos.

Desestratificación alude a una dinámica de cambio en la que una estructura social jerarquizada y piramidal pierde estratos (los más pobres, los más ricos), se achata, se vuelve porosa en las fronteras interestratos y disminuyen las distancias socioeconómicas entre unos estratos y otros, entre la base y la cúspide de la pirámide, eliminándose y disminuyéndose las desigualdades. En Cuba, este proceso corrió a cuenta de la eliminación de las relaciones de explotación y de la expansión sistemática del sector de propiedad estatal.

Reestratificación social es, por el contrario, un proceso de cambio de una estructura social dada (regional, nacional, territorial, local) que se caracteriza por el ensanchamiento de las distancias económicas y sociales entre los componentes de dicha estructura, por la aparición de nuevas clases, capas y grupos sociales que generan nuevas diferencias sociales o expanden las ya existentes, por la diversificación de las fuentes de ingresos y la polarización de estos, lo cual torna más evidente y palpable la existencia de una jerarquía socioeconómica, de un arriba y un abajo en la estructura social asociado a las diferencias en la disponibilidad económica y en las posibilidades de acceso al bienestar material y espiritual. Reestratificación enfatiza un proceso de incremento de la desigualdad que sustituye otro de desestratificación.

Sin producir una restauración de las relaciones de explotación ni de la propiedad privada en sentido extenso, la reforma cubana ha significado una reestratificación y es ese el contexto de ampliación de la pobreza como problema social, de expansión de la franja de población en situación de vulnerabilidad, una tendencia general al ensanchamiento de las desigualdades socioeconómicas. Esta afirmación no pretende tomar como ley que procesos de ensanchamiento de las desigualdades conducen siempre, inevitablemente, a la generación de condiciones de pobreza. Se trata sólo de una referencia concreta para comprender el caso cubano, enfatizando que la reemergencia de tendencias de empobrecimiento se encuentran aquí ligadas a direcciones de desigualdad, que no son un problema aislado y focal, sino en conexión con mecanismos de distribución de ingresos y bienes que generan estratificación.

**Cuadro 15**

Cuba. Estructura de la ocupación por sectores de propiedad

Concepto	1988*	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2006
Total de ocupados	100	100	100	100	100	100	100	100
Entidades estatales	94,0	81,1	80,5	79,5	78,0	77,5	76,6	78,5
De ellos: sociedades mercantiles cubanas	-	2,3	2,9	3,5	3,7	4,2	4,2	-3,7

**Cuadro 15** [continuación]

Concepto	1988*	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2006
No estatal	6,0	18,9	19,5	20,5	22,0	22,5	23,4	21,5
Empresas mixtas	-	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Cooperativas	1,8	9,6	9,1	8,8	8,5	8,4	8,0	6,2
Privado nacional	4,2	8,7	9,8	11,1	12,9	13,4	14,7	14,7
De ello: Por cuenta propia	1,1	3,3	3,5	3,0	4,1	4,0	3,8	3,5

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (1998; 2002; 2006).

\* Datos ofrecidos por la Oficina de Estadísticas del Ministerio del Trabajo.

El Cuadro 15 ilustra con amplitud el paso de un momento a otro en lo que se refiere a los constreñimientos socioestructurales: de una estructura muy concentrada y configurada alrededor de la propiedad estatal, que alcanza su máxima expresión en la segunda mitad de la década del ochenta, se produce un cambio abrupto consistente en la multiplicación de ejes estructuradores, en virtud de una pérdida de espacio del sector estatal como empleador.

Este constituye un primer elemento de la reestratificación: la multiplicación de estratos sociales, de ubicaciones socioestructurales diferentes por su vínculo con la propiedad, su lugar en la división social del trabajo, sus fuentes y tipos de ingresos.

Ello ha incluido una recomposición de la pequeña burguesía urbana y rural, a partir de la economía informal, el autoempleo y la ampliación de los mecanismos de mercado en la distribución. La magnitud de esta tendencia es muy difícil de demostrar cuantitativamente, porque las estadísticas no recogen en toda su dimensión este fenómeno debido a que sólo incluyen a los autoempleados formalmente registrados (aquellos que han obtenido una licencia para ejercer ocupaciones de forma independiente y están inscriptos en el registro de contribuyentes), subvalorándose el fenómeno por exclusión de los no registrados.

Por otra parte, la legalidad vigente limita la posibilidad de contratación de fuerza de trabajo adicional o uso de ayudantes familiares (remunerados o no) a un número muy reducido de actividades, como los pequeños restaurantes y cafeterías, por lo cual la mayor parte de los registrados aparecen como trabajadores independientes autoempleados.

Sin embargo, en observaciones y entrevistas realizadas, se ha comprobado la existencia en la economía informal de actividades económicas que funcionan como microempresas, donde es posible distinguir claramente al empleador, patrón y propietario de los asalariados

privados e incluso aprendices, con toda una jerarquía calificacional y de remuneración. Ello se observó en talleres de reparación de automóviles, brigadas de construcción y mantenimiento de viviendas, fabricación de muebles, transporte, jardinería, entre otros.

En 1994, un momento de alta crudeza de la crisis y de inicio de la reforma, se arribó a las siguientes estimaciones.

### Cuadro 16

Cuba. Estructura socioclasista, 1994 (en % del total de población ocupada)

Total de ocupados	100
Ocupados en el sector estatal	69,2
De estos últimos:	
Clase obrera	42,1
Empleados administrativos	4,0
Técnicos	17,5
Directivos	5,7
Ocupados en el sector mixto	0,6
Ocupados en el sector cooperativo agropecuario	7,6
Ocupados en el sector privado	22,6
De estos últimos:	
Pequeños agricultores	3,3
Trabajadores por cuenta propia	19,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Oficina Nacional de Estadísticas (1998).

La proporción de 30,8% que alcanza la actividad no estatal en su conjunto se debe a que se aplicó la consideración de que en la economía informal, por cada registrado, puede haber entre tres y seis trabajadores no registrados, según la experiencia de América Latina. Ello brindaría una imagen más cercana a la extensión de este tipo de economía en el país<sup>33</sup>.

Aunque en la actualidad la situación del empleo no es la misma –lo que hace suponer que el autoempleo no registrado puede tener una proporción menor a la de 1994–, como se señaló anteriormente, en los estudios de casos realizados como parte de este proyecto se constata, dentro de las estrategias de vida de grupos con ingresos medios y altos, la realización sistemática de actividades productivas y de servicios en

<sup>33</sup> Sobre el tema del trabajo por cuenta propia y su evolución en la transición socialista cubana, ver Núñez (1998).

condición de trabajadores independientes, asociados a otros, formalmente registrados y no registrados.

Este primer aspecto de la reestratificación se expresa también en los cambios que han tenido lugar al interior del empleo estatal. Las transformaciones que se han producido como parte de la revitalización de la economía han implicado que no todo el sector estatal haya podido tener las mismas oportunidades para articularse a la reforma. Ello se ha visto reflejado directamente en las condiciones materiales de trabajo y de vida de los trabajadores, creándose una división entre lo que se ha dado en llamar economía tradicional y economía emergente.

El sector emergente incluye a empresas productivas y mercantiles nacionales que comenzaron a operar directamente con divisas (hoy con CUC, el peso cubano transferible) y con nexos directos con el mercado exterior y el turismo. Asimismo se han implementado esquemas de estimulación material a los trabajadores más ventajosos que los que funcionan en la economía tradicional.

Una segunda tendencia de reestratificación corre a cuenta de la territorialización o espacialización de las desigualdades. La reforma también ha inducido un proceso de selectividad territorial en dependencia de las ventajas competitivas y comparativas con las cuales han contado los diferentes territorios del país para adecuarse ventajosamente a ella. Ello ha operado sobre una situación de desventajas históricas, atendidas por la estrategia económica y la política social de la Revolución Cubana, pero no superadas, configurando un escenario actual de fuertes tendencias desigualitarias asociadas al espacio<sup>34</sup>.

En la experiencia de transición socialista cubana se aprecia una clara vocación por la inclusión del enfoque territorial en el diseño de las políticas económicas y sociales, cuyo principio central fue el de la nivelación socioeconómica de las distintas regiones del país, con el propósito de superar las profundas diferencias heredadas del capitalismo dependiente, que había tenido como consecuencia una heterogeneización interterritorial excluyente, donde la zona oriental del país y las franjas rurales y semiurbanas se ubicaban en niveles de desarrollo inferiores.

Buena parte de la aplicación concreta del principio de universalidad de la política social se verificó a través de la construcción de una infraestructura territorial y la expansión de los servicios sociales a las zonas rurales como soporte del acceso al bienestar y la creación de órganos concretos de planificación que tenían como objeto central el territorio, especialmente el Instituto de Planificación Física y sus direcciones provinciales.

---

34 Más información sobre el proceso de territorialización o espacialización de las desigualdades puede encontrarse en Iñiguez y Ravenet (1999), Iñiguez y Pérez (2004) y Espina Prieto (2003b).

No obstante, estas experiencias estuvieron limitadas porque transcurrieron en condiciones de alta centralización de la toma de decisiones económicas y sociales, donde la escala territorial de la planificación se restringe al rol de réplica reducida de las políticas nacionales. De tal forma, quedó muy poco espacio para opciones de autotransformación local, porque se prestó mayor atención a la subordinación de las economías y sociedades regionales y locales a los objetivos centralmente definidos para la nación en su conjunto, sin lograr imbricar en ellos adecuadamente los intereses y peculiaridades de estas unidades territoriales.

En 1988, la Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía identificó entre las deficiencias y necesidades principales de la planificación en el país la insuficiente planificación integral del territorio, la no conjugación adecuada entre los aspectos ramales y territoriales, la ausencia de un carácter activo de la planificación territorial y la necesidad de establecer la diferenciación y los nexos entre los sectores de propiedad a todos los niveles de la planificación (Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía, 1988).

Dentro del nuevo modelo de socialismo mixto, aun cuando los efectos de selectividad y exclusión territorial que surgen de la reforma se ven amortiguados por la acción redistributiva estatal, las ventajas competitivas dinámicas locales están desempeñando un papel decisivo en las posibilidades de inclusión de los territorios en las estrategias de enfrentamiento a la crisis y de desarrollo del país.

Un estudio reciente arribó a una clasificación de tres grupos de provincias, atendiendo a su grado de incorporación a los cambios económicos impulsados por la reforma y a la expansión del sector emergente de la economía (Martín et al., 1999).

- Grupo 1. Provincias con alto nivel de inserción en sectores económicos revitalizados: Ciudad de La Habana, Matanzas, Holguín, Ciego de Ávila.
- Grupo 2. Provincias con nivel medio de inserción: Pinar del Río, Camagüey, Santiago de Cuba, Sancti Spiritus, Isla de la Juventud, Cienfuegos, Villa Clara, La Habana.
- Grupo 3. Provincias con bajo nivel de inserción: Las Tunas, Granma, Guantánamo.

Por su parte, las mediciones del Índice de Desarrollo Humano realizadas en 1996 y 1999 corroboraron estas desigualdades territoriales. En la investigación de 1996 se construyó un IDH relativo para cada provincia, integrando cinco dimensiones: longevidad, logros en la educación,

ingreso, salud y servicios básicos (Martínez et al., 1997: 87), del que se obtuvieron los siguientes valores:

- Ciudad de La Habana: 0,7278
- Cienfuegos: 0,7203
- Villa Clara: 0,6856
- Matanzas: 0,6796
- La Habana: 0,6748
- Sancti Spiritus: 0,6492
- Ciego de Ávila: 0,6249
- Pinar del Río: 0,5382
- Santiago de Cuba: 0,5194
- Holguín: 0,4932
- Guantánamo: 0,4661
- Camagüey: 0,4641
- Las Tunas: 0,4348
- Granma: 0,3724

La investigación de 1999 construyó el Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad para las provincias de Cuba, incluyendo el volumen de inversiones per cápita, el valor de la circulación mercantil minorista per cápita, la tasa de escolarización, la esperanza de vida la nacer para ambos sexos, el porcentaje de población con acceso a agua potable y electricidad, el porcentaje de viviendas en buen estado y el porcentaje de votantes en las últimas elecciones (Martínez, et al., 2000: 166-167). El resultado es bastante similar al anterior:

- Ciudad de La Habana: 0,9331
- Cienfuegos: 0,8525
- La Habana: 0,8365
- Matanzas: 0,8352
- Ciego de Ávila: 0,8213
- Sancti Spiritus: 0,8179



- Villa Clara: 0,7915
- Holguín: 0,7867
- Camagüey: 0,7813
- Pinar del Río: 0,7763
- Las Tunas: 0,7671
- Santiago de Cuba: 0,7612
- Guantánamo: 0,7304
- Granma: 0,7122

Resulta significativo que, a pesar de que en ambas clasificaciones el IDH territorial incluye un conjunto de dimensiones sociales, cuya distribución es más homogénea en el país, se observa una cierta coincidencia entre la clasificación de provincias de acuerdo a su inserción en la economía revitalizada y el orden que arroja el IDH. Ello refuerza la idea de lo territorial como espacio fuerte de reestratificación y el entrelazamiento entre factores económicos y sociales en la generación de la pobreza y la vulnerabilidad (ver Mapa 1).

Este análisis de las diferencias especializadas se complementa con un cálculo más reciente del Índice de Desarrollo Humano Territorial (IDTH), realizado a partir de los desempeños socioeconómicos provinciales en indicadores seleccionados, en una serie histórica de quince años, entre 1985-2001 (Méndez y Lloret, 2005). El cálculo se basa en las privaciones que sufre cada territorio (provincia) en seis variables seleccionadas (mortalidad infantil, índice de ocupación, volumen de inversiones, tasa de escolarización, salarios medios devengados y mortalidad materna). En una escala que va de 1 a 0, se agruparon todas las provincias del país en tres niveles del IDHT:

- Nivel alto (de 0,600 y más): Ciudad de La Habana y Cienfuegos.
- Nivel medio (entre 0,462 y 0,599): La Habana, Matanzas, Villa Clara, Sancti Spiritus, Ciego de Ávila, Isla de la Juventud.
- Nivel bajo (inferior a 0,462): Pinar del Río, Camagüey, Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo.

Este resultado corrobora las conclusiones anteriores y llama la atención sobre la baja presencia de territorios que logran los niveles más altos de IDHT, la mayor concentración de provincias en el nivel más bajo, el peso de factores de naturaleza económica aun cuando se instrumenten

políticas sociales con fuerte acción modificadora y la preferencia del patrón de configuración de desventajas por territorios históricamente ubicados en situaciones desventajosas.

Una última dirección de la reestratificación, directamente ligada a la pobreza, tiene que ver con la polarización de los ingresos. Los datos y estudios disponibles en esta área indican que el proceso inicial de desestratificación y de expansión de la igualdad social tuvo como uno de sus pilares un potente proceso de redistribución de los ingresos a favor de los sectores populares, que incluyó su desconcentración, incremento, estabilización, estatalización y salarización, acompañado de la pérdida de peso relativo de estos en la satisfacción de las necesidades, debido al bajo perfil del mercado como mecanismo distribuidor y al ensanchamiento de los espacios de igualdad.

Cuando tomamos en consideración la situación de partida, se observa que este proceso de redistribución y sus tendencias acompañantes transcurrieron de forma drástica y acelerada. En 1953, el 10% de la población de mayores ingresos concentraba el 38% del total de estos, mientras que al 20% de menores ingresos correspondía sólo el 2,1%. Hacia 1978, esa relación se había alterado sustantivamente: el 20% de ingresos más altos percibía el 27% y el 20% de ingresos inferiores alcanzaba ya un 11% (Zimbalist y Brundenius, 1989).

Una parte importante de esta redistribución se sostuvo en una rápida ampliación del empleo, de los incrementos salariales y de los ingresos en general, que tuvieron lugar prácticamente en el primer año de revolución, como podemos ver en los cuadros 17, 18 y 19.

### Cuadro 17

Cuba. Dinámica del empleo y el salario entre 1958 y 1960

Año	1958	1960	Incremento (%)
Total de empleados	1.582.000,00	1.932.000,00	22,12
Salarios totales pagados	1.433.000,00	2.149.750,00	50,02
Salario per cápita anual	905,82	1.112,71	22,84
Salario per cápita mensual	75,49	92,73	22,84

Fuente: Rodríguez et al. (1985).

**Cuadro 18**

Cuba. Distribución de los ingresos salariales mensuales (en %)

<b>Año</b>	<b>1956-1957</b>	<b>1960*</b>	<b>Diferencias 1960/1956-1957</b>
Inferior a 75 pesos	61,3	-	-
Inferior a 81 pesos	-	39,9	21,4
Superior a 75 pesos	38,7	-	-
Superior a 81 pesos	-	41,0	2,3

Fuente: Rodríguez et al. (1985).

\* La suma de esta columna no es del 100% porque no se han computado todos los datos.

**Cuadro 19**

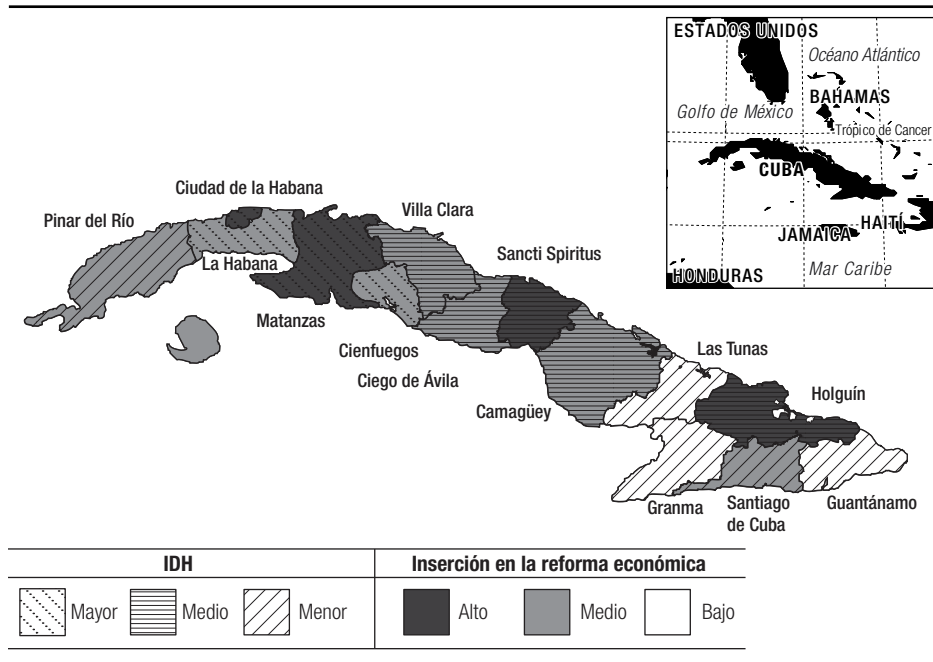
Cuba. Crecimiento del ingreso per cápita por estratos (en dólares de 1980)

<b>Año</b>	<b>PIB per cápita</b>	<b>Del 40% más pobre Proporción del ingreso total</b>		<b>Del 5% más rico Proporción del ingreso total</b>	
	<b>USD</b>	<b>USD</b>	<b>%</b>	<b>USD</b>	<b>%</b>
1958	866	182	6,5	5.947	26,5
1962	882	379	17,2	2.237	12,7
1973	996	506	20,3	1.892	9,5
1978	1.395	865	24,8	3.068	11,0
<b>Tasas de crecimiento anual (%)</b>					
1958-1962	0,5	18,3	-	-24,4	-
1962-1973	1,1	2,6	-	-1,5	-
1973-1978	6,7	10,7	-	9,7	-

Fuente: Brundenius (1984).

**Mapa 1**

Cuba. Diferenciación socioeconómica por provincias



Fuente: Elaboración propia junto con Jesús M. Pajón.

En general, el proceso de incremento de los ingresos salariales y provenientes de otras fuentes continuó una dinámica ascendente y de desconcentración a favor de los estratos más pobres de la pirámide estratificada, lo que se acentuó a partir de la segunda mitad de la década del setenta y ochenta.

Con la implantación, hacia 1983, de la Reforma General de Salarios, la delimitación de la escala calificaciónal-salarial quedó fijada en un espectro de trece grupos, admitiendo sólo una diferenciación entre salarios máximos y mínimos de un rango de 4,5 a 1. Según datos del Instituto de Estudios del Trabajo, en 1988, para el 93% de los trabajadores el rango real de esta diferencia sólo era de 2,3 a 1 (Nerey y Brismart, 1999). El coeficiente de Gini calculado para la segunda mitad de la década del ochenta alcanzó un valor de 0,22 (Zimbalist y Brundenius, 1989).

A todo ello se une la alta proporción en el acceso al consumo de la vía redistributiva social. Los espacios de igualdad y otros mecanismos de distribución colectivos llegaron a sobrepasar el peso en el acceso al consumo de los ingresos provenientes del trabajo (ver Cuadro 20).

La desconcentración y el incremento sostenido de los ingresos, junto a la ampliación de los fondos sociales de consumo, hicieron una con-

tribución significativa al avance de la igualdad, pero, a la luz del esquema distribuidor ideal socialista, el caso cubano violentó la norma de retribución con arreglo al trabajo, con lo cual se configuró un conjunto de rasgos distorsionadores de esta necesaria relación: incapacidad del salario para convertirse en un dinamizador de la productividad; déficit permanente de fuerza de trabajo en actividades económicas prioritarias pero poco remuneradas (por ejemplo, la agricultura); separación entre incremento del salario y de la eficiencia; uso extensivo de los recursos humanos; baja capacidad estimuladora del salario (Nerey y Brismart, 1999).

### Cuadro 20

Cuba. Estructura de acceso al consumo según fuentes

	1980	1985	1991
Consumo total	100	100	100
Por ingresos provenientes del trabajo	56	49	46
De estos últimos: Salariales estatales	48	40	39
Ingresos del sector privado y cooperativo	3	3	2
Préstamo y otros	5	6	5
Por vía redistributiva social	44	51	54
De estos últimos: Seguridad social	7	6	9
Salario subsidiado	-	2	6
Servicios a la población (educación, salud, etc.)	29	36	32
Otras fuentes sociales	8	7	7

Fuente: Quintana (1992).

Teniendo en cuenta los mecanismos de distribución preferenciados y el lugar del consumo en el modelo de política social cubano, puede decirse que sus logros en materia de igualdad estuvieron acompañados por un igualitarismo homogeneizador distributivo, que si bien es eficaz para masificar y universalizar aceleradamente la satisfacción de un conjunto amplio de necesidades básicas, al igualar forzosamente los satisfactores que ofrece, pierde sensibilidad para captar la diversidad y produce el efecto de homogeneizar artificialmente a los seres humanos y grupos sociales.

Este igualamiento forzoso de las necesidades y sus satisfactores, contrariamente a sus propósitos, genera insatisfacción o satisfacción parcial, convirtiéndose también, paradójicamente, en un factor de reproduc-

ción de desigualdades, pues no logra atender de forma particularizada las necesidades de sectores con condiciones de partida desventajosas, que no les permiten acceder en verdadera situación de igualdad a la apropiación de los beneficios distribuidos homogéneamente, que requerirían de acciones focalizadas que direccionaran y complementarían la universalidad.

Las políticas conocidas como de acción o selección afirmativa o discriminación positiva, que intentan interrumpir las condiciones de reproducción de las desventajas sociales concediendo oportunidades superiores a los grupos más atrasados, no fueron muy utilizadas en el caso cubano y ello puede explicar, en parte y unido a factores histórico-culturales, la persistencia de las desventajas estructurales asociadas a la racialidad.

De igual forma, un consumo indiferenciado y poco conectado con los resultados del trabajo y el esfuerzo productivo pierde sus posibilidades como resorte movilizador para la eficiencia. La subvaloración del consumo individual, asociado a ingresos individuales y familiares, junto con cierta demonización del mismo por su carácter diferenciador, ha limitado la expresión de este como ámbito de despliegue legítimo de las capacidades y necesidades individuales, de mecanismo de incentiación del rendimiento productivo y, en general, de relación social que estimula la producción.

La crisis y la reforma impactan en este cuadro con una brusca disminución del salario real de los trabajadores, una pérdida de su capacidad para satisfacer las necesidades básicas, la desestatalización y desalarización de amplios segmentos de la ocupación, la caída del peso de los ingresos provenientes del Estado, el debilitamiento de la distribución a través de los espacios de igualdad y la expansión del mercado, dando lugar a un fortalecimiento del rol de los ingresos monetarios como fuente de desigualdad, asociada a la diversificación, concentración y polarización de estos.

Nótese, en el Cuadro 21, el sostenido aumento de los ingresos provenientes del sector no estatal y la pérdida relativa de la fuente estatal. Entre 1998 y 2000, los ingresos vinculados al sector estatal crecieron en un 16%, mientras que los del sector privado no agropecuario lo hicieron a razón de un 96%, y los de los campesinos privados en un 36%. Si bien es cierto que en ese trienio los ocupados en entidades estatales pasaron del 79,5% al 77,5% en la estructura de la ocupación (pérdida de peso que se correspondió con una disminución absoluta) y aun así crecieron los ingresos en ese sector, la dinámica de las fuentes no estatales fue mucho más intensa. Los trabajadores de este último sector en su conjunto crecieron en un 12% (Oficina Nacional de Estadísticas, 2001: 40), mientras que sus ingresos se incrementaron muy por encima de dicha proporción.

La situación salarial y de los ingresos en general no ha permanecido invariable. De hecho, como antes se señaló, un nuevo momento de la política social de la reforma incluyó el incremento de los ingresos para diferentes grupos poblacionales (trabajadores y pensionados). Según datos ofrecidos por la Oficina Nacional de Estadísticas (2006), hacia 2005 el salario medio mensual de los trabajadores ascendió a 396 pesos (de 203 en 1996, o 282 en 2004), el salario mínimo se elevó a 225 pesos, las pensiones mínimas ascendieron de 65 a 164 pesos y las prestaciones de la asistencia social pasaron de 62 a 122 pesos.

Pero estos incrementos significativos de los ingresos se ven limitados por los altos precios de productos esenciales. La Canasta Básica Alimentaria de 2.400 kilocalorías, calculada según las recomendaciones nutricionales promedio para la población cubana y elaborada por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos (INHA), alcanzó en 2004 un costo de 203,60 pesos, considerando el necesario acceso a los diferentes segmentos de mercados (normado, consumo social y mercados de oferta y demanda). Como puede apreciarse, salarios y pensiones sobrepasan por muy poco margen ese límite mínimo.

### Cuadro 21

Cuba. Estructura de los ingresos de la población por fuentes

Año	1990	1998	1999	2000
Ingresos totales	100	100	100	100
Salarios y otras remuneraciones del sector estatal	78,5	54,5	53,9	52,6
Ingresos de los cooperativistas	1,4	1,3	1,2	1,2
Ingresos de los campesinos privados	2,7	5,1	5,7	5,8
Ingresos del sector privado no agropecuario	0,7	1,3	1,3	2,1
Ingresos de la UBPC	-	4,4	4,1	3,7
Otros ingresos	16,7	33,4	34,8	34,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Oficina Nacional de Estadísticas (2001).

Hacia 1995, el grupo de ingresos promedio inferiores (per cápita mensual de 40 pesos) concentraba un 19% de la población, mientras que en los grupos de ingresos promedio superiores (per cápita mensual de 1.000 pesos y más) se ubicaba un 4% (Quintana et al., 1995).

En las entrevistas realizadas para este estudio y en otras investigaciones (Iñiguez et al., 2001; Departamento de Estudios sobre Familia-CIPS, 2001), se encontraron distancias de ingresos per cápita mensuales entre 37 y 1.025 pesos, con una diferencia de 28 puntos entre ellos. Estos

estudios coinciden en que las mayores ventajas económicas provienen de la puesta en práctica de estrategias familiares de elevación de los ingresos que combinan diferentes posibilidades: remesas familiares, salario estatal y otros ingresos monetarios provenientes del vínculo con la propiedad privada o de disímiles actividades informales.

El tema de las remesas como factor de diferenciación ajeno al trabajo en la Cuba de la reforma no está suficientemente documentado, pero es empíricamente constatable su impacto estratificador. En el año 2000, las remesas alcanzaban unos 720 millones de dólares. Como además de las vías formales para tales envíos es muy frecuente el uso de otras fórmulas para hacer llegar el dinero a Cuba, muy probablemente esta cifra esté subestimada (Barbería, 2003). Para el inicio de la década actual hay estimados que sitúan las remesas entre 800 y 1.100 millones de dólares al año, con lo cual se torna evidente su impacto sobre la economía y la vida cotidiana cubanas. No obstante, el efecto diferenciador de las remesas se amplifica, en tanto no constituyen simplemente un ingreso adicional sino uno extraordinario y definitorio, en virtud de su alta capacidad para dar acceso a un consumo notoriamente superior en comparación con una moneda nacional devaluada, y porque no se distribuyen homogéneamente en la población cubana, sino que su distribución depende de los vínculos familiares con los migrantes.

A modo de ejemplo, Iñiguez encontró que un 35% de las familias estudiadas en una muestra de Ciudad de La Habana recibían remesas, y que esta proporción se elevaba hasta un 63% en el estrato de ingresos superiores, mientras que caía a un 5% en el del extremo inferior (Iñiguez et al., 2001). En nuestras entrevistas se observa que las remesas, aunque se encuentran presentes en una cantidad pequeña de familias, se asocian a per cápitas relativamente altos y marcan una diferencia notable en el nivel de vida.

Otro ángulo para ilustrar la diferenciación y concentración de los ingresos se deriva del estado de las cuentas de ahorro. Entre 1994 y 1997, por ejemplo, como nos muestra el Cuadro 22, si bien las cuentas de mayores saldos tienden a disminuir, el monto que acumulan tiende a aumentar. En el caso cubano, este indicador indirecto del grado de concentración de los ingresos posiblemente subvalore dicho proceso, por las grandes sumas de dinero acumuladas por algunos grupos sociales, dada la existencia de una pobre cultura de ahorro formal, las bajas tasas de beneficio que ofrece nuestro sistema bancario y porque, dado el posible origen ilegal de una parte de esos acumulados, generalmente no se depositan en cuentas bancarias. No obstante, llama la atención la aparición, hacia 1995, de cuentas con sumas considerablemente altas para los montos tradicionales del ahorro en Cuba después de la revolución.



**Cuadro 22**

Cuba. Estructura de las cuentas de ahorro por niveles de saldo (en pesos cubanos)

Estructura (%)	Número de cuentas				Importe			
	1994	1995	1996	1997	1994	1995	1996	1997
Rango								
Hasta 200	61,7	66,3	66,5	65,9	4,4	2,8	2,4	2,4
201-2.000	24,2	20,6	20,5	20,9	17,8	13,5	12,7	12,6
2.001-10.000	11,9	10,5	10,2	10,2	41,8	42,3	40,1	38,6
10.001-20.000	1,7	1,9	2,0	2,01	20,0	22,4	13,3	23,3
20.001-50.000	0,5	0,6	0,7	0,8	12,7	15,0	16,9	17,8
50.001-100.000 y más	-	0,1	0,1	0,1	3,3	3,3	4,6	5,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Togores (2003a).

En 2000, el coeficiente de Gini alcanzó un valor de 0,38 (Añé, 2000), lo que muestra la clara concentración de ingresos en comparación con etapas anteriores de la transición, aunque este es un proceso de mucha menor magnitud que en América Latina.

**Cuadro 23**

Evolución del coeficiente de Gini en países seleccionados de América Latina

Año	1986	1989	1992	1995	2ª mitad década del noventa
Argentina	0,50	0,58	0,51	0,52	0,53
Brasil	0,59	0,64	0,59	0,61	0,61
Colombia	0,57	0,54	0,57	0,56	0,56
Chile	0,44	0,59	0,53	0,57	0,58
México	0,47	0,52	0,53	0,53	0,52
Paraguay	-	-	-	0,58	0,59
Venezuela	0,50	0,47	0,46	0,48	0,50

Fuente: Lothar (2003) y Fogel (2002).

Si tomamos la clasificación de la CEPAL que define niveles de desigualdad muy altos a partir de un Gini de 0,580, altos entre 0,520 y 0,579, medios entre 0,470 y 0,519 y bajos entre 0 y 0,469 (CEPAL, 2006), a pesar del aumento de la diferenciación socioeconómica, Cuba continúa siendo un país con niveles muy bajos de desigualdad en comparación con la región.

Disponiendo de estas observaciones sobre el contexto de reestructuración general asociado a la crisis y la reforma, podemos aproximarnos mejor a una caracterización de la pobreza en Cuba. Como ya se ha comentado, la política de alivio a la pobreza en la transición socialista cubana partió de un diagnóstico estructural clasista de sus causas y de considerarla una situación de exclusión que se refleja en: insuficiencia de ingresos (por una distribución inequitativa y expropiadora); insatisfacción de necesidades básicas, materiales y espirituales; falta de oportunidades para las personas pobres por la ausencia de servicios públicos universales.

Revertirla se hizo depender entonces de un enfoque múltiple, que simultáneamente operara sobre la estructura de exclusión, redistribuyera ingresos y creara las condiciones para clausurar las relaciones de expropiación, abriera amplios canales de inclusión y diera acceso a las personas en desventaja, con independencia de sus ingresos familiares y personales, a bienes y servicios que, además de garantizar la satisfacción de necesidades en lo inmediato, permitieran modificar la situación social en la perspectiva y romper la cadena de transmisión generacional de la pobreza (empleo estable, educación creciente, salud).

El problema de la pobreza fue colocado dentro de una política de integración y desarrollo social de alta prioridad para el país, de la que se ha dicho:

Cuba acumula una experiencia inédita en el proceso de lucha contra la pobreza desde un país subdesarrollado. Un rasgo de esta experiencia es la centralidad y primado de lo social, y en este sentido se ha enfrentado a criterios economicistas, a 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 (Alonso, 2002: 22).

Al estar integrada a un diseño de desarrollo social general, la política de pobreza no es un manejo de alivio, sino que cubre un objetivo mucho más ambicioso: la erradicación. Alonso (2002: 22-23) ha identificado seis puntos fundamentales que concretan la estrategia cubana de erradicación de la pobreza, vigente en sus presupuestos esenciales, según el analista, desde la década del sesenta hasta la actualidad: 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; mejorar, gratuitamente, el nivel de salud de la población; crear un sistema público de seguri-

dad y asistencia social de cobertura total que garantice la inexistencia de desprotegidos; aplicar políticas encaminadas a la superación de las diferencias sociales territoriales. Estos presupuestos desconectan del mercado y de los ingresos familiares e individuales la superación de la pobreza y de las brechas de desigualdad, responsabilizando directamente al sector público por dichas tareas.

Como se ha aclarado, no contamos con series del nivel de la pobreza que permitirían cuantificar con precisión los impactos sobre sus magnitudes y evolución, pero si unimos los siguientes factores: disminución y prácticamente eliminación del desempleo, desconcentración y estabilización de los ingresos de todos los sectores sociales, rebajas de precios en artículos y servicios de primera necesidad (medicinas, alquiler de viviendas, alimentos, electricidad), entrega de tierras a pequeños campesinos, gratuidad y universalidad de la educación y la salud, y cobertura universal de la seguridad social, parece obvio que todo ello no pudo menos que significar una reducción de la pobreza y la eliminación del desamparo.

La crisis de la década del noventa empobrece al país, al clausurar sus posibilidades de inserción económica ventajosa en el sistema-mundo, así como a sus sectores más vulnerables, porque devalúa el salario real de todos los trabajadores, genera desempleo y precariza los servicios sociales. La reforma, si bien logra gerenciar la caída económica, detenerla, crecer en algunos sectores, rescatar y más recientemente modernizar las políticas sociales, ha implicado también el paso de una franja extensa de la satisfacción de las necesidades desde el sector público (en condición de gratuidad o de subvención estatal) al mecanismo distributivo del mercado.

En la distribución a cuenta del mercado, la magnitud de los ingresos familiares se configura como el elemento decisivo, por lo cual el impacto desigual, y dentro de él la pobreza, no puede frenarse totalmente. Puede decirse que la crisis y la reforma reconstruyen factores estructurales asociados a la reproducción de la desigualdad y la pobreza, al elevar la vulnerabilidad de numerosos grupos sociales que no están en condiciones de satisfacer sus necesidades a través del mercado.

Al referirnos a la vulnerabilidad, lo hacemos considerándola como una situación en la cual personas y hogares se encuentran en una condición límite en cuanto a sus posibilidades de satisfacción de necesidades, con muy baja capacidad para enfrentar cambios y eventualidades que, de producirse, los situarían inmediatamente en la pobreza.

Los estimados disponibles, contruidos a partir de un criterio de pobreza absoluta y de la medición de la suficiencia de ingresos para cubrir una canasta básica de bienes alimentarios y no alimentarios,

señalan una tendencia creciente de la magnitud de la pobreza urbana<sup>35</sup> (ver Cuadro 24). De igual manera, un cálculo de dos variantes del índice de Sen, realizado con datos de 1995, arrojó valores de 41,81 y 39,71, confirmando la presencia y la extensión del problema de la pobreza en la sociedad cubana de esos años (Togores, 2004).

**Cuadro 24**

Cuba. Proporción de población urbana en situación de pobreza de ingresos

1988	1996	1999
6,3	14,7	20,0

Fuente: Ferriol (2002).

En ello tienen una influencia decisiva la segmentación del mercado y la dualidad monetaria vigentes en el país. Téngase en cuenta que, en la segunda mitad de la década del noventa, el 73% de los alimentos se distribuyó a través del mercado racionado subvencionado, el 13% llegó por sistemas de autoabastecimiento alimentario y el 14% fue adquirido en mercados de libre formación de precios, en moneda nacional o divisas (Ferriol, 2003b).

Como lo distribuido por el mercado racionado subvencionado garantiza sólo el 63% de los requerimientos nutricionales promedio y cubre únicamente la alimentación de entre 13 y 15 días del mes (de acuerdo con observaciones sistemáticas y entrevistas de la autora), prácticamente todas las familias deben incursionar en los mercados libres, o menos protegidos por regulaciones estatales de precios, para completar sus necesidades de alimentación, algunas de las cuales no tienen respuesta fuera del mercado que funciona en CUC. Por añadidura, en los primeros años de la década del noventa se produjo un incremento del índice de precios al consumidor de 1,4 a 6,6 que hizo caer el salario real y contrajo la posibilidad de consumo.

35 Los autores de estas estimaciones consideran que en referencia a Cuba resulta más adecuado hablar de población vulnerable o en riesgo de no satisfacer sus necesidades básicas, puesto que tienen cubiertos bienes esenciales a través del sector público, independientemente de sus ingresos, y aclaran que las mediciones de pobreza existentes para 1988, 1996 y 1999 no son estrictamente comparables, pues si bien utilizaron el mismo criterio general, en cada medición se introdujeron algunas diferencias (Ferriol, 2002; 2004). En nuestra perspectiva, resulta pertinente emplear el término *pobre* para aludir a ingresos por debajo de la línea de satisfacción de las necesidades básicas y así lo hemos hecho en este trabajo, entendiéndolo que, aun cuando exista una cobertura general de servicios públicos que aseguran el acceso a bienes básicos esenciales, estas personas experimentan carencias significativas en el ámbito doméstico-familiar y están comparativamente más limitadas que otros grupos para la toma de decisiones autónomas en la elección de satisfactores de sus necesidades.

Aunque no resulta posible realizar un análisis comparativo en sentido estricto de la magnitud de la pobreza entre América Latina o algunos países en particular y Cuba, pues las condiciones y unidades de las mediciones encontradas son variables, al menos podemos acercarnos a contrastar los datos e inferir algunas derivaciones generales.

La incidencia de la pobreza en el caso de Cuba, aun en situación de una crisis de caracteres extraordinarios y con una dinámica creciente, ha estado muy por debajo de la expresión de este fenómeno en la mayoría de los países de América Latina y el área del Caribe en la década del noventa (ver cuadros 24, 25, 26 y 27). Ello se explica porque la reforma económica cubana no significó el desmantelamiento de la política pública de bienestar social y sus redes institucionales, lo que atenuó el efecto de la precarización de los ingresos familiares y el aumento del papel de estos en la satisfacción de las necesidades.

**Cuadro 25**

América Latina. Proporción de población pobre, 1990 (método integrado)

<b>Población total</b>	<b>100</b>
No pobres	38,2
Pobres	61,8
De estos últimos: Pobreza crónica	32,8
Pobreza coyuntural	13,8
Pobreza estructural	15,2

Fuente: Zabala (2002).

**Cuadro 26**

Países seleccionados del Gran Caribe. Proporción de población en situación de pobreza, fines década del noventa (en %)

<b>País</b>	<b>Pobres</b>
Bélice	33
Dominica	28
República Dominicana	25
Granada	31
Haití	65
Jamaica	16

**Cuadro 26** [continuación]

<b>País</b>	<b>Pobres</b>
Santa Lucía	25
San Vicente y Granadinas	39
Surinam	39
Trinidad y Tobago	21

Fuente: BM (2000); Alonso (2002).

**Cuadro 27**

Países seleccionados de América Latina. Población bajo la línea de pobreza (en %)

<b>País</b>	<b>Total</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>Brasil</b>			
1996	35,8	40,6	55,6
2001	20,6	34,1	55,2
<b>Chile</b>			
1996	21,8	13,6	30,6
2000	20,6	20,1	23,8
<b>Colombia</b>			
1997	50,9	45,0	62,1
1999	54,9	50,6	61,8
<b>Costa Rica</b>			
1997	22,5	19,3	24,8
2002	20,3	17,5	24,8
<b>Honduras</b>			
1997	79,1	72,6	84,2
2002	77,3	66,7	86,1
<b>México</b>			
1996	52,1	45,1	62,5
2002	39,4	32,2	51,2
<b>Nicaragua</b>			
1998	64,8	57,0	77,0
2001	69,3	63,8	76,9

Fuente: CEPAL (2004).

Un tema esencial en el análisis de la pobreza es el de la vivienda. Puede pensarse que se trata de una especie de asignatura pendiente de la política social cubana porque, a pesar de haberse considerado un problema prioritario desde el inicio de las transformaciones socialistas, el ritmo, la magnitud y la calidad de las soluciones han estado muy por debajo de las necesidades reales, lo cual ha ido creando un lastre de muy difícil superación.

El déficit estimado para 1959 era de 700 mil viviendas, a lo que se sumaban alquileres elevados y un fondo habitacional precario, del que casi el 50% se clasificaba como inapropiado (Rodríguez y Carriazo, 1983).

Siguiendo el itinerario de las medidas que favorecieron el acceso popular a un hábitat familiar encontramos: la Ley de Rebajas de Alquileres, promulgada en marzo de 1959, que redujo el pago por este concepto entre un 30 y un 50%; la Reforma Urbana, que estableció el derecho de propiedad sobre la vivienda para toda familia que pagara alquiler; la Ley General de la Vivienda, de 1984, que transfirió la propiedad de los inmuebles estatales a sus usufructuarios y ocupantes legítimos, con lo cual más del 85% de las familias cubanas se convirtió en propietario de su vivienda. Entre 1959 y 1963 se construyeron 85 mil viviendas, y hacia 1993 el fondo habitacional había crecido en un 80% (Martínez et al., 1997).

No obstante, el déficit y los problemas de calidad acumulados siguen siendo grandes, se han reforzado con la crisis e integran el cuadro de pobreza configurado en el país.

**Cuadro 28**

Cuba. Estado del Fondo de Viviendas (en %)

Estado	1958	1990	2000
Total	100	100	100
Bueno	13	44	57
Regular	40	41	27
Malo	47	15	16

Fuente: Martínez et al. (1997); Instituto Nacional de la Vivienda (2000).

A pesar de que es forzoso reconocer que la solución al problema de la vivienda, en el sentido de una vivienda popular decorosa para toda la familia, pasa por la disponibilidad de recursos, también está asociada a las prioridades de la política social y a la elección de las fórmulas para incrementar el fondo habitacional. Como vimos en la caracterización de los gastos sociales, en sus prioridades ha estado siempre comparativamente relegado lo relativo a la vivienda, a lo que se añade que, al responsabilizarse al Estado como principal ejecutor de obras habitacionales, se limitan otros mecanismos más flexibles como los de

esfuerzo propio y préstamos bancarios o cooperativas de construcción, por ejemplo, que de haber sido implementados en amplia escala habrían podido imprimir una dinámica mayor a esta esfera.

Descentralizar recursos estatales hacia la escala municipal, apoyar la autoconstrucción, preferenciar fórmulas participativas, ensayar vías de autogestión comunitaria y de cooperativismo autogestionario técnicamente asistidas se presentan como una exigencia para configurar una política efectiva de vivienda popular (Díaz, 2004).

La vivienda forma parte de un problema de mayor envergadura en relación con la pobreza, que es el de un entorno comunitario adecuado. En la Estrategia Ambiental Cubana (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, 1997) se señala que, si bien en la actualidad aproximadamente el 96% de la población tiene acceso al agua potable, el 27% no lo tiene a través de conexión domiciliaria, proporción que se eleva al 40% en áreas rurales, mientras que alrededor del 19% del agua potable no es de buena calidad sanitaria. Esta estrategia también incluye como problemas ambientales de consideración el deterioro del saneamiento, las condiciones higiénicas y la contaminación atmosférica o de otro tipo en numerosos asentamientos humanos. El consumo de males ambientales forma parte también hoy del cuadro de la pobreza cubana.

Conocer el perfil o los perfiles sociales de la pobreza resulta un elemento imprescindible de su caracterización, que permite saber quiénes son más vulnerables, quiénes han sentido el impacto más crudo de la crisis, como así también particularizar las prácticas de atención a la vulnerabilidad.

Combinando los hallazgos de investigaciones precedentes cuantitativas y cualitativas (Espina Prieto et al., 2002; Ferriol, 2002; Zabala, 2002; 2003; Rodríguez et al., 2004) y de las entrevistas realizadas para este estudio, podemos obtener un conjunto de rasgos personales y familiares asociados a la pobreza que puede ser interpretado en dos sentidos: como un perfil o patrón de riesgo y vulnerabilidad, y como un cuadro de los grupos sociales afectados por tendencias de exclusión en algún sentido, que no poseen la capacidad para integrarse a escala individual, pero a quienes el sistema social en su conjunto tampoco tiene la capacidad de integrar totalmente.

La construcción de un perfil general no debe confundirse con una concepción uniforme de la pobreza, que anula su diversidad interior y tiende a estereotipar, muchas veces contribuyendo a estigmatizar, a las poblaciones que experimentan procesos de empobrecimiento. El patrón intenta dar cuenta de esa diversidad y, simultáneamente, de los puntos de contacto y articulación de la configuración de las desventajas sociales.

Dichos hallazgos apuntan hacia un patrón de la pobreza caracterizado por los siguientes elementos:



- Familias que, como tendencia, tienen un tamaño superior al promedio nacional.
- Presencia de ancianos y niños en el núcleo familiar.
- Familias monoparentales con mujeres jefas de hogar que no trabajan establemente.
- Altos niveles de fecundidad y de maternidad adolescente.
- Maternidad temprana y sin apoyo paterno.
- Ancianos viviendo solos y sin apoyo de otros parientes.
- Trabajadores del sector estatal tradicional en ocupaciones de baja remuneración.
- Acceso nulo o muy bajo a ingresos en divisas.
- Mayor presencia de negros y mestizos.
- Personas que no trabajan por discapacidad o ausencia de condiciones diversas para hacerlo.
- Nivel escolar relativamente inferior a la media nacional.
- Precariedad de la vivienda y de su equipamiento.
- Baja presencia de activos tangibles e intangibles que puedan ser utilizados en estrategias familiares de aumento de los ingresos.
- Repertorio de estrategias de vida reducido, de bajo nivel de solución, presentista y que no permite traspasar el nivel de la supervivencia.
- Importante peso de migrantes desde territorios de menor desarrollo socioeconómico comparativo, que se asientan en barrios improvisados, sin la infraestructura y la cobertura de servicios públicos necesarios.
- Menor uso comparativo de las redes de servicios públicos y de las oportunidades ofrecidas por los espacios de igualdad.
- Mayor frecuencia de abandono o interrupción de estudios.
- Utilización de los niños para apoyar las estrategias de los adultos (cuidado de hermanos más pequeños, venta en el barrio de artículos elaborados o conseguidos por los adultos, realización de tareas domésticas y otros encargos).
- Ubicación espacial preponderante en barrios marginales o de situaciones precarias del entorno.

- Presencia cualitativamente significativa de trabajadores, o ex trabajadores, de origen obrero y de empleados, en actividades de baja calificación.
- Reproducción histórico-familiar de las desventajas.
- Alta integración a organizaciones sociales.
- Bajo protagonismo en la participación social.
- Mayor concentración en las provincias de la zona oriental del país.

La presencia de negros y mestizos en este patrón de pobreza es coherente con el patrón de desigualdades configurado en el país. Aunque se trata de un aspecto insuficientemente abordado y políticamente subvalorado durante mucho tiempo, algunos estudios en el área de la articulación clase-raza habían detectado la presencia y acentuación en el país, como consecuencia de la crisis y la reforma, de desigualdades económicas racializadas.

En la lógica de la política social típica de la transición socialista cubana, el tema de la equidad entre razas –que en Cuba tiene largas raíces históricas, entroncadas con la experiencia de la esclavitud africana en la etapa colonial– se manejó dentro de una variante de integración social general, con muy pocos instrumentos de políticas afirmativas, en el entendido de que si negros y mestizos formaban parte mayoritariamente de los sectores populares, las acciones de promoción de estos tendrían un efecto directo y equiparable al esperado sobre el resto de los grupos. Con ello se trataba también de no extender y reforzar, con instrumentos focalizadores particulares, la estigmatización vinculada al color de la piel, manteniendo como valor político supremo la unidad por sobre las diferencias.

No obstante los impactos positivos empíricamente apreciables de esa concepción integradora y universalista de la política social sobre las desigualdades raciales, en una causalidad recursiva se han reproducido desventajas socioeconómicas entre grupos por color de la piel que tienen en su base las dificultades y obstáculos que generan condiciones de partida asimétricas para aprovechar la equidad de oportunidades y revertirla en equidad de resultados. Ello se traduce, contrariamente a las intenciones de la política social, en la persistencia y ampliación de desigualdades raciales de soporte estructural (desigualdades económicas racializadas) y simbólico (supervivencia de estereotipos, prejuicios y actitudes discriminatorias) que afectan a los grupos no blancos, y en una acentuación de la articulación clase-raza.

Las desigualdades económicas racializadas se verifican en disímiles brechas estructurales, como por ejemplo mayor presencia de trabajadores blancos en actividades del sector emergente (turismo, firmas, empresas mixtas) que concentran posiciones económicamente

ventajosas, y como correlato: fuerte predominio de negros y mestizos en actividades de la industria y la construcción del sector tradicional; mayor presencia de blancos en los grupos socioocupacionales calificados y de trabajo intelectual en el sector emergente; aumento de la proporción de dirigentes blancos en la medida que asciende el nivel de dirección; concentración de las remesas familiares en la población blanca; sobre-representación de la población negra y mestiza en las peores condiciones habitacionales; predominio o preferible ubicación de negros y mestizos que trabajan en el turismo en puestos no vinculados directamente al turista; predominio en las representaciones raciales de una evaluación negativa hacia los negros y una positiva hacia los blancos, lo que se configura como una de las barreras que limitan la movilidad de los negros hacia los sectores más ventajosos y opera como eje de reproducción a escala subjetiva y simbólica de las desigualdades, reforzando su reproducción estructural (Espina y Rodríguez, 2004).

En realidad, el tema de la filiación y pertenencia racial es extremadamente controvertido, dadas las circunstancias de mestizaje tan intensas que ha experimentado la nación cubana en su proceso de formación, lo cual torna muy complicado cualquier intento de operacionalización del concepto y clasificación en la práctica de los individuos. A ello se suman los hallazgos científicos sobre la no pertinencia del concepto de raza en sentido genético y su real condición de construcción cultural.

El estudio de referencia sorteó este obstáculo concentrándose en el color de la piel, como rasgo de la racialidad y uno de los pivotes de la construcción cultural de lo racial en Cuba, ampliamente aplicado en las prácticas cotidianas y en las actitudes del cubano en relación con lo racial, logrando así alertar sobre desventajas sociales, frecuentemente ignoradas y omitidas por las políticas, que guardan relación con el origen racial y con inequidades históricas de la sociedad cubana vinculadas a la generación y reproducción de la pobreza.

Otra arista de la desigualdad racializada reside en la tendencia a la sobre-representación de blancos en la enseñanza superior. Para finales de los años ochenta, una mayor proporción de estudiantes negros terminaban sus estudios al finalizar noveno grado y los mestizos tenían una fuerte presencia en la enseñanza politécnica, en tanto los blancos eran mayoría entre los estudiantes universitarios. En los Institutos Preuniversitarios en el Campo (modalidad de estudios en el nivel medio superior que no exige altos desempeños meritocráticos para acceder a ella y de calidad comparativamente inferior en la preparación vocacional), la proporción de negros y mestizos ascendía al 51%, mientras que en los Institutos Preuniversitarios Vocacionales de Ciencias Exactas (que contrariamente a la modalidad anterior disponen altas exigencias para el acceso y el rendimiento) constituía el 40% (Domínguez y Díaz, 1997).

Por su parte, la relación entre pobreza y género está ubicada también en un encuadre más general, el de la igualdad de género en temas como empleo, vulnerabilidad y empoderamiento.

Las diferencias de este tipo y las desventajas que afectan a la mujer han recibido un tratamiento mucho más direccionado que las diferencias racializadas. La política social ha incluido explícitamente, a nivel de formulación estratégica y a través de numerosos programas, un tratamiento diferencial de la mujer, mientras que el problema racial ha sido generalmente omitido como generador de desigualdades (ver Partido Comunista de Cuba, 1976b; 1981; 1982; 1986). Demostrando este tratamiento diferenciado, las mujeres cuentan con una organización social propia y exclusiva de ellas; existe un código de familia, instrumento jurídico que expresa la igualdad entre el hombre y la mujer, así como una Comisión Permanente de Atención a la Infancia, la Juventud y la Igualdad de Derechos de la Mujer dentro del Parlamento.

Entre los conocidos indicadores que marcan este impulso a la situación social femenina se sitúan, entre otros: la proporción del 42,5% de presencia femenina en la fuerza laboral del sector estatal civil; el 64% que esta presencia alcanza en la categoría de técnicos y profesionales; y el 30% correspondiente a mujeres dentro del total de dirigentes en la economía nacional (Álvarez, M., 2000).

A ello se unen los elevados niveles de incorporación de la mujer a la educación, equiparables a los masculinos, y los servicios de salud que la favorecen directamente (programas de atención a la mujer embarazada y de salud prenatal, programas de atención y detección temprana de enfermedades principalmente femeninas, como el cáncer de mama, por ejemplo), todo lo cual tiene una manifestación concreta en el hecho de que el Índice de Desarrollo de Género (IDG) en el país asuma valores muy cercanos al IDH, señalando con ello la disminución de la brecha entre hombres y mujeres en indicadores muy significativos (ver Cuadro 29).

Sin embargo, a pesar de estos avances, se aprecian desbalances en la ubicación socioestructural de la mujer. Como muestra de ello, encontramos: una marcada sub-representación de las mujeres en cargos de dirección en relación con su proporción en el empleo y en la fuerza de trabajo calificada; la disminución del peso de las mujeres a medida que se asciende en el nivel de jerarquía de la dirección; y la asimétrica distribución del poder en la dirección de los procesos productivos, esfera donde se advierte casi una exclusión de las mujeres de la dirección (Echevarría, 2004).

Ellas representan sólo el 30% de los directivos, de diferentes niveles, en la economía nacional (Álvarez, M., 2000). En relación con la dirección política, constituyen aproximadamente un 28% del total de parlamentarios y un 14% de los miembros del Consejo de Estado (Álvarez, M., 2000).

El Índice de Potenciación de Género, sensible a las diferencias entre los sexos en cuanto a la participación política y la adopción de decisiones (ver Recuadro A), asume valores más alejados al IDH, dando cuenta de esta diferencia que afecta a las mujeres (ver Cuadro 29).

Se infiere de todo ello la existencia de mecanismos de segregación ocupacional (Echevarría, 2004: 155) y un déficit de empoderamiento, en el sentido de que la estructura de la división social del trabajo y de la organización de la participación política reservan posiciones para ellas y clausuran otras, aquellas relacionadas con la toma de decisiones económico-empresariales y estratégicas de alto nivel.

En lo que concierne al perfil subjetivo de los pobres, los estudios cualitativos referidos y las entrevistas realizadas encontraron que existe, en una buena parte de ellos, una autopercepción extendida de grupo en desventaja, con pocas posibilidades autónomas de mejorar, mejoramiento que hacen depender de cambios generales en la situación del país. En muchos casos, se autoperciben también como en un estatus económico familiar inferior al de sus padres, aunque reconocen que avanzaron más que ellos en materia educacional y acceso a bienes sociales.

Alimentación, vivienda e ingresos son consideradas sus carencias fundamentales y se emplean los términos *rico* y *pobre* para caracterizar la situación social cubana actual, nociones que habían disminuido su presencia en el lenguaje cotidiano anterior a la crisis.

En general, el patrón de la pobreza en Cuba guarda similitudes en diversos sentidos con el observado en América Latina, especialmente, aunque no con igual profundidad, en lo que tiene que ver con su feminización, las desventajas para grupos étnicos que históricamente han sido objeto de exclusión y prejuicios, así como su expresión territorializada, entre otros elementos. Ello se asocia a que en el plano individual y familiar la carencia o insuficiencia de activos y su reproducción generacional es la explicación micro por excelencia de la pobreza.

En el caso de Cuba, se demuestra que a esta escala se trata fundamentalmente de un problema de insuficiencia de ingresos, de otros activos y de incapacidad de los nuevos mecanismos económicos para generar fuentes de trabajo con retribuciones adecuadas. Se han debilitado los mecanismos estructurales de inclusión social dependientes del trabajo, aunque no se trata de un proceso de exclusión general, como lo es la pobreza en América Latina y otras regiones de la periferia capitalista.

Esta afirmación no persigue disminuir la magnitud del problema, sino ubicar el principal mecanismo generador de la vulnerabilidad social en las condiciones cubanas e insistir en el hecho de que aun políticas públicas eficientes en la redistribución de los ingresos deben ser combinadas con acciones que activen el ámbito doméstico familiar

autónomo y la generación de ingresos propios que alcancen a cubrir satisfactoriamente las necesidades de dicho ámbito.

Los empleos de bajo perfil remunerativo y las pensiones insuficientes generan una carencia de ingresos que determina la insatisfacción de necesidades básicas, pues ya vimos que una buena parte de ellas se satisfacen hoy en el mercado (una parte de la alimentación, reparación de la vivienda, ropa y calzado, adquisición de equipos electrodomésticos y su reparación, todos los útiles del hogar, entre otros); y a partir de aquí funciona una circularidad en relación con otras áreas de necesidades y de integración social que se debilitan, en una dinámica de articulaciones y reforzamientos mutuos que puede ser acentuada por rasgos individuales que disminuyen o anulan las posibilidades de generar ingresos propios.

Las singularidades de la pobreza en Cuba se aprecian muy bien a través de las mediciones de desarrollo humano. Como el IDH y sus complementarios incluyen un conjunto de indicadores más amplio que el de los ingresos y necesidades básicas –apuntando más hacia calidad de vida, oportunidades y equidad, es decir, hacia aquello que más eficientemente proveen en el país los espacios de igualdad–, la ubicación de Cuba en el entorno mundial, regional y especialmente en el de las naciones no industrializadas mejora sustantivamente.

En sentido relativo, Cuba ha experimentado avances superiores en la equidad de género a los logrados en el desarrollo humano en general, pero el detalle más interesante resulta del hecho de que la ubicación con relación al Índice de Pobreza Humana es mucho mejor que la del IDH, lo que a mi juicio estaría indicando la eficacia de la vocación y la intencionalidad preferencial de la política social cubana hacia el incremento del bienestar en los sectores más desfavorecidos, mientras que se hace más lento un avance general en el desarrollo.

**Cuadro 29**

Cuba. Resultados en Índices de Desarrollo Humano

Informe	IDH	IDG	IPG	IPC	IPH-1
1990	0,877 (39/130)	*	*	*	*
1991	0,754 (62/160)	*	*	*	*
1992	0,732 (61/160)	*	*	*	*
1993	0,711 (75/173)	*	*	*	*

**Cuadro 29** [continuación]

<b>Informe</b>	<b>IDH</b>	<b>IDG</b>	<b>IPG</b>	<b>IPC</b>	<b>IPH-1</b>
1994	0,666 (89/173)	*	*	*	*
1995	0,769 (72/174)	0,726 (47/130)	0,524 (16/116)	*	*
1996	0,726 (79/174)	0,699 (59/137)	0,522 (21/104)	7,8 (10/101)	*
1997	0,723 (86/175)	0,699 (68/146)	0,523 (23/94)	*	5,1 (2/78)
1998	0,729 85/174	0,705 (69/163)	0,523 (25/102)	*	*
1999	0,765 (58/174)	0,762 (53/143)	0,556 (21/102)	*	4,7 (5/92)

Fuente: Martínez et al. (2000).

\* No se calculó el índice para ese año.

Como regla, tendríamos en Cuba pobres integrados que gozan de servicios públicos de alta calidad, servicios que son exactamente los mismos a los que acceden todos los grupos de ingresos y que incluyen estudios universitarios, trasplantes de órganos, vacunas variadas, pero a los que les resulta muy difícil cubrir sus demandas de alimentos y otras necesidades básicas que se satisfacen en el hogar, en buena medida a través del mercado. A ello se suma la dificultad para disponer de una vivienda adecuada. Se trata de una situación en la que el ámbito de generación autónoma de medios propios para satisfacer necesidades y elegir sus satisfactores está seriamente dañado.

**Cuadro 30**

Resultados del Índice de Desarrollo Humano y Equidad para los países de América Latina y el Caribe

<b>Posición</b>	<b>País</b>	<b>Valor del IDHE</b>
1	Uruguay	0,833
2	Cuba	0,825
3	Trinidad y Tobago	0,744
4	Colombia	0,740
5	Costa Rica	0,712
6	Venezuela	0,678

**Cuadro 30** [continuación]

Posición	País	Valor del IDHE
7	Panamá	0,657
8	Argentina	0,657
9	Jamaica	0,590
10	Brasil	0,586
11	Guyana	0,584
12	Chile	0,583
13	México	0,583
14	Ecuador	0,541
15	Bolivia	0,525
16	Perú	0,523
17	Paraguay	0,515
18	República Dominicana	0,481
19	Honduras	0,473
20	El Salvador	0,431
21	Nicaragua	0,375
22	Guatemala	0,317
23	Haití	0,212

Fuente: Martínez et al. (2000).

Sin embargo, esta situación general de pobreza amparada debe ser matizada con las apreciaciones de estudios recientes, que identifican una articulación perversa entre pobreza, marginalidad y exclusión. La misma aparece en asentamientos improvisados, marginales, asociados a las carencias de vivienda y a la migración desde territorios de menor grado de desarrollo hacia otros con mayores oportunidades económicas. En aquellos asentamientos, las poblaciones viven en condiciones muy precarias y formalmente fuera de los beneficios que ofrecen las coberturas universales de algunos servicios públicos esenciales y de las estructuras de participación social local-comunitaria establecidas (Rodríguez et al., 2004).

Sucede que las estructuras y servicios que concretan la política social cubana están articulados a la territorialidad, y la residencia marca la posibilidad de ejercicio efectivo de los derechos sociales. Así, cada comunidad dispone de instalaciones y estructuras educativas, de salud,



de participación ciudadana a las que se accede por la residencia legal. Los asentamientos marginales autoproducidos y espontáneos no están reconocidos legalmente y no disponen de tales estructuras de servicios. Sus residentes acceden a ellos en comunidades aledañas, solucionando los requisitos formales de las más diversas y complicadas formas. El fenómeno de formación de asentamientos espontáneos es un hecho extendido en el país y ampliado por la crisis. Estos hallazgos apuntan hacia la presencia de una franja de pobreza, aún no cuantificada, precariamente conectada a los circuitos de integración, cuya situación es entonces más crítica.

Ubicando de nuevo el problema de la pobreza en el contexto de la desigualdad, como su extremo más negativo, se trataría entonces, en el caso cubano, de la necesidad de reforzar y priorizar, en relación sinérgica con la continuidad y expansión de los espacios de igualdad suministrados por los servicios públicos y las acciones asistenciales imprescindibles, una potente política de generación de empleos que garantice ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas, elevar el confort de la convivencia familiar y ampliar el espacio de la elección individual de satisfactores y de toma de decisiones autónomas en las estrategias de vida.

## **DESEMPEÑOS ECONÓMICOS Y SUSTENTABILIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL**

La prioridad programática y práctica de la esfera social en la experiencia socialista cubana, como centro de su modelo de desarrollo y de la construcción de la hegemonía política, no ha transcurrido ajena a la búsqueda de alternativas económicas que sustenten tal prioridad.

Al comienzo de las transformaciones revolucionarias fue gestándose un programa enfocado hacia la diversificación productiva, como base del crecimiento económico necesario para sostener la solución de los problemas sociales, bajo tres influencias. La primera proviene de las ideas prevalecientes en América Latina sobre las estrategias económicas apropiadas para superar el subdesarrollo basadas en la industrialización sustitutiva. La segunda está relacionada con las concepciones elaboradas al interior de los sectores revolucionarios cubanos, entroncadas con la tradición antiimperialista y con la necesidad de romper los vínculos de dependencia con EE.UU. y la monoproducción azucarera, entendidos estos como los obstáculos históricos más potentes para el despliegue de una burguesía con un proyecto de desarrollo nacional. La tercera influencia es posterior y se enlaza con la teoría económica de la construcción del socialismo.

Antes de la toma del poder político, en 1957, durante el período insurreccional, el movimiento revolucionario produjo una evaluación

de los principales problemas de la economía cubana. Planteaba que el desarrollo autónomo del país dependía de un cambio en la estructura económica y en las relaciones con EE.UU. Otros ítems importantes eran la búsqueda de recursos de capital suficientes para financiar el desarrollo; la necesidad de intervención del Estado y de la planificación; el incremento de la participación estatal y del empresariado nacional en la producción de la riqueza del país; la eliminación del desempleo; la redistribución de ingresos y una política proteccionista para la producción nacional (Rodríguez et al., 1985).

Expertos de la CEPAL, institución a la que se había solicitado asesoría para estas definiciones estratégicas, elaboraron en 1959 una propuesta en la que se establecían como requisitos fundamentales para avanzar en una estrategia económica los siguientes: la utilización plena de los recursos productivos del país, a través de la liquidación del desempleo, la subutilización del uso de las tierras agrarias y el eficaz aprovechamiento de la industria, el transporte, la energía y las actividades productivas en general; el incremento de la tasa de formación del capital, del excedente económico y de la inversión; la reforma agraria y una política arancelaria proteccionista; una política de inversiones definida por el Estado para garantizar la ampliación de la base productiva de la economía nacional; la transformación de la industria azucarera; el desarrollo de la industria siderúrgica y mecánica; la diversificación y aumento de la producción agropecuaria (Rodríguez et al., 1985).

También en aquel año, como Primer Ministro, Fidel Castro propone un conjunto de medidas que constituyen “un esbozo de un programa de desarrollo económico” (Rodríguez et al., 1985): reforma agraria, modernización y saneamiento de la administración pública, inversión en la industria, campaña para incrementar el consumo de productos nacionales en el mercado interno, creación de nuevos empleos, elevación del nivel de vida.

Aunque existe una coincidencia general entre ambas propuestas y se aprecia la influencia desarrollista en cuanto al papel de la reforma agraria, la industrialización y el mercado interno, en la segunda hay un enlace de fondo con problemas de mayor envergadura que deberían radicalizar políticamente la estrategia económica y, con ello, la intervención estatal sobre la economía.

La necesidad de resolver el problema de la tierra, el problema de la industrialización y el problema del desempleo llevaba insito la superación de los dos obstáculos más importantes para el desarrollo económico: el carácter de su estructura económico-social y las relaciones de dependencia con relación a EE.UU. [...] Al enfocar la estructura agraria caduca como

el principal elemento deformante de la economía cubana y plantearse su eliminación a través de una reforma agraria, se proponía un cambio radical en el carácter de las relaciones de propiedad en la agricultura cubana, a la vez que se iba inevitablemente a una confrontación de carácter antiimperialista al atacar los intereses de EE.UU. como grandes latifundistas del país (Rodríguez et al., 1985: 209).

Quedó así configurada, desde la etapa de la vía no capitalista de desarrollo, una estrategia económica ubicada dentro del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con la singularidad de un mayor énfasis en la restricción y control al capital extranjero, y en el Estado como planificador, propietario, productor y controlador de la actividad privada nacional y extranjera. Esta singularidad se reforzaría en etapas posteriores como una variante socialista de este modelo, especialmente a través de la absolutización de la propiedad estatal.

Dentro de la etapa de socialismo internacional o de institucionalización subordinada, la variante socialista del modelo de sustitución de importaciones se hace más explícita y elaborada como parte de un proceso de mayor relevancia y generalidad: “el desarrollo de la construcción de la base técnico-material del socialismo” (Partido Comunista de Cuba, 1982: 73).

La tarea central de los planes de desarrollo y fomento de la economía nacional a partir del próximo quinquenio 1976-1980 será la industrialización del país [...] La tarea principal de la industrialización consiste en crear la base interna necesaria para el desarrollo sistemático de las fuerzas productivas, abastecer de equipos y materiales a la propia industria, a la agricultura y a la ganadería; elevar los recursos exportables; sustituir importaciones; y producir variados artículos de amplio consumo de la población [...] corresponde un papel de primer orden al desarrollo de la producción azucarera, dada nuestra gran dependencia del comercio exterior (Partido Comunista de Cuba, 1982: 77).

En este contexto general, las tareas específicas vinculadas con la industrialización que se identificaron fueron: modernización de la producción azucarera; mecanización de los procesos productivos fundamentales de la economía; crecimiento de la productividad del trabajo muy por encima de la alcanzada en el capitalismo; establecimiento de una estructura productiva basada en ramas que garanticen un ritmo elevado y estable en el crecimiento económico; desarrollo de la industria energética (ins-

talación de nuevas capacidades para refinar petróleo y construcción de plantas electrónicas), la química, la mecánica, la metalúrgica (principalmente el níquel), de materiales de construcción, la farmacéutica, pesquera y de bienes de consumo duradero; modernización de la actividad constructiva; implantación de métodos industriales en la producción agropecuaria e incremento de esta para la sustitución de importaciones (arroz, leche y carne) y el aumento de fondos exportables (azúcar, cítricos y tabaco); fomento de la ciencia y la técnica aplicada a la producción; planificación eficiente; ampliación de las relaciones socialistas de producción hasta volverlas únicas (Partido Comunista de Cuba, 1982: 73-83).

Veamos ahora algunos datos que muestran el desenvolvimiento de la economía bajo la influencia estratégica del modelo seleccionado.

**Cuadro 31**

Cuba. Dinámica de indicadores económicos globales seleccionados, 1976-1987 (Año anterior = 100)

Indicadores	1976	1981	1983	1985	1987
PSG*	103,3	110,0	104,9	104,6	96,2
PSG p.c.*	101,8	116,0	103,8	103,5	95,2
Ingreso nacional creado por un ocupado en la esfera productiva	104,2	118,4	102,0	102,9	93,2
Consumo personal p.c.	101,8	104,0	99,6	101,3	98,4
Tasa de acumulación neta	99,2	118,3	110,1	103,6	77,0
Exportaciones	91,2	106,5	112,2	109,4	101,5
Importaciones	102,1	110,5	112,5	111,2	100,2
Saldo comercio exterior	302,9	134,8	115,0	116,7	97,2
Salarios devengados sector estatal	104,0	118,5	106,4	102,8	99,1
Valor de la producción industrial	118,5 (1975)	123,4	105,3	104,0	94,1

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (1987).

\* Producto Social Global y Producto Social Global per cápita a precios de 1981.

**Cuadro 32**

Cuba. Comportamiento de la productividad del trabajo, 1980-1987 (a precios de 1981)

Indicadores	Unidad	1980	1982	1984	1985	1986	1987
Productividad en la economía nacional	Pesos	7.273	8.398	9.066	9.316	9.213	8.826
Productividad en la industria	Pesos	12.401	13.366	13.246	13.565	13.512	13.124

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (1987).

Los datos contenidos en los cuadros 31, 32 y 33 ilustran una trayectoria de desempeño económico ascendente desde la segunda mitad de la década del setenta hasta la primera de la del ochenta, así como el inicio de un declive a partir de ese momento. Se trata de que, si bien el modelo de sustitución de importaciones de tipo socialista implantado y la incorporación a la comunidad económica socialista internacional lograron promover un cierto grado de diversificación productiva e industrial y de la estructura de las exportaciones (Figueras, 1990), este proceso no alcanzó a alterar definitivamente la condición histórica del país de ser fundamentalmente un exportador de recursos naturales, continuando la fuerte dependencia azucarera, un estilo extensivo de desarrollo y de alta vulnerabilidad externa con muy bajos incentivos internos para la elevación de la productividad y una débil diversificación de las exportaciones por áreas geográficas –alrededor del 85% de las exportaciones tenían como destino los países socialistas europeos, según Álvarez (1997). Téngase en cuenta, además, que la deuda con los países occidentales se incrementó de 2.800 millones de dólares en 1983 a 6.100 en 1987 (Carranza, 1995: 16).

Por su parte, la productividad del trabajo en la esfera productiva entre 1976 y 1980 presentó una tasa media de crecimiento anual del 4,20 y el 5,10% entre 1981 y 1985, mientras que entre 1986 y 1987 mostró una tasa decreciente del -2,67%.

**Cuadro 33**

Cuba. Estructura de las exportaciones por grupos de productos (en %)

Concepto	1983	1985	1987
Industria azucarera	74,0	74,5	74,3
Minería	5,4	5,1	6,1
Industria del tabaco	1,9	1,5	1,7
Pesca	1,9	2,0	2,7
Productos agropecuarios	3,3	3,4	4,2
Otros	13,5	13,5	11,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Comité Estatal de Estadísticas (1987).

Resumiendo los rasgos identificados por diferentes analistas que describen la situación de agotamiento del modelo económico y el escenario que hemos llamado de precrisis –configurado en la segunda mitad de la década del ochenta–, obtenemos el siguiente panorama de la situación de la economía cubana en esa etapa (Carranza, 1995; Álvarez, 1997; González, 1998; Monreal y Carranza, 2000; García et al., 2003; Nerey, 2004).

- Elevados desbalances externos y baja eficiencia en el uso de los recursos.
- Crecimiento económico extensivo, de baja eficiencia y con un alto nivel de compensación externa como condición indispensable para su funcionamiento.
- Incapacidad de autosostenibilidad y de transformar los recursos acumulados en incremento y diversificación de exportaciones.
- Insuficiente grado de integración intersectorial de la economía nacional.
- Tecnología de alto consumo energético.
- Estructura de importaciones rígida, con alto peso relativo de alimentos y combustibles, lo que evidencia la ausencia de seguridad alimentaria y energética.
- Caída de la eficiencia de la economía interna.
- Alto grado de endeudamiento externo.
- Absorción ineficiente y residual de los incrementos de la población económicamente activa y aumento sistemático del empleo superfluo como mecanismo de mantenimiento del pleno empleo.
- Elevado índice de ocupación en el sector estatal, que abarcaba la casi totalidad de la población económicamente activa, pero sin indicadores satisfactorios de productividad.
- Incremento de los ingresos salariales y de la seguridad social muy superiores a los de la oferta de mercancías y servicios.
- Insuficiente asimilación de tecnología de punta en el desarrollo industrial.
- Patrón de crecimiento industrial orientado hacia ramas de alta densidad energética, débil capacidad de integración ramal, baja capacidad de empleo y con una dinámica exportadora inferior a la de la producción.
- Poca variación de la composición mercantil de las exportaciones (dependencia de los ingresos externos de azúcar, níquel, cítricos, pesca y otros escasos productos primarios).
- Alto déficit comercial externo.
- Concentración del intercambio internacional con los países socialistas europeos.

- Bajos índices de rendimiento de los fondos básicos.
- Métodos de dirección y planificación altamente centralizados, con escaso margen para la autonomía empresarial y territorial.

De manera que el aumento sostenido de los gastos sociales no estaba corriendo a cuenta de un incremento correspondiente de la eficiencia económica, sino a pesar del deterioro creciente de esta; con ello, si bien la voluntad política pudo sostener programas sociales ambiciosos, estos se tornaron muy vulnerables ante las contingencias. Por otra parte, la alta inversión social no logró revertirse en un retorno a la economía y romper las trabas para el paso a un modelo intensivo de elevada utilización de los recursos de calificación formados.

Como antes se ha explicado, la crisis de los años noventa canceló la posibilidad de una respuesta interna pausada, gradual y continuista, que de alguna manera intentó abrir el Proceso de Rectificación, y obligó a una reforma de emergencia que ya hemos examinado en sus rasgos generales.

Un indicador del éxito de la reforma ha sido la recuperación del crecimiento económico que se sostiene desde 1994, a pesar del contexto de inserción económica externo de alta competitividad y hostil para Cuba. En 1997, el PIB acumulaba un 14% de incremento total (González, 1998: 10).

### Cuadro 34

Cuba. Indicadores económicos seleccionados para el trienio 1998-2000

Concepto	UM	1998	1999	2000
<b>Crecimiento con relación al año anterior</b>				
PIB (precios constantes de 1981)	%	1,2	6,2	5,6
PIB (precios corrientes)	%	4,1	6,7	8,4
PIB per cápita (precios constantes de 1981)	%	0,8	5,9	5,2
PIB per cápita (precios corrientes)	%	3,7	6,3	8,0
Consumo de hogares	%	1,8	4,1	4,6
Salario medio mensual	Pesos	207	222	234
Deuda externa	MMUSD	11.208,9	11.078,0	10.961,3
<b>Porcentajes sobre el PIB</b>				
Exportaciones de bienes y servicios	%	15,2	16,0	15,7
Deuda externa	%	46,9	43,4	39,7
Déficit	%	-2,3	-2,4	-2,4

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (2001).

Los gastos sociales han recuperado también su dinámica ascendente, evidenciando que con una recuperación económica mínima se refuerza la prioridad de la esfera social. En general, la dinámica de los gastos sociales siempre ha estado por encima de la de los indicadores de desempeño económico.

De acuerdo con datos del Comité Estatal de Estadísticas (1987), podemos apreciar que, mientras que el consumo social experimentaba un crecimiento promedio anual del 12% entre la segunda mitad de los años setenta y la primera de los ochenta, en el intervalo 1976-1987 el Producto Social Global se incrementó a un ritmo promedio anual de un 9% y el ingreso creado por un ocupado en la esfera productiva lo hizo en un 2,3%; entre 1980 y 1987, el valor de la producción industrial promedió una elevación del 5,6%. Entre 1998 y 2000, el PIB logró un alza promedio del 6,4%, mientras que los gastos en servicios sociales se elevaron a un ritmo promedio anual del 13,1%, rebasando también, por amplio margen, los ritmos de incremento de la productividad del trabajo (Oficina Nacional de Estadísticas, 2001).

### Cuadro 35

Cuba. Comportamiento de la productividad del trabajo en el sector estatal civil, 1989-2000  
(precios constantes de 1997)

Año	Productividad (MP/Trabajador)	Crecimiento en relación con 1989 (%)
1989	8,43	-
1990	8,12	0,96
1991	7,23	0,86
1992	6,48	0,77
1993	5,70	0,68
1994	7,91	0,94
1995	8,50	1,01
1996	8,28	0,98
1997	8,60	1,02
1998	8,69	1,03
1999	9,19	1,09
2000	9,77	1,16

Fuente: García et al. (2003).



Entre las reflexiones críticas que ha suscitado la lógica seguida por el esquema de reajuste, comparto la observación de que, si bien constituyó una respuesta eficiente a una dinámica de emergencia, no ha sido planteada integralmente, con suficiente articulación y coherencia entre sus diferentes elementos, y no ha incluido la definición de un nuevo sistema de dirección de la economía (Carranza, 1995).

[El nuevo sistema] debería redefinir de manera orgánica las formas bajo las cuales deben relacionarse los diferentes sectores de la economía, el régimen de propiedad, los niveles de autonomía y de subordinación de las empresas, el lugar y el carácter de la planificación, el funcionamiento bancario, el subsistema de normas, los mecanismos de formación de precios, las escalas salariales, etcétera (Carranza, 1995: 36).

Aunque esta es una crítica elaborada hace ya algunos años y la reforma en su decurso ha ido definiendo algunos de estos elementos, se trata de una observación aún vigente, pues no se ha diseñado un nuevo sistema como tal y las decisiones en materia de relaciones entre actores económicos disímiles responden a situaciones concretas antes que a una estrategia de relacionamiento, lo que resta posibilidades de complementación y deja espacios para un voluntarismo presentista.

De igual modo, esta carencia hace que los agentes económicos no estatales estén siempre colocados en una posición de mal necesario, de instrumento de manejo de coyunturas, pero formando parte del problema, no de su solución, sin integrarlos en una lógica de complementariedad económica y social bajo hegemonía estatal. Ese es uno de los problemas fundamentales que debería resolver, en la nueva etapa del socialismo cubano, la coordinación vinculante estatal en su regulación de la esfera económica.

Asimismo, la mayor parte de los mecanismos económicos introducidos para el manejo de la crisis se concentran en la esfera de la circulación, y mucho menos en producir un cambio de estrategia económica.

En esencia, se mantiene el modelo de industrialización por sustitución de importaciones –a pesar de las claras señales de su agotamiento–, y el patrón de exportaciones conserva la preponderancia de actividades de uso intensivo de recursos naturales, incluyendo en ello la actividad turística (Monreal, 2002: 11).

Específicamente en lo que concierne a una posible recuperación industrial, los expertos consideran que la reforma no ha logrado construir una estrategia coherente e integradora.

No existe una visión integral de carácter estratégico sobre el desarrollo productivo que permita modificar con suficiente ra-

pidez y profundidad los elementos negativos inerciales del patrón de crecimiento anterior, apoyándose en la identificación y jerarquización de los factores de mayor impacto en la elevación de la competitividad industrial (García et al., 2003: 298).

En este contexto, un posible incremento del aporte de la industria al desarrollo económico parece seriamente limitado por una débil dinámica exportadora, el elevado coeficiente de importaciones de la actividad exportadora, la pérdida del papel dinamizador de la industria, la persistencia de un patrón de desarrollo industrial débilmente generador de empleo, el estancamiento del sector primario agropecuario, el insuficiente desarrollo de mecanismos y fuentes de financiamiento, la insuficiente articulación, cooperación y complementación de los agentes económicos, el papel subordinado y pasivo del territorio, como así también el insuficiente atractivo para la inversión extranjera que existe en la actividad industrial no asociada a la disponibilidad de recursos naturales (García et al., 2003: 297-298).

El siguiente comentario ilustra la insuficiente articulación y falta de correspondencia entre la esfera económica y la social en la reforma:

El aspecto más destacado del escenario económico del período ha sido la política social de la Revolución, núcleo duro de las estrategias de la recuperación y máxima prioridad política del régimen. De hecho, el gasto público en política social se habría recuperado antes que el conjunto de la economía –en 1999 ya superaba su nivel de 1989– y habría pasado del 20% del PIB en 1989 al 30% en 2001. La capacidad del régimen para sostener lo fundamental de la obra de la Revolución –salud y educación gratuita para toda la población, deporte y cultura, seguridad social, canasta básica de alimentos, servicios públicos y comunales, etc.– limitando primero su afectación y sobrepasando más tarde su calidad y cobertura, ha permitido limitar los efectos sociales de la crisis económica, asegurar un alto nivel de calidad de vida y mantener un consenso político mayoritario [...] Actualmente, la política social mantiene su prioridad absoluta –en términos relativos el gasto social eleva su peso en el PIB– en condiciones de baja recuperación de la economía, lo que vuelve al gasto social más una consecuencia de la prioridad política que un efecto del desarrollo de la economía (Valdés Paz, 2003: 5).

Considerando estos juicios construidos con una amplia base investigativa, puede concluirse que la reforma económica, a pesar de sus re-

sultados positivos, no ha logrado variar sustancialmente el patrón de relación anterior entre la política social y la económica, y que presenta dificultades para dotar a la primera de sostenibilidad e inducir una relación sinérgica entre ambas.

Los espacios de igualdad y la modernización que actualmente estos experimentan –como parte de una doble lógica, paliativa de los efectos diferenciadores del mercado y proactiva en virtud de insuflar desarrollo social e interrumpir la reproducción de las desventajas– estarían absorbiendo recursos en el límite de las posibilidades económicas y clausurando las opciones de inversión en ramas y actividades económicas que, perspektivamente, podrían revertirse en ellos mismos.

Sin embargo, a partir del año 2004 la dinámica de crecimiento del PIB se ha acelerado, llegando a alcanzar un 12,5% de incremento en 2006, con lo que se acercaría a los aumentos de los gastos sociales. Aunque los datos actuales de la evolución del PIB no son comparables con los anteriores, porque Cuba ha introducido variaciones en la base del cálculo, a escala macroeconómica se observa una evidente mejoría que se aprecia en un déficit presupuestario en relación con el PIB que logra mantenerse por debajo del 3,5%.

Desde el punto de vista oficial, tales avances económicos se atribuyen a: la eliminación del dólar de la circulación monetaria y su devaluación; la consolidación del peso convertible; el funcionamiento de una cuenta única de ingresos del Estado; la centralización de las decisiones sobre el uso de la divisa; y el cumplimiento estricto de las obligaciones financieras que ha permitido ampliar la capacidad de obtención de financiamiento (Martínez, 2007). Dichos factores se unen a los efectos positivos de las opciones abiertas para Cuba a través de la Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA), el nuevo mecanismo de integración regional promovido por Venezuela, y de las relaciones con China.

Resulta obvio que si se mantuviesen estas nuevas tendencias económicas, aún incipientes y cuya sustentabilidad en el tiempo es necesario observar, podrían crear un escenario muy favorable para modificar la tradicional relación conflictiva entre economía y política social, como así también accionar sobre las restricciones exteriores. No obstante, según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (2006), la relación entre el crecimiento del salario medio y la productividad del trabajo entre 2005 y 2006 –el primero se incrementó en un 27,9% y la segunda en un 7,5%– todavía da cuenta de un vínculo inadecuado entre elementos complementarios del desarrollo social.

Por otra parte, considerando que el problema de la pobreza y las desigualdades se ubica fundamentalmente en el ámbito doméstico-familiar y de la disponibilidad de ingresos personales y activos que permitan ampliar las elecciones individuales de satisfactores, parecería

sensato pensar en la necesidad de orientar esfuerzos hacia una política económica con mayor densidad de creación de empleos con remuneración adecuada y hacia una priorización de la política de empleo-ingresos dentro de la estrategia social.

### **¿ES NECESARIA UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL PARA LA ELIMINACIÓN DE LA POBREZA EN CUBA?**

La experiencia cubana demuestra la validez de una variante de acción sobre la pobreza que opera colocándola dentro de una concepción del bienestar social y de la igualdad como derecho universal de ciudadanía, que se sustenta en instrumentos de distribución y redistribución de los bienes, pero alterando primero las relaciones de producción, transformando la división social del trabajo, con la cancelación de posiciones socioestructurales que generan relaciones de explotación, ampliando las constricciones estructurales y liberando repertorios de acción para los sectores populares. Todo ello es irradiado desde el Estado como centro hegemónico de la coordinación social y con un espacio de muy bajo perfil (por momentos prácticamente nulo) del mercado como asignador de bienes.

Esta exitosa variante, en términos de provisión de amplia integración y seguridad social a través de la construcción de una red de servicios públicos estable, abarcadora y de calidad creciente, tiene uno de sus puntos débiles en que el modelo de política social universal y jerarquizada no ha logrado contar con un sustrato económico que, subordinado a ella, la provea de sustentabilidad propia.

Así, la ampliación sistemática de los gastos sociales y los espacios de igualdad ha corrido generalmente a cuenta de fuertes apoyos provenientes de la anterior colocación ventajosa de Cuba en el contexto de la comunidad económica socialista internacional, del endeudamiento externo y de la postergación o insuficiente atención a tareas relacionadas con las posibilidades de aumento de la producción, la productividad y la satisfacción de necesidades del ámbito individual-familiar, que dependen tanto de los ingresos personales como de los familiares, que dotan de autonomía a la unidad familiar en la satisfacción de sus necesidades.

De igual modo, el elevado peso de la distribución no mercantil de bienes a cuenta de la actuación del Estado, la absorción ineficiente de los recursos laborales –en una política de pleno empleo prácticamente concentrada en su totalidad en el sector estatal y desligada de los requerimientos de la productividad–, la homogeneidad distributiva ajena a la diversidad de necesidades y la formalización de la participación limitaron la necesaria articulación entre aporte individual y bienestar, así como la motivación de los trabajadores ante el rendimiento entre necesidades y satisfactores adecuados a ellas, entre intereses sociales e individuales.

La superposición de la crisis y la reforma sobre el proceso de agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva y del patrón de acumulación a él asociado modificó el escenario que permitía continuar ampliando ininterrumpidamente una política social débilmente articulada a los desempeños económicos, introdujo mecanismos mercantiles y elevó la vulnerabilidad de diversos sectores sociales, que no se encontraban en condiciones de satisfacer una proporción de sus necesidades básicas en el mercado.

Una larga y complicada cadena de articulaciones parece ser la clave de la reproducción de la pobreza en la sociedad cubana de la crisis y la reforma:

- Inserción en una economía-mundo globalizada neoliberal desde una posición periférica en la cadena de extracción del plusvalor (con el agravante de sufrir un bloqueo económico).
- Estructura económica extensiva y de insuficiente aprovechamiento de los recursos calificacionales acumulados.
- Estrategia económica que genera inclusión/exclusión selectiva en los espacios laborales ventajosos.
- Ampliación del rol de la distribución mercantil para productos de primera necesidad y disminución de la presencia estatal en dicha distribución.
- Incremento de los precios.
- Prioridades de la política social que subvaloran áreas relevantes del bienestar.
- Insuficiencia de los ingresos provenientes del trabajo en una franja significativa de la ocupación y de las prestaciones de la seguridad y la asistencia social para cubrir las necesidades básicas.
- Segmentación de mercados.
- Dualidad monetaria.
- Precarización de amplias franjas del empleo estatal.
- Deterioro del hábitat.
- Vulnerabilidad por insuficiencia de activos para poner en práctica estrategias familiares eficientes.
- Persistencia de desventajas estructurales y simbólicas históricas para algunos sectores sociales.

- Entrelazamiento clase/género/raza/territorio como marcadores de desigualdades.
- Débil aprovechamiento de opciones de economía local y no estatales para la generación de empleo, ingresos y servicios.
- Bajo perfil de la participación popular a nivel de la formulación estratégica de la política social.

En tales circunstancias, debemos aceptar entonces que la respuesta a la pregunta que encabeza este epígrafe sería obligadamente afirmativa y que ella apunta hacia la necesidad de preservar las esencias humanistas del modelo anterior de política social, dotarlo de sustentabilidad económica, de mayor sensibilidad para la diversidad y perfeccionar sus fórmulas participativas, presionando al máximo los límites del desarrollo endógeno en los marcos de una unidad nacional periférica.

Anclar esa declaración general en una propuesta concreta es algo muy difícil, porque obliga a imaginar, si somos consecuentes con una postura crítica holística compleja, una propuesta que logre activar, simultáneamente y en interacción, resortes que flexibilicen las restricciones estructurales y simbólicas ubicadas en todas las escalas de la trama de la pobreza.

Sería ingenuo pretender que es posible llegar aisladamente a una propuesta de tal envergadura, la cual necesariamente deberá ser una construcción plural y colectiva. Sólo considero que he encontrado en este ejercicio investigativo un conjunto de sugerencias y pistas que perfilan y adelantan un posible nuevo modelo para Cuba, que este texto expone a manera de esbozo imperfecto, para alentar un debate impostergable.

Sin embargo, es forzoso declarar que las propuestas encontradas, ampliadas y recreadas en este ejercicio para incorporarlas a un punto de vista común, han sido producidas en procesos investigativos y reflexiones separadas, partiendo frecuentemente de supuestos y criterios opuestos o al menos diferentes. Asumo la responsabilidad por procurar integrarlos en una estrategia de cambio única, con la lógica de radicalizar la reforma sin perder su cualidad de momento de la transición socialista, así como el riesgo de colocar como complementarias ideas que sus proponentes quizás considerarían antagónicas o divergentes, dentro de una perspectiva compleja de la desigualdad que no fue su marco original de producción.

Lo que se desprende de todo lo hasta aquí analizado, como elemento esencial para hallar una nueva estrategia de erradicación de la pobreza, es la necesidad de modernizar y reforzar cualitativamente la

condición de eje hegemónico de la coordinación social y económica del Estado; y este sería el metaobjetivo alrededor del cual se estructuraría el nuevo modelo.

El sentido de modernización del Estado que rescato no es el típico achicamiento de la propuesta neoliberal, sino la idea de encontrar estructuras y mecanismos de coordinación acordes a los procesos de complejización (heterogeneización social creciente, multiplicación de agentes económicos y actores sociales, de las interacciones entre ellos y de sus espectros posibles de acción, aumento de la intervención del azar, la incertidumbre y las cualidades emergentes, innovadoras en los cursos del futuro, entrelazamientos locales, nacionales y globales múltiples) que están teniendo lugar en los escenarios internos y el entorno internacional.

Desde este punto de vista, un primer y esencial ámbito para reforzar la coordinación estatal radica en la definición y puesta en práctica de una estrategia que dote a la política social y de eliminación de la pobreza de sustentabilidad económica y, más allá de ello, al propio proyecto social socialista. Es decir, hallar fórmulas de viabilidad económica para el socialismo.

Esa estrategia tiene varias escalas. La primera se relaciona con la mejora de la inserción de Cuba en el sistema-mundo económico, restricción que un país periférico no puede variar sustantivamente (menos aún Cuba, sometida a la hostilidad de la superpotencia mundial), pero al menos es posible intentar colocarse más favorablemente en ella. En esta línea encontramos la propuesta de transitar definitivamente desde el modelo de sustitución de importaciones, en crisis probada y no obstante todavía vigente en la reforma, a uno de sustitución de exportaciones, que significa un “nuevo y distinto modelo de desarrollo” basado en la exportación de manufacturas tecnológicamente intensivas, lo cual no excluye, sino que más bien se complementa con ,procesos de sustitución de importaciones y de exportaciones de recursos naturales, “pero sí los excluye como ejes definitorios del proceso” (Monreal, 2002: 5-6).

Dicha concepción toma como activo principal con el que cuenta el país los recursos laborales con calificación relativamente alta y con una capacidad potencial de aprendizaje y adaptación al cambio elevadas, que permitirían no diversificar las exportaciones en sentido general, no “una agregación indiscriminada de nuevos rubros exportables”, sino “una ampliación (absoluta y relativa) de las exportaciones basadas en factores tecnológicos y en la utilización intensiva de la fuerza laboral calificada” (Monreal, 2002: 7).

Un elemento de especial trascendencia en esta propuesta es que en tal modelo el diseño de estrategias de desarrollo no puede tomar al país como la unidad de análisis apropiada, autocentrada en la industria

nacional. Aquí la unidad son las cadenas productivas internacionales, los eslabones que las integran, que describen las trayectorias de menor a mayor intensidad tecnológica, valor agregado y utilización de los recursos calificacionales. Encontrar la forma de insertarse en los eslabones superiores o más cercanos a ellos y la selección de las actividades productivas para lograrlo constituyen la clave del modelo.

Esto supone activar la mayor capacidad negociadora frente a compañías que hegemonizan los circuitos productivos y financieros internacionales para, desde una economía más eficiente y competitiva, en capacidad de emplear más eficazmente su fuerza de trabajo calificada, colocarse y ascender en las cadenas productivas globales hacia niveles altos de complejidad tecnológica y valor agregado (Carranza et al., 1997: 39).

El cambio de patrón de inserción en la economía-mundo (considerando que no podría abarcar toda la economía nacional en su conjunto y sería una opción selectiva encomendada a la economía estatal, que requiere también de un mercado interno de apoyo) necesariamente debe articularse con una reestructuración económica que amplíe las actividades productivas de las más diversas escalas y variantes en el uso de la tecnología, la calificación y las formas de propiedad. El Estado debe compartir con otros agentes económicos la responsabilidad de la garantía de empleo e ingresos adecuados provenientes del trabajo, dejando para sí la coordinación estratégica entre los agentes diversos y la mediación y solución de posibles conflictos de interés.

Una parte importante de esta reestructuración articulada con la reinserción se asocia a la definición de una política industrial a largo plazo, que tendría entre sus objetivos los siguientes (García et al., 2003: 92-93).

- Aplicar políticas de fomento exportador (como prioridad central) más integrales y perfeccionar la de sustitución de importaciones, concibiéndolas en articulación orgánica.
- Desarrollar encadenamientos y reforzar la articulación entre sectores económicos y la cooperación productiva y tecnológica empresarial/territorial.
- Elevar los incentivos para la innovación y el desarrollo tecnológico, en una estrategia de modernización productiva basada en el aprovechamiento del capital humano existente y la continuidad de su formación.



- Flexibilizar el entorno regulatorio, de manera que se eleve la complementación entre objetivos socioeconómicos generales y empresariales, la autonomía, la capacidad operacional, la velocidad de respuesta a nivel de la empresa y los atractivos para la inversión extranjera.
- Elevar el empleo, en la política industrial, de herramientas de regulación indirecta, permitiendo flexibilizar los mecanismos para transformar la estructura productiva y ampliar la oferta de servicios y productos especializados y de valor agregado por parte de la empresa.

Los representantes de esta propuesta adelantan un listado de rubros productivos a incentivar, de acuerdo con potencialidades ya constata- das: muebles, perfumería, industria farmacéutica, frutas en conserva, cítricos industrializados, cervezas, sistemas de climatización, equipos gastronómicos, productos metálicos, viviendas económicas, servicios científico-técnicos, productos de la industria cultural, equipos médicos, servicios informáticos y telemáticos, servicios ambientales, servicios de ingeniería, entre otros.

Otra línea de la estrategia productiva consistiría en la consecución de niveles de producción agropecuaria que garanticen un nivel razonable de seguridad alimentaria y precios accesibles en productos de primera necesidad, para cubrir los requerimientos de nutrientes básicos en toda la población. Se hace imprescindible reforzar los incentivos a los productores a través de una mejor regulación económica de los mercados (García, 1997) y de la ampliación de los márgenes de actuación autónoma de las cooperativas agropecuarias de diferente tipo creadas en el país.

En cuanto a la utilización del turismo como generador de fuertes ingresos para el país, resulta fundamental transitar aceleradamente hacia una actividad turística de estándares medios y altos, como así también fortalecer su articulación con otros sectores económicos, principalmente con la industria, el comercio, la agricultura y las tecnologías de punta, lo cual a su vez tributaría a la diversificación y aumento de la calidad del empleo.

En el entendido de que la absolutización de la propiedad estatal ha limitado las posibilidades de diversificación de las opciones de generación de empleo e ingresos y ha sobrecargado al Estado en sus funciones productivas y distributivas, el fortalecimiento de su capacidad de coordinación y de garantizar sustentabilidad económica a la estrategia social pasa también por la ampliación del abanico posible de formas de propiedad social no estatal o cercanas a ellas.

Las posibilidades de reconstruir el esquema de organización de la propiedad sobre los medios productivos sin alterar su núcleo duro de socialización y colectivización son variadas: propiedad colectiva de pueblos y municipios, propiedad comunitaria, cooperativas urbanas de productores y proveedores de servicios, propiedad profesional y de asociaciones, propiedad mixta (estatal-privada, estatal-cooperativa) en pequeñas y medianas empresas, pequeñas y microempresas privadas, diversificación y expansión de las posibilidades del autoempleo.

Un punto de vista contrario a esta propuesta de ampliación del repertorio de propiedad parecería surgir de la observación de Martínez Heredia acerca de la diversidad de actores económicos expandidos con la reforma. Este autor considera el siguiente interrogante como esencial para la continuidad del socialismo en Cuba:

Si se podrá evitar o no la contaminación de actores o beneficiarios de las relaciones económicas no socialistas [...] del deseo de participar en la forma capitalista de vida [...] y que esa influencia se extienda sobre otras capas de la sociedad [...] que la transición socialista vaya perdiendo lentamente su carácter dominante frente a la atracción de relaciones de tipo capitalistas (Martínez Heredia, 2001: 41).

Sin embargo aclaro que, tal como es concebido en esta propuesta, el aprovechamiento de agentes económicos diversos no supondría necesariamente una restauración de relaciones capitalistas, si tal proceso tiene lugar en un contexto de hegemonía (por escala, cantidad y calidad) de la propiedad socialista en sus diferentes variantes, en la producción y la distribución que satisfacen necesidades básicas. No supone tampoco el imperio del determinismo economicista y mercantilista, pues no abandonaría el principio de subordinación de la economía a los objetivos sociales.

Como forma de poner un límite a la acumulación y a la posibilidad de restauración de relaciones capitalistas, una propuesta aplicable es la de “acotar el crecimiento de las formas de propiedad no estatales, asociándolas al Estado a partir de que alcancen determinada escala” (González, 2002: 25).

Por otra parte, el propio Martínez Heredia considera absurdo identificar una diversidad social activa con debilidad del Estado, por lo cual en su opinión la posibilidad de impedir una reabsorción de Cuba por el capitalismo y preservar la continuidad de la transición socialista estaría directamente vinculada a la intencionalidad de la construcción social y a la participación democrática cada vez mayor de la población, más que a una eliminación de dicha diversidad (Martínez Heredia, 2001: 42-43).

Podría parecer contradictorio que la propuesta de perfeccionamiento de la política social para Cuba incluya la diversificación de las formas de propiedad, y con ello el ámbito de actuación del mercado, tras la crítica que este ensayo ha desarrollado a la deslegitimación de la estatalidad y la sacralización del mercado presentes en la perspectiva neoliberal, así como su análisis de los nexos entre desigualdades, pobreza y ampliación del mercado en la reforma cubana. Pero nótese que tal diversificación no constituye el punto central de la propuesta, sino un elemento complementario y articulado a otros de mayor jerarquía que profundizan el rol del Estado y de la participación de la sociedad en su conjunto en la toma de decisiones vinculantes, fortaleciendo la intencionalidad social. Este elemento debe ser entendido como uno de los múltiples factores –no como el principal ni en su efecto aislado– que componen la complicada matriz del proceso de producción de la desigualdad. No se trata de aumentar el peso del mercado en la distribución de bienes y servicios que cubren necesidades básicas –en este aspecto, habría que fortalecer la capacidad distributiva del Estado–, sino de aprovechar una diversidad de sujetos económicos para producir empleo y bienes, generar ingresos y ampliar las posibilidades de estímulo a la productividad del trabajo y el acceso al bienestar.

En relación con lo anterior, el segundo ámbito general para fortalecer la coordinación estatal es el del perfeccionamiento de la planificación y de la relación Estado-mercado. Entre las propuestas que pueden encontrarse al respecto, se considera esencial rescatar la siguiente:

Establecer una adecuada correlación entre la acción de la ley del valor, asociada a los mercados, y la regulación consciente de los procesos económicos a través de la planificación; fortalecer el papel de la planificación como expresión de los intereses empresariales, territoriales, y nacionales, así como para la jerarquización de los objetivos sociales relativos a la nueva sociedad (González, 2002: 25).

Se trata de intentar nuevamente la fórmula tantas veces aplicada por los más disímiles socialismos de hacer dialogar al mercado y a la intencionalidad político-social en la distribución de bienes. Si bien en sus variantes puras constituyen instrumentos de contradicción insoluble, en combinaciones respetuosas de la primacía de la intencionalidad distributiva, siempre corregida, ampliada y mejorada de acuerdo a las condiciones histórico concretas, este mecanismo puede ofrecer soluciones más apegadas a la diversidad de necesidades, intereses y posibilidades de diferentes grupos poblacionales.

En este contexto se concibe un sistema de planificación centralizada y de elevado nivel de intervención estatal, en el plano estratégico, pero a la vez con un alto grado de descentralización “articulado alrededor de un mercado regulado de medios de producción y de divisas [...] el mercado sería un componente descentralizador activo del mecanismo de coordinación económica del sistema” (Carranza et al., 1997: 59).

Los tres planos reservados a la regulación planificadora estatal serían: la planificación estratégica (prefiguración del desarrollo del país a largo plazo); la planificación directiva en áreas centralizadas (sobre las empresas estatales centralizadas, las instituciones de servicios presupuestadas por el Estado, la inversión en infraestructura física y productiva de alta prioridad) y descentralizadas (empresas estatales, cooperativas y empresas privadas, a través de pedidos estatales bajo contrato); y la planificación indirecta macroeconómica (ejercida sobre toda la economía nacional como manejo de política económica externa, tasa de cambio, aranceles, subsidios, política monetaria y fiscal, control de precios y salarios, etc.) y microeconómica (ejercida sobre las entidades económicas particulares como política monetaria, fiscal, de precios, laboral, comercial y ambiental) (Carranza et al., 1997: 60-61).

En relación con ello, una propuesta de recuperación de la planificación a mediano y largo plazo incluiría la conjugación entre descentralización y mayor autonomía empresarial y territorial con una cuota de centralización imprescindible para asegurar los intereses sociales y la inclusión del escenario local-territorial dentro de las formulaciones estratégicas perspectivas de la economía y la política social (Álvarez, M., 2000: 50-51).

Como tercer ámbito posible de fortalecimiento de la coordinación estatal identifico la transformación de la política social y de eliminación de la pobreza, que a su vez incluye dos direcciones de cambio: la concepción general y las acciones concretas.

En la primera dirección, la exigencia más apremiante es la de perfeccionar la gestión del desarrollo social a través de la expansión de la sensibilidad de las políticas sociales para captar y manejar las diferencias, en referencia a un patrón de justicia social. Concretamente, integrarían este cambio conceptual dos líneas estratégicas.

Primera línea estratégica: desplazamiento de la concepción homogenista, como metaobjetivo, hacia la introducción de la noción de norma socialista de igualdad-desigualdad en la política social, que establece un sistema de prioridades básicas para manejar la tensión entre equidad e inequidad.

La noción de norma apunta hacia el hecho de que las distancias sociales y los grados de desigualdad que se configuran en la esfera pro-

ductiva tienen un correlato subjetivo, cultural, en el sentido de cómo esta es significada, comprendida, interpretada y aceptada socialmente. Se refiere a la forma en que los instrumentos de distribución y de estimulación material con que una sociedad cuenta manejan la desigualdad y a cómo es aceptado socialmente este estilo de manejo.

Reconociendo la heterogeneidad de los tipos productivos y componentes socioestructurales que se conserva en la etapa de transición socialista y la disímil ubicación de estos en la división social del trabajo, así como la insuficiente dotación de bienes que impide una distribución absolutamente atendida a las necesidades individuales, los fundadores de la teoría marxista identificaron como principio de distribución aquel que se centra en el trabajo y el rendimiento productivo.

Este principio propone de hecho una norma de desigualdad: en condiciones de ausencia de relaciones de explotación y de garantía de la satisfacción de las necesidades básicas, las retribuciones individuales dependerán del aporte laboral y su significación social.

Las prácticas de trazado de estrategias económicas, sociales, culturales y de gobierno local en el país aún no están tomando en cuenta suficientemente el proceso de diferenciación y complejización de la sociedad cubana, ni su previsible profundización y sus derivaciones en cuanto a heterogeneización de necesidades, intereses y potencialidades tanto materiales como subjetivas para la solución de problemas. Tampoco han abandonado, con la radicalidad requerida, los estilos de dirección y toma de decisiones centrados en modelos generales homogéneos.

Debe partirse del carácter histórico de la construcción de la norma de desigualdad socialista, de la relación igualdad y desigualdad, igualdad y diferenciación, equidad y justicia social. Dichos elementos no pueden ser tomados como efectos secundarios, indeseados o beneficiosos de la política económica, sino que constituyen en sí mismos dimensiones sustantivas de esta política y de una estrategia de desarrollo.

Incluirlos en el diseño de la estrategia de desarrollo social no supone el abandono de la política de igualdad, sino su reconstrucción, en el sentido de que sus acciones promuevan equidad y justicia social; corrijan desigualdades injustas; asuman las diferencias necesarias; aseguren retribuciones en el vínculo más estrecho posible con el aporte económico-social y protejan a los individuos y grupos que se encuentran en situaciones más precarias, entendiendo la unidad y la integración social como unidad e integración de diferentes.

Por otro lado, el propósito de esta política de igualdad en modo alguno puede ser el igualitarismo homogeneizante, sino la ampliación sistemática de los márgenes posibles de igualdad, que se acompaña con una cuota de desigualdad adecuada, expresión del reconocimiento de las diferencias en el aporte y en las necesidades como instrumento de desarrollo.

Una norma socialista de igualdad-desigualdad, en las condiciones cubanas actuales, incluiría: la ausencia de desigualdades asociadas a relaciones de explotación o dominación de cualquier tipo, que enajenen y pongan en situación de inferioridad a cualquier grupo social; la ausencia de la condición de pobreza y la garantía del acceso a la satisfacción de las necesidades básicas para todos los grupos sociales; el resguardo de espacios de igualdad para los bienes que no pueden ser objeto de distribución mercantil, para todos los grupos sociales, y una mayor utilización del mercado como mecanismo complementario indirecto de distribución que admite diferencias; el reconocimiento a la legitimidad de las desigualdades asociadas al trabajo y a la atención a desventajas sociales, así como de la expresión de las diferencias que no ponen en desventaja o afectan el derecho a la igualdad de otros individuos y grupos; la inclusión de acciones de discriminación positiva o acción afirmativa para atender necesidades especiales de grupos con desventajas históricas acumuladas que no pueden aprovechar adecuadamente las opciones de distribución igualitaria de bienes; el derecho y el deber de contribuir individualmente al bien común en dependencia de la magnitud de los ingresos personales; la disminución progresiva de la relevancia relativa de fuentes de ascenso económico ajenas al trabajo (remesas, economía sumergida) como efecto del fortalecimiento de las asociadas al trabajo.

En lo que respecta a la pobreza, al entenderla como fenómeno multidimensional que afecta a personas y grupos sociales diferentes, con capacidades y potencialidades distintas, no puede ser enfrentada sólo con programas generales, sino que demanda también diseños múltiples, ajustados a las particularidades y las posibilidades autotransformativas de los que se encuentran en esa condición desfavorable.

Segunda línea estratégica: fomentar políticas afirmativas de base territorial o espacializadas y asumir la concepción del territorio como factor de desarrollo. En esta concepción juega un papel esencial la identificación de los actores socioeconómicos locales, en tanto agentes del cambio, como requisito metodológico indispensable en el diseño de programas de desarrollo o acciones autotransformativas a escala local (Espina Prieto, 2003b).

Ello implicaría las siguientes cuestiones: potenciación al máximo del desarrollo local endógeno; construcción de fórmulas de enlace y transferencia a través de la creación de redes de relaciones sinérgicas intra e interterritoriales, que permitan corregir los desbalances que no pueden ser solucionados localmente; trazado de estrategias centradas en la sustentabilidad de los procesos de cambio, entendiendo esta cualidad como el uso intensivo de la riqueza natural, cultural, calificacional e histórica que garantice su regeneración sistemática, el respeto a las

tradiciones junto a la potenciación de la innovación y la instalación de una capacidad perdurable de autogestión y autoorganización participativa de las sociedades locales (Albuquerque, 1995).

Definir el territorio como escenario estratégico de diseño de la política social afirmativa y de atención a la pobreza incluye:

- Fomentar acciones locales de autotransformación que acompañen las soluciones asistenciales.
- Profundizar y direccionar políticas universales con mecanismos de focalización, en su doble posibilidad: atención a desventajas y sensibilidad para la diversidad.
- Propiciar el empoderamiento de grupos preteridos en el escenario natural de los sectores populares.
- Elevar el protagonismo del ámbito comunitario en la solución autogestiva de los problemas en ese espacio (Zabala, 1999: 57).
- Potenciar la economía local incorporando el criterio de desarrollo sustentable y el manejo adecuado de los recursos naturales.

La idea de base es que el espacio se estructura como un micromundo, un holograma social donde se concretan, entrecruzan y expresan de forma peculiar todas las desventajas, oportunidades sociales, articulaciones y expresiones que la política social debe entender en una perspectiva compleja de la conexión todo-parte.

Accionar prioritariamente sobre espacios deprimidos tiene efectos sobre el conjunto de las desventajas sociales, puesto que ellas suelen presentar una concentración territorial, considerando que la apropiación del espacio también está socioestructuralmente diferenciada y depende de la capacidad para aprovechar oportunidades. No se trata de clausurar o sustituir los instrumentos de universalidad, sino de volverlos más potentes con este tipo de focalización integrada territorialmente. Una focalización que complementa, profundiza y direcciona la universalidad.

En este contexto de cambio conceptual general pueden visualizarse direcciones concretas de transformación en lo que tiene que ver directamente con la eliminación de la pobreza y la disminución de la vulnerabilidad social:

- Ampliar el núcleo duro de la política social, compartiendo prioridades macroeconómicas y de autogestión micro y local, entre alimentación básica, salud, educación, seguridad social, empleo, vivienda, transporte y entorno ambiental comunitario.

- Identificar soluciones más expeditas que las consideradas hasta el momento para la vivienda (construcción, mantenimiento, renovación del equipamiento), el consumo alimentario y el transporte público.
- Descentralizar la construcción de viviendas en el sentido de una realización territorial de las políticas nacionales: producción de materiales y componentes, toma de decisiones sobre las técnicas constructivas, ampliación local de la capacidad constructiva, manejo de los recursos financieros, mejor aprovechamiento, apoyo y control de la construcción por esfuerzo propio de los pobladores (Instituto Nacional de la Vivienda, 2000).
- Continuar la recuperación y fortalecimiento de la calidad de los servicios públicos universales, pero otorgando prioridad a los territorios más desfavorecidos.

El cuarto y último ámbito distinguible, que se articula con los tres anteriores y constituye su complemento básico, es el que algunos estudios han denominado “ampliación de la socialización y democratización del poder” (Dilla, 1993; Martínez Heredia, 2001). Implica un diseño más participativo de la planificación y de la toma de decisiones en general, que desformalice y desburocratice los mecanismos existentes para la agregación de demandas en todos sus espacios (laboral, comunitario, de gobierno y extragubernamentales, entre otros posibles), priorizando sus elementos de cogestión, formulación estratégica y control popular del proceso, así como sus resultados.

Se trata de una participación múltiple, porque recorre todos los niveles y espacios posibles y porque no restringe la capacidad de reflexividad de ningún actor, no la limita a temas o niveles de la gestión que parecerían corresponderle, ni le cierra zonas selectivas. Es una participación que incluye lo local, directo e inmediato de cada actor, pero que expande las posibilidades de intervención de estos hasta el plano de las estrategias generales de desarrollo en diferentes escalas, que incluye la crítica, la propuesta, el control, la acción de cambio-renovación y que enfatiza en mecanismos participativos directos por sobre los delegativos.

Obviamente, estas son recomendaciones que tienen un alto grado de generalidad, cuyo propósito es sugerir rumbos estratégicos y de acción, que permitan colocar en el centro de la política social, general y territorial el reconocimiento de la relevancia de las desigualdades y un manejo de estas tendiente a eliminar progresivamente las situaciones desventajosas más agudas, atenuar inequidades y aprovechar algunos elementos de diferenciación social como estímulo al trabajo y la pro-



ductividad. Los interlocutores para tales propuestas y para negociar un proceso de cambio serían el propio Estado cubano, los componentes de su sistema político, las organizaciones que integran su sociedad civil y los gobiernos a escala local.

