

Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana

Mayra Paula Espina Prieto

El tema de la pobreza, en su relación con los efectos de las reformas y de las políticas para su manejo, ha estado en el centro de la preocupación de las ciencias sociales latinoamericanas desde la década del noventa. Con el propósito de recuperar una visión desnaturalizada de las desigualdades sociales, este libro ofrece una panorámica de este campo de estudios, especialmente de su estado en nuestro subcontinente, y una relectura crítica de las maneras en que la pobreza ha sido construida como objeto de análisis y de política por el conocimiento social.

Desde esa perspectiva, la obra examina la experiencia cubana, su lógica de manejo de la crisis y la reforma económica de la década del noventa, sus avances y debilidades en el enfrentamiento a la pobreza desde un modelo estadista y centralizado de organización de la economía y la sociedad. La política social de promoción de igualdad ocupa un lugar central, a partir de un examen de la contribución e insuficiencias de tal modelo en la superación de brechas de equidad.

La observación del caso cubano permite ubicar en un lugar distinto la polémica sobre focalización-universalización, ofreciendo argumentos que sustentan una postura integradora que concibe ambas vertientes en su contemplación y para la superación de una concepción minimalista de la pobreza, atada a necesidades básicas y estados carenciales, a fin de conectarla con una perspectiva de políticas sociales de desarrollo.

INTRODUCCIÓN

LOS AÑOS DE LA DÉCADA DEL NOVENTA pueden ser caracterizados, desde la óptica del pensamiento político, económico y social, por la crisis de la aceptación de la estatalidad entendida como forma de coordinación social; por la expansión y consolidación de un discurso académico-político y de prácticas antiestatistas, que consideran arcaica e ineficiente la intervención del Estado en la economía y su liderazgo como promotor de desarrollo, en la atención al bienestar social y el manejo de la pobreza.

A grandes rasgos, estas ideas se basan en el supuesto de que la expansión de la globalización tiene como correlato natural la pérdida progresiva de utilidad del Estado, puesto que los procesos económicos, sociales y políticos más importantes que son inherentes a la profundización de las articulaciones mundializadas se verifican en escenarios de escala extra o subnacional (lo global y lo local) y son impulsados por agentes de cambio no estatales, acentuándose el protagonismo del mercado y la sociedad civil.

Formando parte raigal de las corrientes que contribuyen a la devaluación del Estado, el diagnóstico más extendido sobre las causas de la crisis del modelo de industrialización sustitutiva (puesto en práctica en América Latina hacia la década del cincuenta) logró que las tendencias negativas asociadas a su implementación (altísimo endeudamiento externo, inestabilidad económica, crecimiento de las desigualdades y la pobreza,

profundización de la dependencia tecnológica, clientelismo y corrupción, entre otras) se explicaran por una excesiva intervención estatal, generadora de interferencias que impiden el fluir eficiente de los mercados.

Consecuentemente, las instituciones financieras internacionales más influyentes, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, elaboraron una propuesta de reajuste económico de carácter neoliberal para superar la crisis, que luego se conocería como Consenso de Washington. En gran medida, los contenidos e instrumentos de dicha propuesta descansaban en la disminución de la capacidad del Estado para regular los mecanismos económicos y distributivos, a favor del ensanchamiento de los espacios de intervención de los actores privados vinculados al mercado.

Sin embargo, las reformas económicas diseñadas y puestas en práctica siguiendo el esquema lógico neoliberal no mostraron un desempeño exitoso en el manejo de la pobreza y la desigualdad, sino que, por el contrario y como ya es extensamente conocido, tuvieron como efecto la reproducción sistemática de un amplio segmento de la población en esta condición y de las distancias sociales.

La presencia persistente y de amplia escala de la pobreza y la indigencia en nuestras sociedades indica que ello no puede ser explicado como un impacto inicial coyuntural, capaz de generar un cambio de cierta radicalidad en las bases de funcionamiento de la economía sobre los mecanismos de distribución e integración social, que podría ser subsanado tan pronto como los indicadores económicos (especialmente el crecimiento del Producto Interno Bruto) experimenten una mejoría sustancial. Por el contrario, parecería tratarse de un proceso de fortalecimiento de los mecanismos estructurales de la existencia de la pobreza, es decir, de una manera de producir y distribuir cada vez más excluyentemente la riqueza y cuyos éxitos económicos, en buena medida, dependen de esa exclusión, de dejar fuera o en posiciones muy precarias a amplias franjas poblacionales, sin que llegue a producirse el esperado efecto de derrame que modifique la situación de aquellos sectores en desventaja.

Aunque las cifras sobre la dinámica de la pobreza en América Latina son bastante conocidas, no han perdido su fuerza impactante.

Cuadro 1

América Latina. Evolución de la magnitud de la población en situación de pobreza e indigencia (%)

Año	Población bajo la línea de pobreza			Población bajo la línea de indigencia		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
1994	45,7	38,7	65,1	20,8	13,6	40,8
1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3

Cuadro 1 [continuación]

Año	Población bajo la línea de pobreza			Población bajo la línea de indigencia		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
2000	42,5	35,9	63,5	18,1	11,7	37,8
2001	43,2	37,0	62,3	18,5	12,2	38,0
2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9
2004	42,0	-	-	16,9	-	-
2005	39,8	-	-	15,4	-	-
2006*	38,5	-	-	14,7	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL (2004; 2006).

* Proyecciones.

La disminución del porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia que comienza a observarse en estas estadísticas a partir de 2003 es tomada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como un gran adelanto, puesto que la tasa de pobreza desciende por primera vez por debajo de los niveles de 1980 (cuando abarcaba al 40,5% de la población de la región) y también decrece por primera vez la población pobre en términos absolutos. Tales avances se atribuyen a la recuperación del crecimiento económico en la región y a los cambios en materia de distribución que han tenido lugar en algunos países. Por ello, teniendo en cuenta la expansión económica esperada en la perspectiva y contando con la continuidad del mejoramiento de mecanismos distributivos, es posible prever nuevas reducciones de la pobreza y la indigencia (CEPAL, 2006).

A pesar de esta incipiente tendencia alentadora, la CEPAL incluye en su análisis dos advertencias: la primera se refiere al hecho de que remontar los niveles de pobreza ha implicado un largo proceso de veinticinco años, y la segunda señala que en términos de pobreza relativa (“concebida como la imposibilidad de las personas de desplegar sus capacidades de relacionarse adecuadamente con la sociedad en que viven”) la región muestra una situación negativa relativamente homogénea (con una variación entre países sólo entre 26 y 32%) que se ha mantenido prácticamente constante en los últimos quince años (CEPAL, 2006).

No existe un consenso en las explicaciones que, desde las ciencias sociales o de la práctica de toma de decisiones políticas, se ofrecen para la persistencia de la pobreza en la región, muy especialmente en lo que concierne a sus causas y a las fórmulas más eficaces para revertirla. Por esa razón, la cuestión de los roles del Estado, de otras estructuras y de actores no estatales en el manejo de las desventajas sociales, así como el análisis de las políticas sociales, sus contenidos, niveles, coberturas y dimensiones más adecuados, han vuelto a emerger como temas privilegiados de debate.

Para la vertiente de pensamiento que identifica una relación directa entre crecimiento del PIB y reducción de la pobreza –“discutible relación”, observa Laura Tavares (2002b: 5)–, el problema principal radica en que es preciso crecer más. Rolando Franco, director de la Dirección de Desarrollo Social de la CEPAL, ha declarado:

Incluso en los años de crecimiento de la década pasada siguió incrementándose el número absoluto de pobres en la región. El hecho de que ni siquiera cuando la economía se desempeñó relativamente bien se haya logrado frenar el aumento de la pobreza es un nuevo acicate para preocuparse por volver a crecer (Franco, 2003: 32).

Evitando comprometerse con un economicismo reduccionista y mecánico, Franco aclara que, si bien la afirmación de que “la mejor política social es una buena política económica [...] tiene una cuota de verdad”, debe ser matizada; y propone otra variante: “una buena política económica es condición necesaria pero no suficiente para la equidad” (Franco, 2003: 30). Explica la insuficiencia de esta condición argumentando que las altas tasas de crecimiento logradas a partir de una sobreexplotación de los recursos naturales o de utilización de mano de obra poco calificada y mal remunerada no pueden mantenerse en la perspectiva.

Propone, por el contrario, otro estilo de desarrollo sustentado en el aprovechamiento del capital humano, lo cual hace emerger la necesidad de políticas sociales como instrumento de generación de dicho capital. A ello añade que este matiz debe hacer énfasis en el crecimiento económico, porque este genera empleos, remuneración salarial, formas de solventar la satisfacción de necesidades básicas, y provoca una sensación de optimismo que aumenta la viabilidad de medidas redistributivas (Franco, 2003: 30).

Aunque la posición cepalina en materia de crecimiento económico y desarrollo es mucho más amplia y compleja que lo que aquí se reseña sucintamente, no siendo posible negar la vocación histórica de la CEPAL por rescatar la problemática social del desarrollo y la necesidad de un Estado responsable por ella, lo expuesto permite ilustrar una posición crítica que, sin embargo, no logra romper radicalmente la postura produccionista, que subordina la política social y las estrategias de manejo de la pobreza al desempeño económico, adquiriendo lo social relevancia sólo en su condición de capital. Desde esta óptica, las mejores políticas sociales son entonces aquellas que potencian las cualidades de las personas para funcionar como capital, para competir en mejores condiciones en el mercado.

En concordancia con dicha posición, en el informe *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, la CEPAL (2001) argumenta que la reducción a la mitad de la indigencia en la región exigirá un crecimiento del PIB per cápita de al menos un 2,3% anual hasta 2015, y que una reducción similar de la pobreza dependerá de un crecimiento de entre el 3 y el 4% en el período señalado.

En contraste, otras vertientes de pensamiento, sin negar la importancia del crecimiento económico como uno de los soportes esenciales de la posibilidad de masificación en la satisfacción de las necesidades básicas, se acercan al problema de la pobreza y las inequidades considerando que lo social es en sí mismo lo central y que la ampliación del acceso al bienestar no se legitima por su posible contribución a funcionamientos mercantiles, sino que tiene una legitimidad ética, debiendo lo económico subordinarse a ello. Crecer económicamente es esencial, pues posibilita mejores desempeños sociales, pero estos no pueden alcanzarse exclusivamente con crecimiento, sino accionando directamente sobre los resortes distributivos, aun en condiciones de poco crecimiento. De ello se desprende que no sería necesario esperar al año 2015 para obtener reducciones significativas de la pobreza. La condición de ser humano, no la de capital, es la que otorga derecho a la inclusión social.

Es en este contexto de polémica y divergencia de soluciones que este ensayo se propone examinar la experiencia de la transición socialista cubana, su lógica de manejo de la crisis y la reforma económica de la década del noventa. Se analizarán sus avances y debilidades en el enfrentamiento a la pobreza y la promoción de la igualdad, intentando encontrar lecciones y sugerencias que puedan nutrir un arsenal de opciones alternativas, más allá de las fronteras cubanas.

La investigación identificó como su objeto central el impacto de la relación Estado-mercado en la distribución del ingreso y sus efectos sobre las estructuras de desigualdad y pobreza durante la transición socialista cubana y la reforma económica; la política social y sus rasgos como una de las expresiones concretas esenciales de la relación enunciada; y los cambios observables en dimensiones seleccionadas del estado de la desigualdad y el desarrollo social como evidencias empíricas de sus efectos.

Partimos del supuesto de que los desempeños que Cuba muestra en materia de atención a la pobreza se derivan de la selección de una estrategia de transformación socioeconómica centrada en los siguientes elementos: la alteración de la matriz producción-distribución; el protagonismo (casi exclusivo) del espacio estatal, con una alta cuota de centralización (del ámbito de acción de la planificación centralizada); y expresiones muy débiles y subalternas del mercado. De tal forma que la problemática de la pobreza se encuentra dentro de una perspectiva más abarcadora, la de la desigualdad social y el desa-

rrollo, por lo que las políticas de desarrollo social quedaron ubicadas entre los elementos más relevantes de las decisiones políticas. El supuesto complementario considera que las limitaciones en esos desempeños se asocian al predominio del modelo estadocéntrico y a la escasa intervención de otros actores e instrumentos complementarios de la universalidad.

La pertinencia de un análisis crítico como el que se propone se sustenta en disímiles argumentos. Por una parte, la experiencia cubana es prácticamente exclusiva en nuestra época y en nuestra región: a contracorriente de las prácticas de reajuste más extendidas, en las que se maximiza la presencia de los mecanismos mercantiles y se minimizan el aparato, la acción y la capacidad real de decisiones y gestión del Estado, Cuba ha mantenido un modelo de organización de la economía y la sociedad basado en la intervención estatal directa, como propietario, empresario-productor y distribuidor, con altos gastos relativos en la esfera pública y en las dimensiones sociales del bienestar, aun atravesando una crisis económica y en situación de implementación de una reforma que otorga mayor espacio a la acción del mercado.

Cualquiera sea la opinión que se tenga sobre la eficacia real de este modelo y sus limitaciones y costos de aplicación, no puede negarse que convierte a Cuba en un caso privilegiado para el análisis sociológico del manejo de la pobreza, al mostrar la posibilidad de emprender caminos propios, desmarcados de las estrategias orientadas a favorecer el protagonismo del mercado.

En segundo lugar, porque uno de los efectos más visibles de la crisis cubana de la década del noventa ha sido el ensanchamiento de la franja de población en situación de pobreza o vulnerabilidad social, de las cuotas de desigualdad y el deterioro de los servicios públicos, circunstancia que ha sido enfrentada, no apelando a soluciones de mercado, sino a través del fortalecimiento y la adecuación de la acción estatal.

Finalmente, porque con demasiada frecuencia los logros e insuficiencias de la experiencia cubana son manipulados desde la derecha o desde la izquierda, utilizándolos como pruebas de verdad de posiciones preestablecidas, hipertrofiándolos o minimizándolos tendenciosamente, obstaculizando su comprensión, lo cual exige producir un balance crítico, responsable y socialmente comprometido que permita distinguir sugerencias y lecciones que pueda aportar el caso cubano.

Los objetivos cubiertos por la investigación fueron los siguientes:

- Caracterizar la relación Estado-mercado en diferentes etapas de la transición socialista cubana, especialmente durante la reforma de la década del noventa.

- Identificar el modelo de política social y de estrategias de enfrentamiento a la pobreza y examinar efectos concretos de su aplicación.
- Registrar propuestas encaminadas al perfeccionamiento de las estrategias de manejo de la pobreza y la desigualdad en Cuba, como así también nutrir el repertorio general de opciones alternativas en este campo.

Para complementar tales objetivos y poder ubicar los hallazgos empíricos en un contexto teórico de mayor generalidad, se añadieron otros dos propósitos, a cumplir en la fase de acercamiento al estado del arte del tema tratado: evaluar los argumentos sobre la existencia de una tendencia objetiva de agotamiento de los modelos de coordinación y construcción de agendas sociales centrados en la estatalidad, como efecto del avance de la globalización; e identificar un concepto de pobreza integral, multidimensional y articulado al de desarrollo.

Resulta imprescindible aclarar que, a pesar de la relevancia y extensión concedidas a estos dos últimos propósitos, el estudio no tuvo pretensiones teóricas, en el sentido de que su posible utilidad no estriba en innovar o avanzar en materia de conceptos y teorías. Ella se restringe al terreno del examen crítico de las políticas sociales y de sus efectos concretos en lo que concierne al manejo de la pobreza, al mejoramiento de indicadores de acceso al bienestar y a las derivaciones que de dicho examen puedan extraerse, no para fosilizarlas en un recetario rígido, en una pretendida fórmula única que garantiza el éxito y que es aplicable en cualquier situación, sino para ampliar el horizonte crítico-propositivo de caminos estratégicos, siempre en proceso de renovación, apegados al supuesto de que la pobreza es superable.

**EN EL INTRINCADO MUNDO
DE LOS CONCEPTOS**

**DEBATES SOBRE EL ESTADO, LA POBREZA
Y LAS POLÍTICAS SOCIALES**

MÁS ALLÁ DE LA EXIGENCIA METODOLÓGICA clásica inicial de cualquier estudio de acercarse a un estado del arte como balance imprescindible para ubicar el tema propio y precaverse de un empirismo simplista, en este caso tal balance representa un momento de la investigación, esencial para derivar un repertorio alternativo en las estrategias para enfrentar la pobreza.

Como se señaló anteriormente, la idea central que guió el trabajo conceptual fue la de explorar los argumentos acerca del real proceso de debilitamiento o agotamiento del Estado, como instancia de regulación económica y coordinación social, como así también sus posibilidades para generar y ejecutar políticas sociales y de manejo de la pobreza, entendido como ley objetiva inexcusable asociada a la globalización. Con ello quedó enmarcada la búsqueda teórico-conceptual hacia tres grandes troncos temáticos en su intervencionalidad: Estado, pobreza y política social.

Abrirse paso en la extensísima y complicada madeja de los debates en estas áreas es un empeño complicado, especialmente por la larga data de su presencia en el pensamiento social, por la abundante literatura producida, por la diversidad de disciplinas sociales que han incurrido en el tema –tratándose, de hecho, de un campo multidisciplinar– y por la variedad de posiciones filosóficas, epistemológicas e ideopolíticas desde las cuales se ha trabajado. De tal manera, la presente exposición

seguirá una lógica de integración y síntesis, apoyándose en sistematizaciones y evaluaciones precedentes, afines a nuestros objetivos.

La selección de textos para cumplir dicho propósito se ha guiado por los siguientes requisitos: ser preferiblemente materiales con objetivos de sistematización y que recorran desde el nivel de la reflexión teórica hasta el de las dimensiones empírico-prácticas; presentar una intención de balance crítico manifiesta y propositiva; constituir análisis realizados en períodos relativamente recientes (con preferencia de la década del noventa a la actualidad, aunque no se excluyen textos anteriores), lo que les permite haber realizado sus reflexiones teniendo conocimiento de los cambios más significativos que se han operado en los temas tratados en los últimos años.

A ello se añade una opción por materiales de estudiosos latinoamericanos y/o vinculados a los proyectos que CLACSO y CROP impulsan en esta área investigativa, intentando la apropiación de la tradición analítica-crítica que ambas organizaciones proponen. Finalmente, existe una intención de género: seleccionar trabajos de calidad producidos por mujeres en esta área y contribuir a la visibilidad de los aportes del pensamiento femenino en un campo que exige especial sensibilidad.

En los tres temas, el recorrido conceptual se ha organizado partiendo de un breve rastreo histórico por los orígenes y la evolución del tratamiento teórico, concentrándose luego en los debates más extendidos en el presente y sus derivaciones para la toma de decisiones estratégicas en estos campos, recuperando finalmente una perspectiva crítica integrada alternativa.

La idea de lo alternativo que asumo es la de apreciaciones que se sitúan a contracorriente, desafiando las visiones impuestas desde centros de poder como si fueran los únicos caminos teóricos y prácticos posibles, determinados por leyes inevitables. Las apreciaciones alternativas optan conscientemente por valoraciones construidas desde, o cercanas a, las necesidades e intereses, no del capital, sino de los sectores desfavorecidos, rompiendo intencionalmente el encuadre del discurso del poder, como denomina Zemelman (1993) a esos límites del trabajo intelectual.

En este punto me interesa dejar constancia de que no considero los valores y las opciones éticas como una rémora que obstaculiza la objetividad en el proceso investigativo, sino que ellos son parte, dentro del supuesto de reflexividad, de los instrumentos propios, legítimamente constitutivos de la racionalidad científica que, en todo caso, deben ser explicitados¹.

¹ Para los temas epistemológicos de la relación entre valores y pensamiento social, el supuesto de reflexividad, como así también los nexos entre conocimiento y poder, se sugiere consultar los textos de Ibáñez (1991) y Zemelman (1993).

Para hacer más sencilla la exposición, y con el propósito de combinar aproximaciones comprensivas y sintéticas, el texto presenta de forma separada las trayectorias lógico-históricas de los conceptos Estado y pobreza y de la política social; pero como estas trayectorias se entrecruzan y articulan en un sinnúmero de perfiles, en ocasiones la exposición no ha podido evitar algunas reiteraciones y solapamientos que espero no oscurezcan la comprensión ni vuelvan demasiado tediosas estas explicaciones.

EL CONCEPTO DE ESTADO Y DE SUS FUNCIONES

La noción de Estado posee una extensa tradición en el pensamiento social; alcanza densidad filosófica y se ubica, fundamentalmente, en el terreno de la ciencia política, la economía política y la sociología, reconociéndose a Maquiavelo como el pensador que sistematizó su uso como categoría central del análisis politológico para examinar las sociedades modernas.

Situándonos en una escala de elevada generalidad y abstracción, la definición de Estado es la de estructura organizativa de carácter jurídico, normativo y coercitivo de una determinada comunidad, a través de la cual esta logra un orden que hace posible su estabilidad, su funcionamiento (económico, social, político), su reproducción en el tiempo y la orientación de su desarrollo.

Bajo el amplísimo enunciado anterior, es posible distinguir en la historia de las ideas la presencia de dos grandes concepciones primigenias de Estado, surgidas en los albores de la cultura occidental y retomadas por pensadores posteriores.

La primera de ellas es la organicista, según la cual el Estado es independiente de los individuos y anterior a ellos. Establece una analogía entre el Estado y un organismo viviente, en la que este es concebido como una totalidad conformada por los individuos particulares que integran una sociedad, que constituyen las partes del todo mayor. La totalidad tiene prioridad en relación con las partes y posee una naturaleza y funciones propias, que no derivan de ninguna de las partes en específico, sino de su condición de totalidad precedente.

Esta concepción, nacida en la Grecia antigua, atribuye un carácter natural e inevitable a la existencia del Estado, sin la cual sería impensable la existencia de la sociedad. Desde las primeras elaboraciones de Platón y Aristóteles, ha sido retomada una y otra vez por la filosofía. Hegel le dio su forma más radical al considerar al Estado como la entrada de Dios al mundo y la única formación social en la cual el hombre tiene una existencia racional, adquiere su objetividad y su esencia. Considera al Estado como un organismo de racionalidad perfecta, autosuficiente y propietario de una supremacía absoluta en relación con los individuos, por lo que estos quedan obligatoriamente subordinados a sus fines.

La segunda concepción es la atomista o contractual, que toma al Estado como creación humana, por lo cual este no se encuentra por encima de sus partes o miembros y no los antecede. Se constituye como unidad o totalidad por la existencia de un pacto o convención entre los individuos, y tiene validez sólo al interior de los límites de dicha convención. Sus acciones se legitiman y fortalecen por ser expresión de una voluntad general, orientada hacia el reconocimiento de la existencia de un interés o bien común.

Lo natural no es el Estado sino los derechos individuales, a los cuales los hombres renuncian o subordinan al interés común voluntariamente, para formar un contrato social mediante el que adquieren otros derechos, que están relacionados con los derechos de los demás. Esta es una visión que arranca también en la antigüedad griega y es retomada por pensadores como Altusio, Locke, Hung, Rousseau y Kant.

En estas concepciones iniciales se encuentra implícita la idea del Estado como garante del bien común, como estructura superior a los individuos o construida por estos, pero siempre considerándolos en su igualdad ciudadana, en una situación de horizontalidad ante el Estado, en condiciones similares, parejas ante el poder de este, que nace precisamente de una necesidad, externa o asumida según sea el caso, pero una necesidad de todos por igual, para beneficio de todos, para crear un orden positivo en oposición a un caos negativo en general.

Aunque la relación Estado-mercado (problemática propia de la sociedad moderna) y el protagonismo que se concede a uno u otro en la garantía de la libertad y la igualdad y como mecanismos de distribución, como veremos más adelante, varían en diferentes concepciones, en un marco general existe una opinión extendida de que el Estado moderno es (debe ser), ante todo, un Estado de mercado, una estructura en relación eficiente con el mercado que comparte con él estas funciones, un Estado de actores libres ante el mercado. Desde esta óptica, otras versiones de Estado –como la socialista, por ejemplo– serían aberraciones autoritaristas no democráticas.

En su devenir histórico, el Estado ha ido ampliando y diversificando sus roles y su estructura institucional, configurándose un Estado extenso, como el típico modelo estatal moderno, por lo que algunos analistas prefieren utilizar el concepto de sistema político para referirse a todo ese entramado de instituciones, actores y roles.

Una matriz extendida de funciones estatales, del sistema político, incluiría la representación y defensa de su soberanía nacional e integridad nacional; la coordinación de la actividad económica; el diseño y promoción de estrategias de desarrollo y de la política social; la promoción de la cultura y la ideología dominantes; la preservación del orden público y la seguridad ciudadana; la administración de los bienes públicos; la

realización del Estado de Derecho y la administración de justicia; la promoción del desarrollo democrático; la protección de la sustentabilidad de la sociedad nacional e internacional y coordinación de las relaciones internacionales interestatales y multilaterales; la preservación y reproducción del régimen social y político constituido (Valdés Paz, 2000).

Centrándonos en nuestro objeto de análisis –el Estado en su relación con el mercado y las tareas de enfrentamiento a la pobreza– podemos permitirnos concluir aquí este camino de énfasis histórico-filosófico general y optar por concentrarnos en conceptualizaciones orientadas hacia la definición de funciones relacionadas con la coordinación social.

De todas formas, este acotamiento sigue dejando un campo excesivamente extenso de concepciones, casi inabordable, por lo que aún es necesario incluir otras dos restricciones en este recorrido. Examinaremos preferentemente enfoques conceptuales que se mueven en dos ámbitos focales: el de la preocupación por las conexiones entre el Estado, la organización del orden social y la igualdad; y el de la articulación del Estado con la política económica, social y el mercado, considerando a estos los ámbitos más cercanos a nuestro propio objeto.

Situado en los debates sobre la democracia, el poder y el mantenimiento del orden, Jean Grugel (2002: 62-65) encuentra tres enfoques básicos sobre el Estado.

Enfoque conductual: define al Estado por sus manifestaciones visibles, como el conjunto de organismos que de manera formal rigen el sistema de gobierno (gobierno, burocracias, poder judicial), y considera que, cuando este tiene un verdadero carácter democrático, se ejerce un control popular eficaz sobre dichos organismos a través de las elecciones. En esta concepción, el poder está difundido entre los diferentes grupos de interés socialmente constituidos. El enfoque conductual asume que el Estado cumple funciones importantes para el mantenimiento del orden social, pero sostiene que es imprescindible, a través de los mecanismos democráticos, limitar su tendencia hiperregulacionista que interfiere en el mercado. La democracia, bajo influencia schumpeteriana, coincide con el funcionamiento adecuado del mercado y la posibilidad de elegir autoridades. Este ha sido y continúa siendo, con diferentes variantes, el enfoque hegemónico más extendido e influyente en el pensamiento social y en el diseño de acciones prácticas en relación con el Estado.

Enfoque participacionista: surgido en la década del sesenta, en posición crítica ante el enfoque conductual, considera que idealmente el Estado debería ser garante de autoridad y control social, pero que en la práctica funciona como vehículo de reproducción de desigualdad y privilegio, expresión de poder estructural del capital. La actitud ante la relevancia del Estado para el ejercicio de la democracia en este en-

foque es ambigua y recorre un espectro amplio de actitudes, que van desde un rechazo total hasta su aceptación, esto último siempre que la estatalidad pueda garantizar un contexto de amplia participación de las organizaciones sociales en la toma de decisiones. Define la democracia como un ideal utópico, vinculado a la realización de la igualdad y la ciudadanía colectiva, como vía de emancipación y promoción de los derechos de los grupos en situación de desventaja.

Enfoque de dominación social: sustentado en la tradición sociológica de inspiración marxoweberiana, conceptualiza al Estado como una comunidad humana que posee el uso legítimo de la fuerza física y la violencia, en los límites de un territorio determinado, como expresión de los intereses de la clase o bloque de clases dominantes y de la imposición de su poder sobre otras clases. El carácter democrático del Estado y su eficiencia como protagonista de la política social no se dan por sentados, sino como posibilidad que depende de que las clases y sectores sociales subalternos sean lo suficientemente fuertes para colocar sus demandas en la agenda estratégica estatal, participar en la toma de decisiones e impulsar procesos efectivos de redistribución del poder. Este enfoque diferencia entre el poder despótico (aquel en que el Estado actúa prescindiendo de la negociación de agendas con los actores de la sociedad civil) y el poder infraestructural o colectivo (en el que el Estado despliega sus funciones de articulación de actores a través de las infraestructuras estatales en negociación con la sociedad civil). La capacidad infraestructural, a cuya disponibilidad se asocia la posibilidad del ejercicio democrático, consiste en la posesión por parte del Estado de recursos técnicos, eficiencia política, estructuras institucionales duraderas, legitimación, cooperación y control de sus acciones por parte de la sociedad civil (Grugel, 2002: 66). Aunque no se afirma que una alta capacidad infraestructural asegure el ejercicio democrático, es condición indispensable para este.

Auxiliándonos con el esquema anterior propongo incluir otros tres enfoques, que tienen en su centro el de la dominación, pero que lo radicalizan o complementan.

Enfoque de soberanía: apunta hacia el hecho de que un Estado es una estructura que asegura la soberanía y la autodeterminación de grupos, ubicados y demarcados territorialmente, en relación con otros. Carlos Strasser distingue, para las definiciones de Estado, la perspectiva político-sociológica (integrando en su base la tradición aristotélica, a Marx, Weber y Bodin), que subraya la soberanía en el interior de un país como “dominación política sobre la propia población”, y la perspectiva política-constitucionalista y jurídica, que hace énfasis en la unidad territorial y la independencia política de la población, es decir, en una soberanía con relación a lo externo (Strasser, 1999: 44). Define

al Estado como organización básica omnicompreensiva y nodal de los recursos, las normas (jurídicas y en general todas las que gozan de exigibilidad por el Estado, la sociedad o la cultura) y las instituciones (entendiendo por institución un patrón de reglas, comportamientos, actitudes y expectativas regularmente observados) de una unidad soberana, que se caracteriza por la articulación de formas coercitivas de poder y legitimidad para obtener el acatamiento necesario de la población, existiendo “distintas medidas, proporciones y combinaciones de coerción y legitimidad, lo mismo que diversas y variables necesidades de ellas en cada país o momento” (Strasser, 1999: 35).

Enfoque de coordinación social: considera que un elemento relevante para entender el surgimiento, la legitimación del Estado como estructura de coordinación política y su conversión en la época moderna en “instancia privilegiada de coordinación social” es la idea de que toda sociedad necesita asegurar un nivel, al menos básico, de coordinación entre los “diferentes procesos y actores (individuales y colectivos) que la integran” (Lechner, 1997: 7); actores que, como tendencia, tienen un alto grado de heterogeneidad en cuanto a posiciones socioestructurales, necesidades e intereses. Este enfoque sustenta el concepto de Estado en el de soberanía externa (como garantía de la unidad nacional en relación con el sistema internacional de estados) e interna (asegurador de la cohesión interior de una sociedad). Asimismo, asume que la soberanía supone una separación entre sociedad y Estado, como así también un grado necesario de centralización del poder en este último como eje decisivo del ordenamiento social. El Estado es, por ello, una estructura de dominación y el centro jerárquico visible de la sociedad. Ese es su significado esencial, que se legitima en la medida en que es reconocido y aceptado como autoridad máxima “que tiene el monopolio de tomar decisiones vinculantes para toda la población y, de ser necesario, imponerlas mediante sanciones” (Lechner, 1997: 9). A nuestro juicio, precisamente la toma de decisiones vinculantes en un escenario de actores diferentes, antagónicos y potencialmente conflictivos es el contenido de la coordinación social del Estado. Se trata de una coordinación política, en este caso, que exige la existencia de un aparato de administración pública, un cuerpo de leyes, e instituciones para la administración de justicia. De igual forma, resulta imprescindible el diseño y puesta en práctica de una política económica, de una estrategia social y la presencia de instituciones de socialización de normas, valores, conocimientos y hábitos compartidos. Si incluimos en este enfoque, como cara complementaria de la función coordinadora de actores, la acción de regulación, que indica la medida en que la coordinación estatal incluye también elementos normativos e impositivos, se obtiene una visión sociológica sintética del Estado muy útil a nuestros fines analíticos.

Enfoque clasista o marxista: partiendo de un diagnóstico sobre la historia social como proceso signado por las luchas de clases, es decir, por el antagonismo entre intereses materiales opuestos y excluyentes, el marxismo define al Estado como producto y expresión del carácter objetivamente irreconciliable de las contradicciones de clase y como órgano de dominación, de opresión de una clase por otra: “es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases” (Lenin, 1963: 16). El Estado se caracteriza por poseer una organización de sus miembros territorialmente bien definida, por la institución de una fuerza pública (ejército, cárceles, instituciones coercitivas, policía) y por un aparato de gobierno que permite el ejercicio de la dominación en diferentes espacios y niveles. Tiene carácter histórico y, como ha surgido sobre la base de los antagonismos de clase, se extinguirá cuando las clases desaparezcan. El marxismo no acepta la naturalidad de la existencia del Estado ni su carácter de expresión concertada del bien común, pues se sustenta en la consideración de la necesidad histórica de la clase económicamente dominante de contar con instrumentos políticos de expresión de esa dominación sobre su antagonista directo y el resto de las clases y estratos sociales. A través del Estado, la clase dominante legítima políticamente su interés particular, imponiéndolo como pretendido bien común. El Estado es una construcción histórico-social. Aunque pueden producirse avances en el logro de la igualdad y las relaciones democráticas, en las circunstancias del predominio de la propiedad privada y de existencia de las clases sociales, en virtud de las presiones de las clases populares, el Estado expresa el interés de las clases dominantes y el límite de su negociación con las subordinadas en el mantenimiento de sus privilegios, que es el límite de las cuotas de igualdad y de democracia posibles. La línea de pensamiento marxista, que destaca el carácter clasista del Estado y su imbricación con las relaciones económicas, ha tenido desarrollos posteriores en tres vertientes. La instrumentalista, que define al Estado como una institución que expresa directamente el poder y el interés de la clase dominante. La estructuralista, según la cual el Estado se estructura a partir de sus vínculos con el capital, y su acción reguladora, como expresión del poder de la clase dominante, está limitada por las contradicciones del sistema capitalista, lo que le concede una cierta autonomía relativa en la toma de decisiones y el diseño de políticas. “El Estado capitalista debe siempre retener una autonomía relativa con relación a tal o cual facción del bloque en el poder a fin de asumir su papel de organizador político del interés general de la burguesía bajo la hegemonía de algunas de esas facciones” (Poulantzas, 1977: 53). Y la relacionista, que sostiene que el Estado no puede reducirse a un

instrumento de regulación económica. Este constituye especialmente un mecanismo de intermediación de la relación entre capital y trabajo, forma históricamente particular que asume la dominación clasista bajo el capitalismo. En ese rol de mediador de relaciones entre clases opuestas, expresa el Estado su naturaleza de instrumento de dominación. Desde el marxismo latinoamericano, Pablo González Casanova (1992: 33) propone una definición sintética del Estado como “poder de disponer de la economía”, para dejar clara la indisolubilidad de los vínculos entre economía y política y del poder como esencia de la estatalidad, que puede instrumentarse a través de la hegemonía o de la represión. Entre el denso entretejido de relaciones sociales que se encuentran detrás del Estado, se destacan las clases y sus contradicciones por su “alta capacidad para decidir sobre el excedente económico y sobre la plusvalía de un territorio, de una nación y de una población” (González Casanova, 1992: 34). Acerca del Estado en el socialismo, tema en el que debemos extendernos por su interés para el posterior examen del caso cubano, el marxismo clásico considera que el camino hacia la sociedad comunista pasa por diferentes etapas: la etapa de transición socialista (período entre el capitalismo y el socialismo), la etapa socialista y el comunismo como tal. Entre otros elementos, fundamentalmente ellas se diferencian por el nivel alcanzado en el proceso de superación de las contradicciones de clase y de las diferencias socioeconómicas de todo tipo (entre el campo y la ciudad, el trabajo manual y el intelectual, calificado y no calificado, entre género, razas, generaciones, etc.), por el grado de socialización de los medios de producción y de desarrollo de las fuerzas productivas. El rol y la naturaleza del Estado son diferentes en cada una de estas etapas. Lenin (1981: 21) propone un esquema muy interesante de la evolución del Estado entre las sociedades capitalista y comunista, atendiendo a los grados de democracia posibles:

- Sociedad capitalista: el Estado es necesario a la burguesía y es Estado en el estricto sentido de la palabra. Democracia sólo para los ricos y para un pequeño sector del proletariado, sólo como excepción, jamás completa.
- Transición, dictadura del proletariado: el Estado es necesario al proletariado. Estado de transición (no un Estado en el estricto sentido de la palabra). Democracia casi completa, limitada sólo por el aplastamiento de la burguesía.
- Sociedad comunista: el Estado es innecesario, se extingue. Democracia verdaderamente completa hecha costumbre. La democracia completa equivale a ninguna democracia.

La teoría marxista concede al Estado roles centrales en la transformación socialista de la sociedad, aunque considera que en este mismo proceso transformador inicia un camino hacia su propia extinción:

El proletariado toma en sus manos el poder del Estado y convierte, en primer lugar, los medios de producción en propiedad del Estado. Pero en este mismo acto se destruye a sí mismo como proletariado y destruye toda diferencia y todo antagonismo de clases y, con ello, el Estado como tal. El primer acto en que el Estado se manifiesta efectivamente como representante de toda la sociedad, la toma de posesión de los medios de producción en nombre de la sociedad, es a la par su último acto independiente como Estado. La intervención de la autoridad del Estado en las relaciones sociales se hará superflua en un campo tras otro de la vida social y se adormecerá por sí misma. El gobierno sobre las personas es sustituido por la administración de las cosas y por la dirección de los procesos de producción. El Estado no será abolido; se extingue (Engels, 1975: 341).

Si tomamos ahora la relación Estado-mercado como eje definitorio para concebir la estatalidad y sus contenidos como responsable de la asignación de recursos y promotor de desarrollo, convencionalmente podríamos encontrar los siguientes enfoques.

Enfoque liberal: el Estado es una estructura de resguardo de la libertad individual y de la propiedad privada que acompaña al mercado en la función de distribución de bienes, subsanando, eventualmente, las insuficiencias de asignación de beneficios que este pueda tener, pero en calidad de mecanismo subordinado a la eficiencia de su libre juego. Puede ser promotor de desarrollo siempre que no interfiera al mercado. Un Estado que intervenga permanentemente en los rumbos de la economía desvirtúa la libre competencia, que es la mejor distribuidora de bienes, porque lo hace estimulando la eficiencia y la productividad.

Enfoque del Estado de Bienestar: el Estado es imprescindible e insustituible para realizar la coordinación económica, regulando la elección individual mediante el gasto público, es decir, dotando a los individuos de recursos, a través de servicios sociales de calidad, que les permitan concurrir al mercado en condiciones favorables, interpretando adecuadamente las señales que este emite y pudiendo articular las decisiones individuales con las colectivas y sociales en general. Por ello se requiere de un Estado con estructuras institucionales amplias y abarcadoras, que obtengan altos grados de integración social, con una fuerte presencia en la distribución del bienestar y liderando una política social de carácter universal. Si se

alcanza el grado óptimo de funcionamiento de la economía (pleno empleo e ingresos adecuados para todos), se debe pasar a una coordinación macroeconómica estatal limitada a ajustes de política fiscal, monetaria y al funcionamiento del mercado con arreglo de sus propias leyes.

Enfoque del Estado socialista: el marxismo colocó como uno de sus centros de preocupación el tema del Estado socialista, correspondiente a la primera fase del comunismo, como distribuidor y, a partir de ello, como promotor de igualdad. En este caso se trataría de un Estado que es propietario, el principal propietario de los medios de producción, empresario, productor y distribuidor, de manera que tiene una capacidad máxima de intervención en la economía, el mercado y el desarrollo social. Examinemos el modelo de deducciones del producto social global en el socialismo que Marx propone: una parte para reponer los medios de producción consumidos; una parte suplementaria para ampliar la producción; el fondo de reserva o de seguro contra imprevistos; gastos generales de administración; una parte destinada a la satisfacción colectiva de necesidades (escuelas, instituciones sanitarias, etc.); fondos para el sustento de las personas no capacitadas para el trabajo; distribución de los medios de consumo que se reparten entre los productores individuales. Aunque este esquema distributivo supone la interrelación de todos los elementos, el orden dado es también una jerarquía, donde la parte correspondiente al consumo individual depende de todas las deducciones anteriores.

Lo que se le quite al productor en calidad de individuo vuelve a él directa o indirectamente, en calidad de miembro de la sociedad [...] el productor individual obtiene de la sociedad –después de hechas las obligadas deducciones– exactamente lo que le ha dado. Lo que el productor ha dado a la sociedad es su cuota individual de trabajo [...] este derecho igual sigue llevando implícito una limitación burguesa. El derecho de los productores es proporcional al trabajo que han rendido, la igualdad, aquí, consiste en que se mide por el mismo rasero, por el trabajo [...] Este derecho igual es un derecho desigual para trabajo desigual [...] En el fondo es, por tanto, como todo derecho, el derecho de la desigualdad (Marx, 1981: 32-34).

Seguidamente, Marx aclara que la distribución de los medios de consumo no es lo más relevante, pues esta no es más que una derivación de la distribución de las propias condiciones de producción. Con ello enfatiza la idea de la necesidad de modificar las relaciones de producción como prerequisite para una transformación profunda de la distribución. Luego Lenin señala que la distribución de los medios de

consumo individuales con arreglo al trabajo, eliminada ya la contradicción trabajo-capital, es decir, modificadas las relaciones de producción, representa una ampliación significativa de la justicia social, aunque, al dejar fuera la diversidad de las necesidades individuales y organizarse a partir del aporte laboral, conserva un elemento de injusticia (Lenin, 1963). No obstante, a pesar de que en el período de transición y en la fase socialista, por la limitación de los recursos de que se dispone, no es posible basar la distribución de bienes a escala individual en la diversidad de las necesidades, estas deben jugar un papel central como sustrato del diseño de los planes de producción. La producción debe regularse no a través de la exigencias del mercado, sino “de conformidad con las necesidades” (Engels, 1975: 8). Tales observaciones sobre la distribución socialista en el pensamiento marxista clásico indican un rumbo esencial, en el que se destacan el carácter subordinado del mercado, la centralidad de las necesidades y el alejamiento del igualitarismo distributivo.

Enfoque desarrollista: el Estado desarrollista se caracteriza por el fomento del desarrollo económico, especialmente a través del estímulo a la industrialización; el ejercicio de su condición de representante de la nación mediante el fortalecimiento de los mecanismos de integración social y de la ampliación de la ciudadanía política y social a los sectores sociales tradicionalmente marginados; su intervención estratégica y activa en la política económico-social y en la planificación y el control, que se sustenta en la producción de un discurso de proyecto de modernización nacional (Lechner, 1997: 9). Este es un enfoque que ha tenido sus aportes más importantes en el pensamiento social latinoamericano, en el cual el tema de la relación entre Estado y desarrollo ha sido preponderante. Algunos autores explican esta preponderancia por la relevancia práctica de la intervención del Estado en la configuración de las sociedades latinoamericanas.

En referencia concreta al Estado en América Latina puede decirse que históricamente jugó desde siempre un papel de extraordinaria importancia [...] Los historiadores han afirmado que las sociedades nacionales de América Latina son en gran parte una creación del Estado, con lo cual se quiere enfatizar una diferencia respecto a otras experiencias donde el Estado Nacional fue la culminación de un complejo proceso de sociedades nacionales (Faletto, 1993: 203).

En el pensamiento social latinoamericano, los estudios sobre las explicaciones del subdesarrollo adjudicaron al Estado un rol esencial como agente de desarrollo, como protagonista básico de las transformacio-

nes socioeconómicas, y elaboraron estrategias de cambio centradas en este protagonismo. La propuesta de la CEPAL del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones constituye un ejemplo de esta línea de pensamiento. En este contexto, las tesis de Raúl Prebisch sobre las relaciones centro-periferia realizaron una contribución significativa a la comprensión de este fenómeno y de las posibilidades de búsqueda de acciones de impulso al desarrollo. “Mientras los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico” (Prebisch, 1994: 238). Se desprende que las formas específicas de articulación de las economías dependientes con el mercado mundial generaron un tipo también específico de capitalismo en la región, donde el funcionamiento de la economía y el Estado posee rasgos muy diferentes a los de los países industrializados. El carácter de alguna manera impuesto desde afuera del capitalismo en la región, sobre una estructura productiva atrasada, le otorgó al Estado tareas diferentes, de creación de alianzas y compromisos con los sectores productivos tradicionales, que debían proveer los recursos financieros para la creación de la acumulación inicial. En la fase de industrialización estos compromisos se hacen más fuertes, debido a la debilidad de la incipiente burguesía industrial, la emergencia de los sectores obreros organizados y las capas medias (Marini, 1979; Gunder Frank, 1973). Esta necesidad de alianzas y compromisos entre clases para asegurar el despegue del capitalismo se encuentra en la base de la formación en Latinoamérica de estados con un perfil de regulación e intervención sobre lo económico y lo social muy intenso. Por otra parte, desde la perspectiva dependientista se enfatiza la dimensión externa del Estado, haciendo notar cómo la dependencia de los países periféricos es un proceso multiforme, que no incluye sólo el problema del intercambio desigual, sino también una articulación productiva, clasista y política que explica la imposibilidad del desarrollo (Dos Santos, 1998).

Enfoque neoliberal: las propuestas de Hayek y Friedman toman al Estado como mecanismo que ejerce la defensa de las libertades individuales y la propiedad a través del establecimiento de reglas de interacción y el control de su cumplimiento. Por esta razón, supone un elemento esencial de la vida social. Pero a la vez, se constituye en una amenaza potencial constante para ambos pilares del avance de las sociedades modernas, que se materializa en intervenciones e interferencias excesivas del Estado sobre el normal funcionamiento de la economía y el mercado. Desde este enfoque, se considera esencial diferenciar entre intervenciones estatales necesarias y excesivas. Entre las primeras, se encuentran aquellas que se dirigen a la protección de las libertades individuales y el derecho de propiedad, a asegurar el cumplimiento de las leyes y de los contratos

privados, el mantenimiento del orden, la estabilidad y el fomento de los mercados competitivos. Las segundas se refieren a la concentración de poder político y la limitación de las libertades (Castellani, 2002: 85-86). Nótese que la versión neoliberal del Estado no implica un desmantelamiento general de este, sino una expansión de sus funciones de defensa del capital y su libre flujo, en detrimento de las relacionadas con la promoción de desarrollo y equidad para las mayorías. En esta dirección, Ana Gabriela Castellani, en un ensayo sobre el modelo neoliberal aplicado en Argentina, introduce un alerta muy útil a nuestro análisis:

La cuidadosa distinción que Friedman establece entre las instancias de intervención estatal necesarias e innecesarias permite realizar una observación interesante: la intervención estatal es fundamental para ampliar los límites del mercado o, dicho de otra forma, es necesario que el Estado intervenga para desregular la economía (Castellani, 2002: 86).

Enfoque de economía política positiva: es una variante del enfoque neoliberal (Mier, Grindle, Shapiro y Taylor son algunos de sus principales representantes), que identifica tres tipos diferentes de Estado (Castellani, 2002: 87-88):

- Estado mínimo: cuya función estricta es la de provisión de bienes y servicios públicos que no pueden ser cubiertos por el mercado (defensa, justicia, seguridad y necesidades básicas de grupos vulnerables).
- Estado positivo: interviene activa y constantemente en la corrección de las deficiencias del mercado y en la creación de condiciones para el funcionamiento eficiente de este y la generación de beneficios para la población. Es un actor básico del diseño y la aplicación de la política económica, preservando el mantenimiento de la tendencia creciente a la liberalización de los mercados. Expresa el ideal de este enfoque.
- Estado negativo: caracterizado por la presión de grupos de interés, por una estructura burocrática excesiva, orientada a preservarse en el poder más que hacia el servicio público y por el ejercicio de una intervención tendenciosa, ineficiente y distorsionadora sobre la economía y los mercados.

Enfoque del Consenso de Washington: la crisis del modelo de desarrollo hacia adentro provocó como respuesta de los organismos financieros internacionales la propuesta de fórmulas para gerenciar las crisis

sustentadas en la hegemonía del mercado, que pudieran corregir los excesos del Estado a través de la liberalización de las economías, la desregulación financiera, la privatización de las empresas públicas y la reducción drástica de los gastos sociales. Esta propuesta de ajuste estructural, conocida como Consenso de Washington, asume las ideas neoliberales sobre el Estado al partir de un diagnóstico que atribuye prácticamente toda la responsabilidad de la crisis “a las distorsiones producidas por los legados populistas e intervencionistas de los estados latinoamericanos” (Levy, 2002: 13). Se trata de una demonización del Estado que no considera los factores externos, provenientes de las relaciones económicas internacionales, y que concluye en la necesidad de minimizar sus funciones. Los elementos asociados al achicamiento estatal que el Consenso propuso pueden resumirse del siguiente modo: estricta disciplina fiscal (déficit público inferior al 2% del PIB) y recorte del gasto del sector público superior al incremento de su ingreso (eliminación de subsidios indiscriminados y reducción del empleo público); reforma impositiva que reduzca la evasión; liberalización total del mercado de capitales; fijación de un tipo de cambio estable y homogéneo; liberalización del comercio exterior; política de atracción de inversiones externas; privatización amplia del sector público; desregulación de los mercados de bienes y servicios y de los factores de la producción; fortalecimiento legal de los derechos de propiedad impidiendo procesos de desprivatización (Castellani, 2002; Duarte, 2002).

Ese es, muy sintéticamente expresado, el esquema que ha predominado en las propuestas de reforma y transformación en las sociedades contemporáneas, inspirado en la concepción globalizadora neoliberal y que actualmente atraviesa los debates acerca de la pertinencia y necesidad real del Estado como estructura y agencia de la coordinación social y el desarrollo.

Cuando nos referimos aquí a la globalización, lo hacemos considerando que no se trata de una nueva etapa del capitalismo, puesto que este ha sido siempre un sistema de articulación global. Lo que sucede es que esa globalidad ha entrado en una fase de profundización caracterizada por una preponderancia de las relaciones financieras por encima de las productivas, por la creciente relevancia de la información como factor de productividad e innovación, por el incremento de la transnacionalización de la economía, la intensificación de los intercambios culturales y los procesos de hibridación (dado el aumento de las migraciones y de los contactos directos o a través del ciberespacio entre personas de diferentes áreas geográficas y culturas) y la expansión de las comunicaciones, generando, en lo económico, en lo social, en lo político y en lo cultural, las geografías globales o geografías sin fronteras (en el espacio virtual o real).

En este contexto de fortalecimiento de los procesos de transnacionalización del capital, los estados nacionales con un alto perfil de intervención aparecen como un obstáculo. Se consolidó así la idea del Estado mínimo que abandona las funciones productivas y las privatiza; reduce su función distributiva compartiéndola con el sector privado y con la sociedad civil; disminuye sus gastos recortando los presupuestos sociales; se descentraliza otorgando mayor poder de decisión a los gobiernos locales; minimiza su presencia en las decisiones económicas para que estas sean esferas de actuación del mercado; deja de impulsar el desarrollo y se concentra en una labor asistencial compartida con la sociedad civil.

Aunque esta idea de la ortodoxia neoliberal sigue viva, ante la persistencia de muchos de los problemas que supuestamente el reajuste neoliberal resolvería, sus formas más duras se han ido atenuando y los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han colocado la cuestión en la complementariedad y la interacción entre el Estado y el mercado. Actualmente se hace hincapié en la capacidad que tenga el Estado como regulador político para crear condiciones favorables a la existencia de mercados competitivos, para la amplia presencia en él de los más disímiles sectores sociales. Dentro de un llamado Consenso Post-Washington o Consenso de Santiago, el propio Banco Mundial ha propuesto el Enfoque de Estado eficaz, que considera al Estado como el creador de las bases institucionales para el adecuado funcionamiento del mercado.

Allí se propone, para lograr la eficacia, aligerar las responsabilidades estatales a través de las siguientes acciones: participación individual y comunitaria en el aseguramiento de los bienes colectivos; revitalización de las instituciones públicas y su credibilidad; eliminación de los monopolios públicos ineficaces; concentración en la asistencia social a grupos vulnerables y el ensanchamiento de la participación privada en los servicios sociales; eliminación de la corrupción; descentralización administrativa, que otorgue mayor autonomía y recursos financieros a los gobiernos locales; e impulso a la participación organizada de la sociedad civil (BM, 1997).

Por su parte la CEPAL (1990), desmarcándose del diagnóstico radicalmente antiestatista del Consenso de Washington, elaboró el informe "Transformación productiva con equidad", en el cual se incluye la imprescindible presencia de un Estado con una acción correctora sistemática de los desequilibrios generados por el mercado, especialmente en el ámbito de los mercados laborales, y se establece una relación directa entre crecimiento económico, crecimiento del empleo y mejoras de los indicadores sociales.

Más recientemente, la CEPAL (1998) llamó al Nuevo Pacto Fiscal, que en una línea de pensamiento neoestructuralista propone: la participación consensuada del conjunto de la sociedad; el carácter complementario del progreso colectivo y el individual; el papel crucial del Estado tanto en la promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades, la facilitación del funcionamiento adecuado del mercado, la política impositiva y tributaria y el manejo de la deuda externa, como en la industrialización y la inversión social.

El Enfoque neoinstitucionalista constituye también una crítica a la posición dura neoliberal y al Consenso de Washington. Este considera que el avance económico de los países atrasados está fuertemente asociado a la presencia de un Estado y de una cobertura de instituciones capaces de impulsar un proceso de reforma (Olave, 2003). En esta variante, el Estado es un reformador por excelencia. Dicha reforma presentaría dos etapas que exigen roles diferentes del Estado: la etapa inicial o de despegue, que requiere de él una alta capacidad organizativa y administrativa; y la segunda o de despliegue, en la que deben obtenerse amplios niveles de autonomía relativa estatal para el diseño e implementación de políticas y, simultáneamente, el refuerzo de los vínculos del Estado con otros agentes del mercado y la sociedad civil para la concertación de compromisos estratégicos duraderos, que aseguren la continuidad de la lógica de la reestructuración.

Es un detalle de especial interés que, en coincidencia histórica con el antiestatismo neoliberal, otras corrientes han reforzado estas posiciones, aunque con raíces y propósitos diferentes.

Por ejemplo, Braathen y Dean (2003: 1) encuentran que, curiosamente, el cuestionamiento al rol del Estado en las estrategias de alivio a la pobreza y la construcción de agendas sociales ha ganado tanta influencia que en él coinciden tendencias en principio ideológicamente opuestas, como el antiestatismo (orientado hacia la administración, la gerencia y las agendas comunitarias) y los variados movimientos antiglobalización (que, en general, critican la ascendencia global del capitalismo y los valores de la cultura occidental).

Una de las tendencias que con más fuerza cuestionan el protagonismo estatal es la que proviene de la perspectiva del desarrollo local. Aquí no se trata de un fundamentalismo mercantilista, sino de la idea de que las necesidades, potencialidades y peculiaridades de lo comunitario, lo local, lo identitario, lo territorial han sido históricamente postergadas y preteridas por los estados centrales, que responden a los intereses de los sectores de poder, generando brechas territoriales intranacionales en los niveles de desarrollo y sometiendo a las regiones a un criterio homogéneo de progreso de la nación que generalmente no se ajusta a sus condiciones, cultura, recursos y demandas.

Este rescate o refuerzo de la territorialidad y otros elementos afines (comunidad, municipalidad, localidad, espacialidad) en el diseño de políticas y en la participación autónoma en la toma de decisiones se relaciona también con la real relevancia adquirida por los niveles macro y micro de la reproducción de las relaciones sociales. Es el efecto de la acción combinada de la selectividad y la exclusión territorial que acompañan a la globalización neoliberal, la cual articula, no a las economías nacionales en su conjunto, sino a sus segmentos más competitivos y dinámicos, razón por la que se generan espacios integrados y excluidos y se acentúan las diferencias zonales intranacionales.

De tal manera, ya sea por inclusión u omisión, los territorios y las correspondientes sociedades locales se convierten en un importante escenario de las transformaciones globales, exigiendo una comprensión más profunda de las diferencias, particularidades, potencialidades y agentes de cambio locales y, en consecuencia, un fortalecimiento de las vías participativas y autoorganizativas en la búsqueda de opciones para la solución de los problemas a esta escala.

A partir de todo ello, podemos distinguir la configuración de un enfoque de descentralización y desarrollo local (Hernández, 2004) que, en sus versiones más radicales, considera prácticamente inoperante al Estado nacional o, al menos, que este debe reducir sus funciones y descentralizar recursos, autoridad y poder de decisión a favor de considerar, en los diseños de políticas y las acciones de regulación, la heterogeneidad del territorio, los actores sociales que emergen y se reproducen en él, como así también su capacidad de movilización en torno a diversos proyectos de autotransformación.

Se le reconoce al Estado nacional o central muy poca posibilidad de coordinación efectiva de los proyectos de cambio locales, entendiéndose que estos pueden y deben transcurrir conducidos por entidades estatales locales (las municipalidades), la sociedad civil local, el empresario, las ONG, en una red de vínculos horizontales.

Por último cabe aclarar, en este rastreo por los enfoques sobre el Estado, que si bien en su relación con las temáticas del desarrollo y la pobreza ha primado la lógica de una configuración interna nacional estatal, resulta imprescindible rescatar lo que podemos llamar el *enfoque de la sociedad global*, que considera, comentando una idea de Immanuel Wallerstein, lo siguiente:

“Lo que caracteriza al Estado moderno es su participación en un sistema interestatal, que sería la superestructura política de la economía mundial capitalista”, lo que implica que “los estados nacionales, en la medida en que los países participan de la economía mundial requieren adecuarse a esta interestatalidad” (Faletto, 1993: 203).

Desde este enfoque, en su vertiente marxista, el Estado nacional se conceptualiza como forma que asumen las relaciones capitalistas globales, momento acotado de la sociedad global sobre un espacio territorial delimitado, segmento de cristalización de la necesidad de reproducción del capital y de expresión de la contradicción trabajo-capital a escala internacional. Ello permite rescatar las nociones de Estado nacional central y Estado nacional periférico, entendiendo que si bien tal oposición no disuelve los antagonismos clasistas, porque la contradicción trabajo-capital se expresa en el capitalismo más allá de cualquier diferenciación territorial, contribuye a la comprensión de las diferencias sustantivas entre los modos capitalistas en uno y otro polo (Thwaites Rey y Castillo, 1999: 198-201).

Este último enfoque alerta acerca de que cualquier análisis de lo estatal, de su capacidad o utilidad para la coordinación económica y social que se circunscriba a la dimensión nacional de esta coordinación, está dejando fuera la interestatalidad, lo extranacional, los límites de maniobra que cada Estado tiene en su contexto externo, el lugar que las relaciones económicas y políticas globales le reservan y la manera en que todo ello potencia u obstaculiza sus posibilidades de actuación en el plano interno.

Como hemos podido apreciar en este balance, desde la primacía de una estrategia de desmontaje acelerado y casi completo de lo estatal, contenida en las ideas iniciales del Consenso de Washington, sus propios promotores, otras instituciones internacionales y estudiosos del tema han evolucionado hacia variantes con un perfil menos intenso, reconociendo diferentes grados de necesidad de intervención estatal.

Sin embargo, el supuesto de que la globalización neoliberal tiene carácter de ley inevitable y de que a ella se asocia, inexorablemente, el achicamiento del Estado nacional sigue teniendo fuerza e influencia como telón de fondo de las prácticas políticas en los países periféricos, incluyendo frecuentemente la de los movimientos progresistas. La disolución del Estado a través de la descentralización de poder hacia la sociedad civil, los actores locales y su subordinación a aparatos supraestatales reflejan la crisis del modelo de coordinación social estado-céntrico nacional.

Diversos analistas han observado un conjunto de tendencias y rasgos en la relación neoliberalismo-Estado que ponen en duda este supuesto y colocan en primer plano el hecho de que “el neoliberalismo es un *proyecto* y no la expresión *necesaria* de determinaciones históricas inexorables. Es decir, involucra estrategias y decisiones *de actores*” (Ezcurra, 1999: 2; énfasis en el original).

Entre esos rasgos y tendencias identificados, que sintetizan de manera excelente la articulación nacional-global de la estatalidad en

la contemporaneidad, encontramos como los más relevantes a los fines analíticos y propósitos de este ensayo los siguientes:

- La propagación del neoconservadurismo liberal se ha producido a cuenta de la intervención de estructuras políticas, fundamentalmente de los estados capitalistas avanzados auxiliados por instituciones económico-financieras internacionales. El FMI y el Banco Mundial son organismos multilaterales integrados por Estados (Ezcurra, 1999: 2).
- Los requerimientos de circulación planetaria de las fracciones altamente concentradas del capital, expresados en el proyecto neoliberal, provocan la emergencia de actores transnacionales y una restricción del poder de los estados-nación. De tal forma, se produce una redistribución interestatal de poder que debilita la autonomía de los estados periféricos y favorece a los estados-nación del capitalismo avanzado, que ejercen una intervención sistemática en los mercados internacionales (Ezcurra, 1999: 3).
- En relación con lo anterior, tiene lugar una transnacionalización política subordinada, que se expresa como supeditación de los países periféricos y deudores a las políticas propuestas por los organismos multilaterales (integrados por estados, no por actores extraestatales) y tiene como efecto la sujeción del sistema político de dichos países a poderes no controlados por sus propias ciudadanías (Ezcurra, 1999: 5).
- Dicha transnacionalización política debilita a los estados-nación periféricos en su capacidad para proveer bienes públicos, velar por el desarrollo de una concepción de ciudadanía, controlar a los grandes actores económicos y negociar con los países centrales (Boron, 2003: 15-16).
- La globalización se ha verificado en un contexto de poder en el que los estados de los países centrales colaboran con la gran empresa privada utilizando sus instrumentos más potentes (incluidos los militares, la guerra y la coerción violenta sobre pueblos enteros) con el propósito de asegurarse los suministros fundamentales para sus economías (principalmente petróleo), desmintiendo con ello la supuesta confianza en el libre mercado como mecanismo eficaz para garantizar el flujo adecuado de los recursos (Saxe-Fernández, 2007).
- La globalización neoliberal produce una reorientación de la gestión del Estado en relación con los actores e intereses políticos

que representa y de las modalidades de intervención estatal: el Estado refuerza su intervención a favor de los actores mejor conectados con los procesos económicos globales y debilita su responsabilidad de proveer integración social general. “La globalización de los actores, los intereses y los capitales es tanto función de los mercados como resultado de la gestión política del Estado” (Vilas, 2003: 32).

- En concordancia con lo anterior, se verifica un proceso simultáneo de achicamiento y ensanchamiento selectivo de las funciones estatales: se contrae su presencia en la economía y en los servicios públicos, pero se incrementa la capacidad de decisión de las agencias estatales vinculadas directamente al mercado financiero global (Vilas, 2003: 32).
- Ante la extendida pretensión de que la crisis y, en general, las insuficiencias en el desarrollo económico en América Latina se explican por la hipertrofia estatal, se constata que, comparativamente, los estados latinoamericanos son mucho más pequeños que los estados centrales. Como tendencia, el gasto público en los primeros es aproximadamente la mitad del de los segundos (Boron, 2000: 126-127).
- Los procesos de descentralización de poder y extensión de la participación hacia lo local y la sociedad civil son mucho más eficaces cuando son acompañados por una entidad estatal central, que, en un escenario clasista y jerárquicamente estratificado, ejerce un rol de facilitador, coordinador y coactor, y que puede ser aprovechada por los sectores populares para garantizar la construcción de una estrategia nacional integradora de la diversidad y un proceso democrático de agregación de demandas sociales (Hernández, 2004: 77).
- La profundización de la mundialización de las relaciones económicas y sociales, la diferenciación social creciente y la alta densidad relativa de actores que forman parte de los procesos contemporáneos de complejización de las sociedades empujan hacia una coordinación social plural que no puede estar entregada exclusivamente a un ordenamiento jerárquico, estatal. Pero el fortalecimiento de la sociedad civil y las redes como espacios coordinadores propicios a la horizontalidad no significa una correlación de suma cero en detrimento del Estado. Hasta hoy, la cooperación entre actores socioeconómicos heterogéneos exige la intervención del Estado, como poseedor de recursos intransferibles, a otra instancia de coordinación: implementación jurídica de acuerdos, convenios internacionales.

les, recursos financieros, información sistematizada, gestión de la interdependencia sistémica (Lechner, 1997: 14-15).

Tales reflexiones cuestionan la tesis de que la globalización conduce, necesariamente, a un achicamiento del Estado porque este último pierde pertinencia como agente económico y proveedor de bienestar. De igual forma, plantean dudas acerca de que el achicamiento estatal se identifique necesariamente con modernización de la gestión y de que toda aspiración de rescate de la estatalidad sea una postura conservadora y reaccionaria, demostrando por el contrario que ella, como estructura de coordinación, no parece estar agotada y sigue constituyendo un ámbito que los sectores populares no deberían ceder al capital.

Es necesario añadir otra reflexión crítica: la mayor parte de las propuestas actuales de recuperación parcial de los roles del Estado, bajo mayor o menor hegemonía del mercado, tienen la debilidad de no encarar los antagonismos sociales y las asimetrías en la confluencia conflictiva y de oposición de los diferentes actores sociales, clasistas y extraclasistas, como si el Estado tuviera la tarea de coordinar actores que están en igualdad de condiciones ante él.

Coincidimos con Patricia Olave (2003: 155) cuando apunta:

Los actuales planteamientos de la participación estatal caen nuevamente en la trampa hegeliana de concebir al Estado como un ente neutro y por encima de la sociedad, como es el caso del BM, o como un Estado árbitro y también neutral como refiere la CEPAL, que tiene la capacidad de consensuar entre clases o sectores sociales cuyos intereses difieren radicalmente.

A mi juicio, salir de la trampa hegeliana exige reconocer el carácter clasista del Estado y su contenido de dominación; identificar, en la inspiración gramsciana, su utilidad cuando se erige como estructura de responsabilidad por una ciudadanía de derecho, como así también para arbitrar, en la construcción de la hegemonía de la clase dominante, una agenda donde los actores populares y subalternos puedan presionar y colocar sus demandas, aplicando la lógica que propone Santos (2005) de utilizar instrumentos hegemónicos con una finalidad antihegemónica.

Situados en una perspectiva crítica que retoma la tradición de la economía política, Mabel Thwaites Rey y José Castillo señalan:

La racionalidad capitalista implicada en el Estado como capitalista colectivo ideal, que supone asumir la reproducción de ambos polos de la relación social capitalista, no puede ser explicada solamente como producto directo de las necesidades

del capital, sino que debe ser entendida como el resultado de la lucha y de la fortaleza o debilidad relativas del polo del trabajo para imponer los límites de su propia reproducción como clase [...] el Estado es un lugar-momento de la lucha de clases y, sin olvidar la naturaleza esencial que lo define como capitalista (reproducir a la sociedad *qua* capitalista), es preciso rescatar el sentido de aquellas cristalizaciones que fueron producto de luchas históricas y a partir de allí profundizar la confrontación por cambiar la base de las relaciones sociales de explotación (Thwaites Rey y Castillo, 1999: 208-209).

Por último, considero necesario no identificar la crítica a las concepciones neoliberales con la defensa a ultranza del Estado y sus instrumentos, ni con una sacralización de su presencia. Una crítica alternativa radical que recupere la comprensión del Estado como instrumento de dominación entiende que cuando el neoliberalismo propugna la disminución del Estado se refiere especialmente a las “parcelas de democracia y solidaridad colectiva que existen en el Estado o cuya existencia es garantizada por el Estado” y que estas parcelas deben ser defendidas, pero sin perder de vista que la perspectiva implica la desaparición misma del Estado “no para dejar libre al curso de las fuerzas del mercado, sino para reemplazar objetivamente la dictadura de clase por una asociación libre de trabajadores” (Toussaint, 2003: 207).

En resumen, los argumentos a favor de la necesidad, con carácter de ley social, de reducción del Estado y sobre el agotamiento de su capacidad reguladora y coordinadora, que se habría transferido supuestamente al mercado y/o a la sociedad civil, no parecen tener suficiente anclaje empírico, porque en la práctica su intervención ha sido crucial para favorecer la desregulación y la dinámica global del capital. De este modo, priva a los sectores populares de un espacio de negociación de derechos y de agregación de demandas a la política social que ha significado un retroceso en sus posibilidades de acceso al bienestar.

Se habría agotado, en todo caso, un fundamentalismo estatista, un modelo estatalizador absoluto y centralizado, que no tiene en cuenta a los otros espacios, ni a los actores económicos, ni a la construcción de las agendas sociales, que limita el ejercicio democrático-participativo y que no proyecta sus acciones en un escenario múltiple: extranacional, nacional, local.

LAS NOCIONES DE POBREZA

Posiblemente el consenso más extendido en el tema de la pobreza, como visión compartida desde las más disímiles posiciones teórico-metodológicas y políticas, es que esta constituye una situación de carencias

espirituales y materiales, de privaciones y desventajas económico-sociales (ausencia o insuficiencia de ingresos y obstáculos para acceder al consumo de bienes materiales y espirituales), que impide la satisfacción adecuada de las necesidades humanas esenciales y el despliegue de una vida normal. La pobreza es un fenómeno multidimensional, por la diversidad de sus causas y expresiones, en el cual se entrecruzan procesos económicos, sociales, culturales, políticos, demográficos, ambientales, individuales, familiares, locales, nacionales y globales. En el marco de esa certeza general compartida, se abre un abanico de posicionamientos, complementarios o antagónicos, sobre sus causas y posibles manejos que intentaré ilustrar aquí.

Desde el punto de vista de la evolución histórica de la conceptualización de la pobreza y la comprensión de la llamada cuestión social, dentro de las ciencias sociales y el diseño de políticas, podríamos encontrar cuatro grandes etapas (Wehle, 1999: 85-86; Castillo, 2003: 65-66).

A fines del siglo XIX y primera mitad del XX, la etapa liberal-positivista. En este período predominan las visiones liberales y positivistas que, centradas en las nociones de progreso y orden social, consideran al capitalismo industrial como fase de avance dentro de un proceso histórico universal ininterrumpido, pero de carácter desigual, por lo cual paralelamente se genera pobreza (definida como carencia de recursos económicos de las clases inferiores) que debe ser atendida por instituciones benéficas. Aparece también la explicación marxista de las contradicciones sociales y su entrelazamiento con las diferencias de clase, quedando claro que este es un terreno de contraposición entre una visión de naturaleza más cercana al reformismo (en la que se entiende la pobreza como efecto manejable de distorsiones de la sociedad de mercado) y otra perspectiva crítica radical (que asume a la pobreza dentro de una red de relaciones de explotación y expropiación que es generada por el capitalismo).

Entre los estudios que podrían considerarse antecedentes de las posteriores investigaciones sobre la pobreza se encuentran: “Cuadro del estado físico y moral de los obreros empleados en las manufacturas de algodón de lana y de seda”, realizado por L. Villermé en Francia, hacia 1840; el informe “Enquiry into the sanitary condition of the labouring population” y el de la Children’s Employment Commission, ambos realizados en Inglaterra en 1843; “La miseria de la clase trabajadora en Francia y en Inglaterra”, elaborado por Bureo en 1840; “De la condición física y moral de los obreros jóvenes y los medios de mejorarla”, de Dupetiaux, Francia, 1843; y la conocida obra de Federico Engels, publicada en 1845, “La situación de la clase obrera en Inglaterra” (Hobsbawn, 1974: 5).

En estas primeras reflexiones no se trata aún de mediciones de pobreza como tal, sino de caracterizaciones, desde diferentes ángulos, de las desventajas y privaciones propias de la vida de la clase obrera en pleno proceso de auge de la industrialización y la urbanización.

Posteriormente se inician las mediciones empíricas, y se comienza a aplicar en Inglaterra una medida estándar definida a partir de requerimientos nutricionales e ingresos mínimos. En esta vertiente se ubican los trabajos realizados hacia fines de la década del ochenta del siglo XIX por Charles Booth, acerca de la pobreza en Londres, y por Seebhom Rowntree, sobre la pobreza en York. Ambos delimitaron una línea de pobreza y contribuyeron a la introducción de este tipo de medida en los estudios sociales.

Pueden incluirse también en esta primera etapa los estudios realizados en Estados Unidos, durante la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX, por autores como Franklin Frazier, Nathan Glazer y Daniel P. Moynihan, que se acercaron al análisis de la pobreza desde categorías antropológicas, explicándola como expresión cultural, vinculada a carencias o debilidades de determinada cultura, e introdujeron un componente racista en la explicación de la desigualdad. Nociones como cultura y subcultura marginal tienen sus raíces en esta propuesta analítica (Rodríguez et al., 2004).

Desde la década del cincuenta hasta la del setenta del siglo XX, la etapa desarrollista. En esta etapa de auge del desarrollismo y del Estado de Bienestar la pobreza se asume como el efecto de insuficiencias e ineficiencias de los mecanismos de integración social, debiendo tratarse a través de políticas integradoras desde el Estado. Predominan las mediciones de la pobreza a partir de criterios monetarios, utilizando el ingreso personal o familiar. Surge el concepto “línea de pobreza”, definido a partir del ingreso familiar en relación con el costo de la canasta básica. Se trata de una etapa de máxima priorización de la política social como esfera de actuación del Estado.

En este período se propaga dentro de la sociología y la antropología norteamericanas un enfoque de la pobreza que intenta combinar factores estructurales y culturales en su discernimiento. Oscar Lewis, especialmente en su obra *Antropología de la pobreza*, la enfoca no sólo como carencia, como situación económica inferior y desprovista de los mínimos necesarios, sino también y esencialmente en su condición de proceso de adaptación creadora para responder a circunstancias adversas y excluyentes. En tal proceso, el pobre es un sujeto activo que crea una cultura propia, la cultura de la pobreza. Pero de aquí Lewis deriva una postura fatalista, que deja muy pocas opciones a la acción transformadora, al considerar que la fuerza del proceso de enculturación –como principal factor de reproducción de la pobreza– perpetúa

en el tiempo, a través de la transmisión generacional, normas y valores ausentes aun cuando dejaran de estar presentes los condicionantes materiales de la exclusión.

Hacia la década del setenta aparecen nuevas conceptualizaciones, provenientes principalmente del enfoque de género, que argumentan que las mediciones más extendidas ocultaban las peculiaridades de la situación más desfavorecida de la mujer y las relaciones de poder que atraviesan la construcción social del género.

Desde la década del ochenta hasta mediados de la del noventa, la etapa neoliberal. Predominio del economicismo neoliberal que, aunque no cancela la línea crítica, deja muy poco espacio para la misma. El Consenso de Washington se impone como enfoque más aceptado por los gobiernos. La pobreza se explica a través de las desventajas generadas por la insuficiente disponibilidad de recursos y carencias individuales para concurrir al mercado en pie de igualdad. Se propone como solución el crecimiento económico, a través de la actuación libre del mercado, la menor interferencia del Estado y la concentración de la política social en acciones asistenciales para los más desfavorecidos. Es un momento de retraimiento, de inhibición de la cuestión social como esfera de política.

Desde la segunda mitad de los noventa hasta la actualidad, la etapa de reemergencia del movimiento crítico. Aunque comienza en la etapa anterior, aquí se produce un ascenso del movimiento crítico, con perspectivas de acción centradas en lo social-participativo, énfasis en la acción de la sociedad civil, los movimientos sociales y las ONG y en el espacio local comunitario. El debate crítico sobre la pobreza se caracteriza por la multiplicidad de definiciones conceptuales, la ampliación y complementación del concepto de pobreza con otras categorías (como exclusión, derechos y capacidades, por ejemplo) y de las dimensiones para su medición. Intentar construir un enfoque amplio e integrador de la multiplicidad de la pobreza y la diversidad de sus causas y expresiones, teóricamente consistente y empíricamente manejable, constituye un reto de esta etapa.

No obstante, a diferencia del Estado, la pobreza no ha recibido un tratamiento conceptual propio de elevada elaboración teórica. Sus definiciones se ubican en el plano operacional. De manera que hemos intentado, antes de trabajar con definiciones de pobreza como tal, ubicarnos en concepciones generales, en la forma en que se ha explicado históricamente el fenómeno de la generación de desventajas económicas y sociales en las sociedades modernas, la distribución de riquezas, la desigualdad y la exclusión.

Para seguir este hilo lógico-histórico nos auxiliaremos de una sistematización realizada muy recientemente, con propósitos similares,

por la chilena Patricia Olave (2003) complementada con otros textos² que, por su claridad, síntesis y adecuado balance crítico nos adelantan mucho camino.

Partiendo de dicha sistematización, hemos seleccionado las siguientes concepciones generales de análisis de la pobreza y las desigualdades, por considerar que son las que han tenido una mayor difusión e influencia en las ciencias sociales y en el ámbito de la toma de decisiones en materia de política social.

Concepción liberal clásica (Adam Smith): para esta corriente, la eficiencia técnica y el trabajo bien retribuido son las claves del progreso. El adecuado funcionamiento del mercado y la competencia constituyen requisitos básicos de la eficiencia económica, que debe ser complementada con la acción de las instituciones, fundamentalmente del Estado, y con una conducta individual apropiada a los fines productivos y personales. Se establece una conexión directa entre libertad económica-crecimiento-aumento de los ingresos reales per cápita-disminución de la distancia entre ricos y pobres. El desarrollo social se identifica con el del comercio y la producción, como una derivación de estos. El Estado no debe intervenir permanentemente en la redistribución, porque ello puede afectar los incentivos para trabajar, innovar e invertir. Sólo debe hacerlo en ocasiones, atendiendo desventajas sociales extremas y corrigiendo obstáculos que impiden el libre funcionamiento del mercado. La pobreza se genera como consecuencia de desajustes en la articulación del mercado, la institucionalidad y la conducta individual.

Concepción del pesimismo demográfico (R. Malthus): parte de la tesis del desequilibrio sistemático entre la población y los recursos existentes. La primera crece en proporción geométrica mientras que los segundos, en especial los alimentos, lo hacen en progresión aritmética. Tal desequilibrio genera y amplía sistemáticamente la pobreza. El control de la población se identifica como el único mecanismo apropiado para atenuar la pobreza y las desventajas sociales.

Concepción del realismo económico (David Ricardo): considera insuficiente la acción libre del mercado para obtener crecimiento económico con equilibrio. La combinación de bajo crecimiento del producto y alto crecimiento poblacional es un obstáculo para mejorar la distribución del ingreso. El producto social alcanzado resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de todos, problema que no puede resolver la distribución. Acepta la tesis malthusiana y propone la limitación voluntaria del crecimiento poblacional como fórmula de manejo de la pobreza y la desigualdad.

² La sistematización de Olave ha sido complementada con trabajos de Pinker (1999), Osorio (2003), Boron (2000), Gosfroguel (2003) y Castillo (2003).

Concepción del liberalismo democrático (John Stuart Mill): la producción de riqueza social no garantiza automáticamente la equidad ni la eliminación de la pobreza. Para ello deben combinarse la propiedad privada, el compromiso personal (como pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades humanas) y las instituciones que aseguren justicia social, esencialmente el Estado. Las fallas en estos tres elementos y en su articulación serían la causa de la pobreza.

Concepción de la economía positiva (Alfred Marshall): reconoce las desigualdades de riqueza como una falla grave de la organización económica, que debe atenderse a través de acciones externas al mercado, de naturaleza asistencial, que desplieguen el Estado e instituciones benéficas, sin interferir en la libre iniciativa, que es el factor básico del crecimiento de la producción. El Estado tiene entre sus roles fundamentales la creación de las condiciones que permitan el mejoramiento del acceso al bienestar de las clases trabajadoras más pobres. Desde esta perspectiva, el funcionamiento del mercado por sí mismo genera inexorablemente desventajas y pobreza que no son superables desde la lógica exclusivamente mercantil, por lo que se necesita un acompañamiento institucional complementario, cuyo límite de acción es la no obstaculización de la libre competencia.

Concepción competitiva o de la fórmula de optimalidad de Pareto (Vilfredo Pareto): considera los mercados competitivos de equilibrio como el único mecanismo eficiente en la asignación de recursos. Como los individuos participan en el mercado, basándose en la información sobre precios –lo que les posibilita hacer elecciones que maximicen la utilidad y el beneficio–, la clave del bienestar social es la conducta individual racional. Parte del supuesto de que todos los individuos compran y venden al precio adecuado y que interferir en ese intercambio, a través del Estado o de mecanismos privados, tiene como efecto el perjuicio al bienestar de algunos de los actores involucrados en el proceso. Considerando que los diferentes ejes del proceso productivo de la producción (trabajo, capital y tierra) son retribuidos con una participación relativa justa en el ingreso según su contribución a dicho proceso, no es necesario regular la distribución con mecanismos externos al mercado. Las desventajas y privaciones tendrían en su raíz elecciones individuales desacertadas.

Concepción de la competencia imperfecta: criticando la propuesta anterior, concluye que la información a la que acceden los individuos es cara, incompleta y asimétrica, lo que los coloca en condiciones de desigualdad, obstaculiza el funcionamiento competitivo de los mercados y constituye una fuente de generación de pobreza. Sostiene que la competencia perfecta no es un requisito para el funcionamiento del mercado y que este opera como mecanismo de castigo de elecciones

individuales incorrectas que toman consumidores y productores. Se acepta la intervención del Estado, siempre que no se contraponga a las soluciones del mercado. El Estado debe orientarse hacia la regulación de las acciones de monopolio y la creación de instituciones que abaraten y extiendan el acceso a la información, como vía para apoyar las elecciones individuales; esa sería su mejor contribución para atenuar la pobreza y las desigualdades.

Concepción del Estado de Bienestar (J.M. Keynes): la crisis económica de los años veinte hizo dudar de la solidez de las teorías liberales para conducir y proyectar la economía capitalista y hacer frente a la problemática social, lo cual propició la paulatina expansión de esta corriente teórica que se desmarca de la aceptación de la total libertad de los mercados, de modo que constituye una especie de bifurcación crítica correctiva del liberalismo. El funcionamiento ineficiente y desequilibrado de los mercados se explica por obstáculos macroeconómicos, como debilidades en la coordinación e información para la toma de decisiones entre diferentes agentes privados, entre dichos agentes y las instituciones de gobierno y entre estados; y como así también por desajustes y contradicciones entre las elecciones individuales y entre estas y las sociales. Tales debilidades impiden la expresión de la libre oferta y la demanda, limitan el ahorro, la inversión y generan subocupación. El nivel de bienestar social y la pobreza dependen directamente del nivel de producción de la economía. Una situación óptima de las dimensiones sociales sólo se alcanza con la ocupación total de la capacidad instalada, que asegura pleno empleo y una generación de ingresos familiares e individuales que corresponda a la satisfacción de las necesidades básicas. Por todo ello, resulta imprescindible la presencia del Estado como distribuidor complementario al mercado en el área del bienestar social, como coordinador económico que regula la elección individual (motivada por la maximización del beneficio particular) a través del gasto público.

Concepción de síntesis neoclásica (P. Samuelson): se centra en el aumento de la distribución, combinando la propuesta keynesiana con la teoría convencional clásica. Enfatiza la idea de que apropiadas políticas monetarias y fiscales pueden evitar crisis cíclicas, promover crecimiento, alto empleo y bajas tasas de inflación. Los impuestos progresivos son el instrumento más importante de redistribución del ingreso. Dentro de esta vertiente es especialmente importante, por su influencia en las posturas neoliberales actuales, la tesis de S. Kuznets, quien basándose en datos económicos de EE.UU., Inglaterra y Alemania concluye que en el inicio del desarrollo capitalista los bajos niveles de crecimiento se corresponden con bajos ingresos y alta desigualdad, y que, por el contrario, avances en el crecimiento se asocian a incrementos de los ingresos y suponen una menor desigualdad distributiva. Su conocido

esquema de la Curva de Kuznets muestra una relación que toma la forma de U invertida entre crecimiento económico y desigualdad de distribución del ingreso.

Concepción neoliberal (F. Hayek, L. Von Mises, M. Friedman, J. Buchanan): argumenta la supremacía del mercado como regulador y coordinador, como así también el carácter subsidiario del Estado. Propone realizar el control inflacionario mediante la flexibilización total de los mercados y la apertura de la economía. Dada su ineficiencia, el Estado debe ser sustituido por el sector privado en las acciones para maximizar la rentabilidad económica, e incluso en la distribución de bienes y servicios sociales. Asume la inevitabilidad de las desigualdades sociales y la necesidad de estas para el proceso económico. Azar y elección personal se combinan, determinando la situación individual. El mercado es el único espacio al cual se concurre en condición de iguales, es el más eficiente asignador de recursos. Los agentes económicos pueden tener por igual, como regla, la información necesaria para evaluar los mercados y operar en ellos, las mismas condiciones para realizar una interpretación correcta del funcionamiento de estos y hacer una buena elección. Los individuos aparecen igualados en el mercado por el atributo de la capacidad de elección. Todo ello da lugar a un orden espontáneo que se altera si se introduce una interferencia en la toma de decisiones (como la intervención estatal) que se sustente en otro tipo de información y se oriente a objetivos ajenos al del libre funcionamiento mercantil. La igualdad y la libertad se concentran y explican en el acto de elección individual. En este enfoque, riqueza y pobreza son efectos del juego que se produce al interior del orden espontáneo, entre azar y elecciones y entre premios y castigos. Esta corriente ha inspirado la "teoría dura de la globalización y la convergencia" (Olave, 2003: 38) y sus recetas, bajo el supuesto de que a escala global existe una relación directa entre apertura de mercados y crecimiento económico. Bienes producidos y vendidos en mercados desregulados promueven la convergencia de precios y, posteriormente, un proceso de igualación de ingresos entre las economías que interactúan en el intercambio global. El Estado debe minimizarse y subordinar sus acciones a garantizar el juego libre del mercado y una intervención asistencial focalizada en las situaciones sociales de mayor vulnerabilidad.

Concepción de liberalismo social o contractualismo (John Rawls): se trata de una corrección, desde lo social, de los excesos del individualismo y el utilitarismo, que generan en las sociedades contemporáneas un alto grado de injusticia social. Rescatando la teoría del contrato social de Rousseau, Locke y Kant, el propósito de este enfoque consiste en identificar las condiciones necesarias para construir una sociedad bien ordenada y sustentada en la que todos cumplan su parte

individual en el mantenimiento de instituciones justas, reguladas por una “concepción pública de la justicia”. Lo que distingue esta postura del liberalismo clásico es que, en lugar de poner el acento en las acciones individuales, lo hace en la necesidad de instituciones sociales que regulen la vida pública, aplicando dos principios básicos: justicia (cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso posible de libertades básicas –políticas, de expresión y reunión, derecho a la propiedad personal– que sea compatible con un esquema de libertades para los otros) y diferencia (las desigualdades sociales y económicas deben estar dispuestas de tal modo que sirvan para el mayor beneficio de los que están en desventaja, asociándose con cargos y posiciones asequibles a todos en condiciones de igualdad de oportunidades). El funcionamiento de este orden exige que los ciudadanos sean racionales (en el sentido liberal de elección individual que maximiza beneficios) y a la vez razonables (dispuestos a proponer y cumplir normas de cooperación social, entendiendo que existe un bien común). Asimismo, debe cumplirse el principio de reciprocidad (garantía de que todos se comporten conforme a tales reglas).

Concepción neoinstitucionalista (D.C. North): considera que los actores toman sus decisiones disponiendo de una información incompleta, lo que produce resultados individuales y sociales ineficientes. Aun bajo el supuesto de que la economía funcione en condiciones de equilibrio competitivo, las elecciones individuales no siempre se expresan en un mejoramiento del bienestar colectivo. Ello hace necesaria la existencia de reglas y de un poder situado por encima de la sociedad que obligue a cumplirlas (el Estado). El Estado es concebido como un agente endógeno directo con relación al sistema socioeconómico, con capacidad para orientar y coordinar la asignación de recursos de forma tal que asegure la eficiencia económica y social. Las instituciones que forman el Estado son históricas y cambiantes y evolucionan para ajustar las normas a nuevas circunstancias, de allí el carácter necesariamente flexible del Estado y de sus políticas.

Concepción neoestructuralista (U. Pipitone, F. Fajnzylbe, O. Sunkel)³: esta corriente es especialmente importante porque ha intentado proponer una alternativa a la perspectiva neoclásica y sus variantes y ha influenciado las formulaciones de la CEPAL⁴ a partir de la década del noventa. Identifica tres condiciones para alcanzar el desarrollo y

3 Un análisis detallado de la propuesta neoestructuralista, de su concepción acerca del subdesarrollo y de su influencia sobre las formulaciones de la CEPAL puede encontrarse en Osorio (2003).

4 La concepción neoestructural dentro de la CEPAL se observa claramente en el texto *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990).

mejorar los desempeños sociales: transformación de las estructuras agrícolas (agricultura moderna y eficiente); Estado de alta eficiencia administrativa y políticamente consolidado, que pueda lograr una concertación estratégica público-privada concretada en acuerdos de largo alcance entre el Estado y los principales actores políticos y sociales; concentración de una masa de energía social adecuada que agilice el cambio, masa que se expresa en una articulación dinámica entre la innovación técnico-científica, la ampliación del mercado y la creatividad empresarial. El subdesarrollo es visto como una distorsión, un dualismo de estructuras productivas y sociales que obstaculiza la integración interactiva de los diversos subsistemas y actores que constituyen una organización social. El mismo se expresa en la convivencia precaria entre modernidad y arcaísmo, como así también en la elevada segmentación de estructuras y procesos que no se integran adecuadamente. Todo ello genera inequidades y desventajas que sólo pueden ser superadas a través de una modernización económica y social, que permita progresivamente mayores niveles de integración. Estructuras arcaicas están en la raíz de la pobreza. El Estado juega un papel central, pero sólo si se caracteriza por una administración pública altamente profesionalizada, por un amplio margen de actuación autónoma en relación con los vaivenes de la política y por su capacidad para operar por encima de los conflictos de clase, propiciando la búsqueda del bien común. Prevalece la idea del Estado como reino de la razón, en oposición a la del Estado como reino de la fuerza.

Hasta aquí hemos examinado concepciones sobre la pobreza que se colocan dentro de una aceptación general del sistema capitalista y de la racionalidad proveniente del mercado como guía adecuada de los mecanismos de distribución, aunque se le concedan grados diferentes de protagonismo en esta función. La pobreza es explicada como efecto de un crecimiento económico insuficiente, de una distribución inadecuada, de decisiones individuales ineficientes ante el mercado, o de la acción combinada de todos estos factores. Veamos ahora la vertiente crítica por antonomasia, cuya versión de la pobreza y sus causas es totalmente diferente.

Concepción marxista (Marx, Engels, Lenin y pensadores contemporáneos como Poulantzas, Olin Wrigt y González Casanova): considera que la pobreza y las desigualdades no son un efecto del exceso de población ni un impacto coyuntural corregible de situaciones que impiden una expresión adecuada del libre mercado y obstaculizan la racionalidad de las elecciones individuales. Desde la óptica marxista, la población sólo es excesiva en función de las necesidades de valorización del capital. La pobreza y las desigualdades se generan en la esfera productiva, donde una división social del trabajo sustentada en

la propiedad privada sobre los medios de producción crea mecanismos de explotación del capital sobre el trabajo. Este último siempre es expropiado de parte de los bienes que produce y es retribuido por debajo de su valor, asegurando la transferencia sistemática de parte del fondo de consumo de los asalariados al fondo de acumulación del capital. En esta lógica, pobreza y desigualdad tienen una naturaleza estructural, y si bien sus formas más agudas pueden paliarse a través de la intervención de las instituciones estatales sobre los mecanismos de distribución, su presencia es consustancial a la existencia del capital.

La mayor o menor presencia del Estado y la mayor o menor relevancia que se conceda a las políticas sociales están, en última instancia, en función de las necesidades del capital de gerenciar o atenuar sus crisis, mitigar los grados de conflictividad social y expandir su cuota de ganancia. De ahí que, para la teoría marxista, soluciones definitivas a la pobreza y la desigualdad tendrían como prerrequisito la eliminación de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción, la colectivización de estos y la sustitución del aparato estatal burgués por un Estado socialista que impone los intereses de las mayorías populares y su agenda social por sobre los de la minoría privilegiada, creando mecanismos de distribución en condiciones de igualdad y de ensanchamiento sistemático de la participación ciudadana en la toma de decisiones económicas, políticas y sociales. Riqueza y desigualdad son fenómenos articulados a las diferencias y antagonismos de clases y a los mecanismos de explotación, aunque no toda la pobreza y la desigualdad puedan ser explicadas por tales mecanismos.

Contemporáneamente, la perspectiva marxista de la pobreza insiste en su naturaleza relacional y en las carencias que la definen como resultado de articulaciones expropiadoras. González (2004: 5) Casanova lo enuncia de la siguiente manera.

El problema no sólo consiste en reconocer la existencia de estratos, distribuciones estadísticas o desigualdades. El problema consiste en precisar las relaciones sociales de los sistemas y subsistemas, en especial las que aclaran los modos de dominación y acumulación. Se trata de relaciones que están articuladas a otras de explotación, transferencias de excedente o de propiedades, en beneficio de unos y detrimento de otros. El problema más difícil de tener presente corresponde a las relaciones opresivas e inequitativas que los beneficiarios niegan y se ocultan.

Por su parte, Erik Olin Wright (2003), representante del denominado marxismo analítico o empírico norteamericano, argumenta un análisis

de la pobreza desde una perspectiva también ubicada en la explotación del trabajo, que incluye tres principios básicos en la generación de mecanismos de empobrecimiento: el principio de la interdependencia inversa del bienestar: situación en la que el bienestar de un grupo depende del deterioro del de los otros, a través de una interdependencia causal centrada en la distribución; el principio de la exclusión: la interdependencia inversa existe porque un grupo es excluido del control sobre los recursos; el principio de apropiación: debido a la exclusión, un grupo puede apropiarse del esfuerzo y de los resultados de las prácticas de otros.

La contribución de Wright a la perspectiva marxista de la pobreza consiste en que propone un esquema más abierto y múltiple de la relación explotación-pobreza. No explica toda la pobreza por relaciones de explotación. Es decir, si bien a escala macrosocial las desventajas siempre están articuladas a ventajas, en una relación de dependencia mutua –por ello superar la pobreza supone redistribuir–, esta dependencia no se manifiesta en todos los casos como explotación, como expropiación, sino que aun en ausencia de relaciones de explotación o en condiciones de una débil expresión de estas, en un contexto socioeconómico nacional o territorial específico, puede existir pobreza asociada a relaciones extranacionales de explotación, distribución inadecuada de los recursos entre los diferentes grupos sociales o procesos de empobrecimiento generalizados por circunstancias de crisis económicas, desastres naturales, etc. Su punto de vista admite incluir un análisis de procesos de generación de pobreza, de exclusión parcial o total de acceso al bienestar, aun en sociedades que hayan alterado la matriz de propiedad sobre los medios de producción, socializándola, donde las relaciones de explotación no sean el eje organizador de la sociedad y de los mecanismos de distribución.

Este recorrido permite apreciar la presencia de dos grandes aproximaciones generales al tema de la pobreza y sus causas: la de raíz liberal, en diferentes grados, y la marxista. En la primera, la pobreza es un efecto no deseado del libre funcionamiento del mercado y/o de elecciones individuales ineficientes, que puede ser atenuado a través del crecimiento económico y de acciones sobre la distribución; se trata de un fenómeno externo al capital. En la segunda, la pobreza es interna a la lógica del capital; es un correlato inevitable de la producción de riqueza sobre la base de una división social del trabajo de naturaleza clasista y su erradicación depende de acciones sobre las relaciones de producción.

Como antes se señaló, es en el plano operacional (el de las definiciones que se orientan a identificar directamente indicadores empíricos que permitan mediciones del fenómeno del que se trata) donde la pobreza ha recibido un tratamiento más amplio. Esta es precisamente una de las críticas que con mayor frecuencia reciben los estudios de pobreza: su excesivo empirismo y su debilidad teórico-conceptual, lo

que tiene como consecuencia inspirar políticas de atención a la pobreza pragmáticas, presentistas y de insuficiente densidad para atender a las causas reales del fenómeno y su heterogeneidad.

Un reconocido estudioso del tema encontró al menos once formas actualmente vigentes de uso de la noción de pobreza en las ciencias sociales, ubicadas en el nivel operacional (Spicker, 1999: 151-158): insatisfacción de necesidades; bajo estándar de vida; limitación de recursos; carencias de seguridad básica; falta de titularidades; privación múltiple; exclusión; desigualdad; condición de clase; dependencia; padecimiento inaceptable.

De todas estas nociones, las de necesidad, recursos y estándar de vida han sido las más ampliamente difundidas y utilizadas como base para las mediciones que intentan cuantificar el fenómeno en situaciones histórico-espaciales concretas e identificar a las personas pobres. También la noción de exclusión ha ido ganando terreno, en especial como base analítica.

La noción de necesidad considera la pobreza como una situación (individual, familiar, social) en la cual las personas se ven imposibilitadas, por causas disímiles, de satisfacer necesidades básicas para la reproducción normal de la vida humana, para “vivir y funcionar en sociedad” (Spicker, 1999: 151), no pudiendo acceder al consumo de bienes y servicios que garantizan dicha reproducción. Se la asocia a inadecuados recursos económicos y consumo deficitario.

La idea de estándar de vida considera que la pobreza es una condición de vida inferior, una situación socioeconómica que está por debajo del nivel socialmente constituido y considerado como normal o aceptable. En este enfoque, la pobreza se determina a partir de una perspectiva relacional: se es pobre en relación con el nivel de vida de los demás.

La de recursos define a la pobreza como carencia o insuficiencia de medios propios (ingresos monetarios, principalmente) para la satisfacción de las necesidades. Nótese que aquí no bastaría con acceder al nivel de la satisfacción de las necesidades básicas para dejar de ser pobre; sólo se supera la situación de pobreza cuando esta satisfacción se logra por medios autónomos.

El concepto de exclusión se acerca a una explicación multidimensional y relacional del problema de la pobreza, al entenderla como un conjunto de relaciones sociales donde las personas quedan marginadas del acceso a patrones normales de la vida social. La exclusión social es una situación estructural en la cual sectores empobrecidos tienen ninguna o muy poca posibilidad de vincularse al aparato productivo y participativo formal. Desde la lógica económico-social dominante, se los considera población sobrante (Villaman, 2002: 72-73).

A los hallazgos de Spicker habría que agregar la noción de derecho, una propuesta de la UNESCO que ha ido ganando terreno y que afirma:

La pobreza no es sólo económica, sino también social, política y cultural. Se caracteriza por la privación de los derechos humanos: los derechos económicos (derecho al trabajo y a un nivel de vida adecuado), sociales (derecho a la asistencia médica y a la educación), políticos (derecho a la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación) y culturales (derecho a mantener su propia identidad cultural y a tomar parte en la vida cultural de la comunidad). La pobreza es consecuencia de la violación de dichos derechos que han de ser respetados para garantizar la dignidad de toda persona. Por lo tanto, las problemáticas relacionadas con la pobreza se han de tratar mediante un enfoque basado en el cumplimiento efectivo de los derechos humanos y de las obligaciones correspondientes a los estados y la comunidad internacional (Sané, 2001: 1).

Estas nociones se interceptan y yuxtaponen con otras dos: la de pobreza absoluta y pobreza relativa. La pobreza absoluta define un núcleo de necesidades que, por su carácter universal, toda vez que cualquier ser humano debe satisfacerlas para asegurar su existencia y reproducción normal, no puede ser considerado en dependencia de la riqueza o el grado de bienestar de los demás, sino tomándolo por sí mismo, en la medida en que expresa una condición de normalidad.

A partir de este núcleo universal y relativamente invariante de necesidades, serían pobres todos aquellos que no pueden satisfacerlas, con independencia del contexto histórico, económico, social y cultural en que vivan. Las ideas de requerimientos individuales para la eficiencia fisiológica o de necesidades de subsistencia son las que guían esta perspectiva. La irreductibilidad de estas necesidades se relaciona con la comprensión de la dignidad y la igualdad esenciales del individuo en tanto ser humano.

En la declaración final de la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague se expresa un criterio de pobreza absoluta que la define como una condición caracterizada por la privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, acceso a agua potable, infraestructura sanitaria, atención de salud, acceso a la educación y la información; privación que depende de la carencia de ingresos pero también de acceso a los servicios sociales (Naciones Unidas, 1995).

Por su parte, la pobreza relativa ha sido abordada en su relación con el nivel de vida existente en la sociedad de que se trate, como una forma de privación relativa que se caracteriza por la ausencia o inadecuación de la alimentación, infraestructura, servicios y actividades que

son comunes en una sociedad, como un retraso del bienestar al que se accede en relación con el que poseen los demás.

La condición de pobreza está determinada por comparación (la imposibilidad de acceder a satisfactores de necesidades y a un nivel de vida que es considerado el mínimo óptimo en una sociedad), más allá de si se logra o no satisfacer el núcleo invariante de necesidades. Desigualdad y desventajas comparativas resultan clave para entender la pobreza. Algunos autores añaden a estos elementos la percepción que los propios sujetos tienen sobre su estado de bienestar o el llamado “sentimiento de pobreza”.

Aunque se ha discutido mucho sobre la superioridad de una u otra variante para la medición de la pobreza, actualmente existe un consenso sobre el hecho de que no serían caminos opuestos, sino complementarios, por lo cual los estudios de pobreza deberían incluir ambos tipos de mediciones.

Resulta extraordinariamente complicado concretar todos estos enfoques en instrumentos de cuantificación e identificación de la pobreza. Tal operación pasa por cinco pasos metodológicos iniciales: asumir una definición conceptual de pobreza; delimitar un universo de referencia para los datos y de la unidad de análisis; seleccionar el método y los indicadores más adecuados; construir una o varias dimensiones de pobreza; y marcar el límite entre pobres y no pobres (Castillo, 2003: 72).

Es también fundamental la elección de una variable que pueda describir cuantitativamente el estado de bienestar o de privación en que viven las personas. Las variables que se utilizan con mayor frecuencia para estas mediciones son el ingreso y el consumo, tomados a escala del hogar (ingreso total o consumo familiar) o del individuo (ingreso per cápita o consumo individual).

La selección final del método y de los indicadores depende del nivel de análisis de la pobreza en que el observador pretenda situarse: el nivel de resultados (abarca los indicadores de satisfacción de necesidades que se consideran básicas: alimentación, vivienda, salud y educación); el nivel de satisfactores (insumos que permiten al hogar satisfacer sus necesidades: mercado laboral, ingreso al trabajo, servicios gratuitos o subvencionados, capacidad de autoconsumo del hogar, seguros, solidaridad familiar y barrial); el nivel de acceso (medios que permiten el acceso a los satisfactores); o el nivel de las consecuencias (de los problemas y desventajas que son consecuencia de la pobreza: morbilidad, mortalidad, inserción social deficiente) (Castillo, 2003: 75-76).

Un asunto crucial en este tema es el de las fuentes de información, pues se requiere una masa de datos considerable y pormenorizada sobre diferentes aspectos, bien sea del consumo o de los ingresos del hogar, que habitualmente no recogen las estadísticas continuas, así como de una base muestral suficientemente consistente para hacer ex-

trapolaciones al conjunto de la población. En los últimos años se ha extendido el uso de las encuestas de hogar como instrumento, más que de la investigación, de la toma de decisiones en el área de la planificación y la política social.

Entre los métodos más utilizados para la medición de la pobreza aparecen los siguientes (Gordon y Spicker, 1999; Ramos, 2001; Castillo, 2003).

- Necesidades básicas insatisfechas o método directo: define un conjunto de necesidades básicas de consumo de bienes, servicios y verifica la población que no puede satisfacer una o más de ellas, lo cual la sitúa en condición de pobreza. Generalmente se incluyen la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a educación y salud, alimentación y vestuario.
- Identificación de líneas de pobreza o método indirecto: parte de calcular el ingreso per cápita mínimo para cubrir la canasta básica de consumo, que incluye una canasta alimentaria –que proporciona los requerimientos nutricionales elementales– y otra de bienes y servicios. El costo de la canasta básica alimentaria establece la línea de la pobreza grave o extrema (aquellos cuyos ingresos están en el límite para cubrirla) y la indigencia (aquellos que no alcanzan a cubrirla). El costo de la canasta básica completa señala la línea de pobreza total.
- Método de agregado de consumo: mide la capacidad económica de las familias para dotarse de niveles mínimos de consumo. Este nivel mínimo se refiere a requerimientos calóricos diarios. La pobreza extrema está constituida por los hogares que no alcanzan el consumo mínimo, los pobres que consumen el mínimo calórico más un porcentaje adicional para otros consumos como educación, vivienda, salud y vestuario y los no pobres, quienes rebasan ambos porcentajes.
- Método distancia, intensidad y magnitud de la pobreza: mide la pobreza sobre la base de la distancia entre el hogar observado y el hogar ideal. Los indicadores para construir el hogar ideal parten de su relación con el problema que se considera la consecuencia más aguda y dramática de la pobreza: la mortalidad infantil. Los indicadores más potentes de la pobreza son aquellos que más fuertemente se asocian o explican la mortalidad infantil.
- Método integrado o combinado: considerando que los procedimientos anteriores son limitados, este método propone combinarlos. Una versión del método integrado distingue tres tipos de pobreza: crónica (cuando no se cubren las dos canastas y no se

satisfacen las necesidades básicas); reciente (hogares con ingreso por debajo de la línea y que no satisfacen algunas necesidades); e inercial (hogares con ingresos por encima de la línea, pero con limitaciones severas en la satisfacción de las necesidades básicas). Otra variante, propuesta por Boltvinik (1992), analiza la situación específica de cada hogar atendiendo a su posesión o no de un ingreso corriente y relativamente estable para asegurar los bienes y servicios normales en el ámbito del consumo doméstico y privado, derechos de acceso a servicios gratuitos o ingresos adicionales para enfrentar en el mercado la satisfacción de otras necesidades de la reproducción (agua, educación, salud), derechos de uso de propiedad de activos que aseguren servicios de consumo básico (vivienda, equipamiento) o ingresos adicionales para cubrirlo (disponibilidad de tiempo para educación, recreación y obtención de ingresos adicionales).

- Método de la línea de pobreza del Banco Mundial: a partir del establecimiento de una línea de pobreza universal, se intenta realizar estudios comparados entre países. La pobreza se define como la discapacidad para acceder a un estándar de vida mínimo y se calcula el consumo básico en cada sociedad, que incluye el gasto necesario para acceder a una nutrición mínima estándar y a otras necesidades básicas, y una suma más, que varía de país en país, que expresa el costo de la participación en la vida cotidiana de la sociedad.
- Fijación de la línea de pobreza relativa: esta metodología constituye un intento desarrollado fundamentalmente en los países de la Unión Europea por simplificar la difícil medición de la pobreza relativa, considerando que esta puede ser identificada a partir de un porcentaje del ingreso medio o mediano de la población. Se parte del presupuesto de que, cuando un país crece y aparecen nuevas necesidades, automáticamente el estándar de vida (y de pobreza) puede ser actualizado sin que sea un requisito definir todo el repertorio de nuevas necesidades que han surgido. La CEPAL ha utilizado como marcador de pobreza relativa el 60% del ingreso mediano (CEPAL, 2006).
- Medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH): acercándose a una visión más abarcativa del desarrollo y las desventajas, propone el cálculo de un índice que integra esperanza de vida, educación promedio, porcentaje de población que vive bajo la línea de pobreza e indicadores diversos del aprovisionamiento económico general (ver Recuadro A).

- Métodos cualitativos: aunque estos no pueden incluirse estrictamente entre los procedimientos de medición de la pobreza, bajo la apreciación de que las cuantificaciones no abarcan toda la problemática de la pobreza y dejan fuera dimensiones asociadas a lo cultural, lo subjetivo y el desenvolvimiento de la vida cotidiana, cada vez se ha hecho más frecuente que, de manera independiente o acompañando a las cuantificaciones, se realicen caracterizaciones basadas fundamentalmente en estudios de caso o muestras pequeñas del mundo subjetivo de los pobres, su origen social y trayectorias, su autopercepción, sus aspiraciones y potenciales autotransformativos y sus redes y estrategias de sobrevivencia.
- Estudios de movilidad social: se ha ido abriendo camino una corriente de estudios que proponen entender la pobreza y los efectos sobre ella de las políticas públicas en un sentido dinámico, por lo que incluyen el diagnóstico de las rutas de movilidad para comprobar la posibilidad real que tienen individuos, familias y generaciones de diferentes estratos sociales de aprovechar oportunidades y las barreras que obstaculizan su ascenso social, así como la sustentabilidad en el tiempo de los cambios en la situación económica de los hogares (Filgueira, 2000; Espinoza, 2002).

A ello se añaden un conjunto de índices y estimaciones que intentan hacer una contribución a la cuantificación real de la pobreza. Los más utilizados son la medida de extensión (proporción de familias que se ubican bajo el nivel de pobreza reconocido); la medida de intensidad (déficit de ingresos, distancia del ingreso de los pobres en general –o de una familia, grupo o individuo en particular– del límite mínimo del ingreso establecido para estar sobre la línea de pobreza); la medida de desigualdad (coeficiente de Gini) que mide el grado de concentración de los ingresos; y la medida combinada de extensión, intensidad y desigualdad (índice Sen) que pondera las tres medidas anteriores⁵.

Si bien es cierto que las mediciones de pobreza obtenidas por dichos métodos e índices han permitido contar al menos con una cifra gruesa y un inventario de carencias básicas –lo cual constituye un punto de partida importante para tomar decisiones en materia de diseños de políticas sociales–, numerosas críticas se han acumulado sobre el alcance real de estas mediciones.

Ellas han sido consideradas como visiones reduccionistas, economicistas, subjetivas y biologicistas, que inducen al error de subvaloración

⁵ Explicaciones sobre estas medidas de pobreza y los procedimientos para calcularlas pueden encontrarse en Gordon y Spicker (1999) y Rodríguez, N. (2002).

del problema, que tienden a homogeneizar artificialmente un fenómeno de alta heterogeneidad interior, al clasificar en el rubro general de pobres a personas con características y situaciones muy disímiles, que obvian las causas más profundas de la desigualdad y de las injusticias sociales, promoviendo un tipo de acción asistencialista y verticalista, no orientada al desarrollo, sino restringida al ámbito de los paliativos a las situaciones más extremas, que no toma en cuenta suficientemente el punto de vista de las poblaciones afectadas, sus necesidades e intereses.

Las críticas más frecuentes a estas concepciones empíricas de la pobreza, que en nuestra opinión son esenciales, es que se mantienen asociadas a distintas carencias, lo que liga su solución al desarrollo económico y, en la versión neoliberal, al mercado como único selector eficaz. En segundo lugar, se las acusa de una “falta de perspectiva para comprender la lógica de un sistema global que paradójicamente excluye a cada vez más amplios sectores de población en lugar de integrarlos” (Wehle, 1999: 84-85). Economicismo y parroquianismo serían las dos limitaciones fundamentales de estas definiciones.

Se suma a este conjunto de objeciones la crítica proveniente del feminismo y los estudios de género, que considera que tanto el enfoque relativo como el absoluto y las mediciones a ellos asociadas dejan fuera el fenómeno de las desigualdades de género en el acceso al bienestar, proponiendo considerar una noción estructural de la pobreza, que parte de asumir las relaciones de género como socialmente construidas. Este sector llama la atención sobre la necesidad de valorar los sesgos de género en la pobreza como elementos no fortuitos, sino estructurales, surgidos de los distintos roles y posiciones de mujeres y hombres en la división sexual del trabajo, que asigna a los hombres el espacio público y confina a las mujeres al privado, las mantiene ausentes de ciertas estructuras de poder y de decisión, generando desigualdades en las oportunidades que tienen las personas de distinto sexo para acceder a los bienes existentes (Salles y Tuirán, 1995; Castillo, 2003).

La adopción por el PNUD, en la década del noventa, de la perspectiva de desarrollo humano y del concepto de pobreza humana constituyó un avance en los esfuerzos por desmarcarse de estos reduccionismos. Además de considerar la situación de género, esa perspectiva sitúa la problemática del desarrollo en un marco de mayor amplitud, el de las necesidades humanas enfocadas desde las opciones para una existencia plena y para el despliegue de las capacidades como proceso de ampliación de las posibilidades de elección que las personas tienen. Ello significa colocar el problema de la pobreza dentro de un tema de dimensión mucho mayor, el del desarrollo.

Esta perspectiva tiene en su base la crítica que Amartya Sen (1992), reconocido como el creador de la perspectiva de las capacidades,

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

ha elaborado acerca de las mediciones más extendidas de la pobreza, que hacen hincapié en la carencia de bienes y la imposibilidad de acceder a un nivel de consumo. Sen propone analizar el acceso al bienestar desde la óptica de en qué medida permite u obstaculiza el despliegue de las capacidades (entendidas como la habilidad humana para alcanzar ciertas condiciones de vida necesarias) que, a su vez, posibilitan desarrollar plenamente las actividades humanas, y sobre esta base propone comprender la pobreza a partir de la carencia de capacidades y derechos de los individuos.

Recuadro A

Índice de Desarrollo Humano y otras mediciones complementarias

Índice	Objetivo	Indicadores
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Medir el desarrollo en forma integral, incluyendo oportunidades de vida, conocimientos e ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> · Esperanza de vida. · Alfabetización en adultos. · Matrícula en los diferentes niveles de educación. · PIB real per cápita.
Potenciación de Género (IPG)	Identificar la desigualdad de género en la participación económica y la toma de decisiones.	Para ambos sexos, presencia en: <ul style="list-style-type: none"> · El Parlamento. · Ocupaciones administrativas y ejecutivas. · Ocupaciones profesionales y técnicas. · En la población total. · En la población económicamente activa. · PIB real no ajustado per cápita. · Cociente entre salario medio femenino y masculino.
Desarrollo de Género (IDG)	Ajustar el IDH atendiendo a la condición de desigualdad entre hombres y mujeres.	Para ambos sexos: <ul style="list-style-type: none"> · Esperanza de vida. · Tasa de alfabetización de adultos. · Tasa de matrícula por niveles de enseñanza. · Proporción en la población total y en la población económicamente activa. · Salario medio. · PIB per cápita real ajustado.
Pobreza de Capacidad (IPC)	Identificar la proporción de la población que carece de los mínimos esenciales.	<ul style="list-style-type: none"> · Niños de 5 años con peso insuficiente. · Partos sin asistencia capacitada. · Mujeres de 15 años en adelante analfabetas.
Pobreza Humana (IPH) y Pobreza Humana de los Países en Desarrollo (IPH-1)	Identificar la proporción de la población privada de acceso a las dimensiones del IDH.	<ul style="list-style-type: none"> · Estimado de personas que no sobrevivirán a los 40 años. · Adultos analfabetos. · Personas sin acceso a agua potable. · Personas sin acceso a servicios de salud. · Menores de 5 años con peso moderado y severamente insuficiente.

Recuadro A [continuación]

Índice	Objetivo	Indicadores
Desarrollo Humano y Equidad (IDHE)	Cuantificar la equidad en el logro del IDH a escala internacional.	<ul style="list-style-type: none"> · Compara los logros medios relativos entre países. · PIB real per cápita, alfabetización de adultos, esperanza de vida, acceso a agua potable, radios, relación alumno-maestro, médicos por habitantes, cambios de la superficie boscosa, paridad hombre-mujer en alfabetización, diferencia de posición del país respecto al IDH, IDG y PIB real per cápita.

Fuente: Martínez et al. (1997).

Para Sen, la pobreza es absoluta en el espacio de las capacidades y relativa en el espacio de los bienes. La carencia de una capacidad o su debilidad es absoluta porque ello no está en dependencia de si otras personas la han desplegado o no, mientras que los satisfactores tienen determinaciones culturales e históricas concretas.

No obstante, estas elaboraciones asociadas al concepto de desarrollo humano y capacidades –tema que retomaremos más adelante– siguen colocando las explicaciones y soluciones de la pobreza en el ámbito limitado de la distribución de bienes y servicios, dejando fuera elementos esenciales como aquellos que se derivan de formas de producción organizadas sobre relaciones de explotación y operando desde una primarización del sujeto y sus necesidades.

Sería necesario incluir también en el examen crítico qué noción de ser humano y qué concepción de desarrollo informan las estrategias de enfrentamiento a la pobreza. Tanto la noción de necesidades básicas como la de estándar de vida, aun en su versión más amplia, e incluso la de desarrollo humano, están apelando a un sujeto que estaría confinado a satisfacer sólo necesidades de muy bajo perfil, elementales, considerando la complejización de las necesidades y de sus satisfactores que ha tenido lugar en la sociedad contemporánea.

Para dejar de ser pobre bastaría con un poco más de ingresos y acceso a salud y educación, aunque se permanezca excluido casi completamente de la mayoría de los bienes materiales y espirituales complejos que producen las sociedades actuales, que estarían reservados para otros estratos sociales. Este no puede ser un sujeto del desarrollo; es un sujeto de la subsistencia, típico del asistencialismo.

Marcel Claude ha caricaturizado esta perspectiva de la pobreza medida y gerenciada a través de necesidades y canasta básica con los siguientes comentarios:

La idea de sociedad implícita en la línea de pobreza se aproxima a las primitivas sociedades anteriores al descubrimiento del fuego, en las que disponer de una cueva para protegerse y de un mazo para cazar y obtener las proteínas necesarias constituían el umbral para saber si ese hombre primitivo satisfacía sus necesidades o no [...] Obviamente este criterio no corresponde al de una sociedad moderna y compleja, donde las necesidades pasan no sólo por comer y cazar, sino también por adquirir energía [...] transportarse, vestirse, lavarse la cara y los dientes, calentar los alimentos, recrearse (Claude, 2002: 16).

Como base para mediciones estratégicas diferentes, Claude introduce el concepto de Umbral de Satisfacción Mínimo, que “busca determinar el costo en términos monetarios que una persona enfrenta para poder vivir de una manera aceptable en una sociedad moderna” (Claude, 2002: 17). Todavía este umbral no supone un sujeto del desarrollo, pero al menos ubica la problemática de la pobreza y las carencias que ella implica en el contexto de necesidades típicas de sociedades modernas, con lo cual ensancha el horizonte de rasgos de la pobreza y coloca a dichas necesidades y carencias en la brecha de desigualdad.

En esta línea crítica, Sonia Álvarez considera que el encuadre analítico y discursivo sobre la pobreza construido por teorías como la de las necesidades básicas, mínimos biológicos y umbrales de ciudadanía, entre otras, promueve una visión biológica de la vida y fomenta políticas que aseguran cierto nivel de vida básico, minimizando las necesidades y satisfactores de las poblaciones empobrecidas y perpetuando su lugar carencial e inferior (Álvarez, 2005).

Por supuesto que aquello que sucede en el mundo de la conceptualización de la pobreza refleja de alguna manera la real complejidad y diversidad de la pobreza misma y del entrelazamiento de los procesos de diversa naturaleza que generan empobrecimiento, así como las dificultades para captar, en el discurso científico, dicha complejidad. Se asocia también a la pretensión de universalidad de perspectivas de comprensión construidas en circunstancias sociohistóricas concretas (que debilitan su agudeza cuando son aplicadas a contextos diferentes) y desde posiciones ideológicas e intereses particulares generalmente invisibilizados tras una conceptualización legitimada en una pretendida objetividad.

Es también fruto de un estereotipo subyacente en la misma idea de pobreza, aquel que surge de la unión en una misma categoría de formas de existencia y de articulaciones sociales muy heterogéneas. Else Øyen, experta en el campo de los estudios comparados de pobreza, nos alerta:

La alternativa es aprender cómo vivir con la complejidad y aceptar el hecho de que las vidas de los pobres son tan múltiples como las de los no pobres. La pobreza no puede ser descrita usando sólo una o dos variables. Aun más, la regla es la existencia de una gran diversidad de manifestaciones de la pobreza [...] la heterogeneidad que encontramos en la vida social (Øyen, 1999: IX-X).

Aceptar la complejidad y la diversidad, partir de estas como supuestos epistemológicos y estratégicos, parece ser el camino más prometedor para la definición de la pobreza y su manejo desde las políticas.

POLÍTICAS SOCIALES Y ESTRATEGIAS DE ENFRENTAMIENTO A LA POBREZA

Todo lo hasta aquí revisado en materia de las nociones de Estado y sobre la conceptualización y mediciones de la pobreza se concentra en el perfil propositivo, que resulta esencial en esta área temática y se convierte en basamento para responder preguntas acerca de las mejores estrategias para aliviar, reducir o eliminar la pobreza, sobre los mecanismos que deben utilizarse y sobre la naturaleza y magnitud en que debe situarse la intervención del Estado y la relación de este con el mercado.

Probablemente se trate de uno de los campos de las ciencias sociales donde con más fuerza se ha expresado su vocación de vínculo con la toma de decisiones, de construcción de una articulación directa entre la investigación y la propuesta de acción, entre el discurso de diagnóstico y explicación y la transformación social.

Una definición general y laxa de política social la conceptualiza del siguiente modo:

Programas de acción que, a través del esfuerzo organizado, se dirigen a atender necesidades sociales cuya solución traspasa a la iniciativa privada, individual y espontánea, y requiere decisión colectiva reglamentada y amparada por leyes impersonales y objetivas, que garanticen derecho (Pereira en César, 2005: 10).

En esta definición, lo público no se identifica con lo estatal, sino que alude principalmente a su sentido de “cosa de todos” que, si bien es comúnmente coordinada y asegurada por el Estado, constituye la expresión de elecciones privadas y cristalización del apoyo de una comunidad de intereses, transformándose en decisiones y acciones que afectan a la sociedad en su conjunto.

Este amplio enfoque general, que nos permite un punto de partida de consenso, se bifurca claramente a la hora de delimitar aspectos

tales como las necesidades sociales que deben ser objeto de políticas y el nivel de su satisfacción que es preciso asegurar por la acción pública, el alcance de la coordinación estatal y de otros actores sociales, los grupos que deben ser atendidos con acciones públicas, las necesidades refrendadas por derecho de ciudadanía, el carácter conflictual y contradictorio de los intereses que se ponen en juego al construir la agenda social, la capacidad de uno u otro grupo social para imponer sus prioridades y el lugar que se le otorga a la equidad como instrumento o valor de la política social.

Lo que subyace es que la política social constituye una estrategia de intervención, desde el poder político, sobre las relaciones sociales, de configuración de la estructura social a partir de un modelo de sociedad predeterminado, en el cual se priorizan los intereses de determinado agente social. Una estrategia que opera estimulando o cortando determinadas rutas de movilidad, creando constreñimientos que limitan y habilitan posibilidades de cambio social en el entrelazamiento macro-microsocial. Aceptar esta definición supone también asumir que es esta un área de conflictos clasistas y de construcción de hegemonías.

La configuración de estructuras sociales constituye un elemento tan relevante de las políticas públicas que la conocida tipología elaborada por Esping-Andersen (1999) parte de tres indicadores básicos para diferenciar modelos de política social (socialdemócrata, conservador y liberal-residual): los niveles de desmercantilización que favorecen, el tipo de articulación entre Estado-mercado-familias en la producción de bienestar social que les es propio y los tipos de estratificación social que generan.

En este sentido, la política social puede ser considerada como un instrumento de asignación y redistribución de la riqueza social, atendido a un criterio de equidad, como así también en tanto mecanismo de implementación práctica de distintas modalidades de ciudadanía, lo cual implica que será más amplia o más restringida, tendrá mayor o menor prioridad en el conjunto de las políticas, se considerará asunto de relevancia pública estatal o no atendiendo a la importancia que se le conceda a la equidad, en tanto cualidad de las relaciones sociales, y a la concepción del derecho ciudadano que cada Estado asuma.

Se distinguen el modelo de ciudadanía asistida (propio de la visión conservadora y neoliberal, centrado en el mercado y en los logros individuales) y el modelo de ciudadanía emancipada (centrado en la igualdad como valor social esencial, que se expresa como igualdad de oportunidades para todos) (Molina, 2002: 138).

En el plano metodológico, los estudios de caracterización y evaluación de las políticas sociales utilizan un amplio arsenal analítico, que reseña sucintamente a continuación.

Enfocada hacia la situación de la política social en América Latina, y particularmente en Brasil, Laura Tavares (1999: 51-52) propone un esquema analítico morfológico del que puede inferirse una especie de *deber ser* de los elementos constitutivos de una política social.

- Aspectos financieros (las contribuciones regresivas, la magnitud del gasto social, el control sobre el gasto, el financiamiento y el cálculo de costos).
- Impacto redistributivo (universalidad y focalización, manejo de posibles polarizaciones –regionales y de otro tipo– en el gasto social, formas de atención a los sectores en desventaja, efectos regresivos o progresivos, implementación adecuada de los programas).
- Aspectos administrativos e institucionales (trayectoria orgánica coordinada y coherente de las diversas políticas sociales a largo plazo, continuidad en la ejecución de las políticas, integración y coordinación de las instituciones encargadas vs. competencia).
- Objetivos de la política (definición de los problemas a resolver, de su magnitud, naturaleza y dimensiones, globalidad de las políticas, diseño de directrices nacionales, perspectiva de solidaridad).
- Aspectos políticos (participación ciudadana y de la burocracia en la toma de decisiones, universalidad y selectividad progresiva vs. clientelismo y consolidación de privilegios, amplitud de la base social de apoyo, satisfacción de los usuarios con los servicios, capacidad y autonomía para definir el espacio estatal, régimen democrático).
- Calidad de los servicios (adecuados al crecimiento de la población y sus necesidades, cobertura eficiente, altos rendimientos, acceso igualitario a las prestaciones y garantía de acceso para los más necesitados).
- Eficacia y eficiencia de los servicios y del gasto social (costos administrativos adecuados, ausencia de filtraciones y desviaciones, alta productividad de la inversión, ausencia de corrupción en la administración de fondos).
- Articulación entre la política social y la económica (participación equitativa de los distintos grupos sociales en el financiamiento del gasto social, mantenimiento de un gasto social adecuado, efectos progresivos de la política fiscal y salarial).
- Relaciones entre la estructura económica y la política social (desconcentración de los activos de la estructura de la renta y los

ingresos que permita actuar sobre los factores estructurales de surgimiento de la pobreza).

Se trata de una tipología que puede utilizarse para diferenciar propósitos y acciones específicas al interior de la política social: las que clasifica como preventivas o de desarrollo, que se orientan a clausurar o minimizar las condiciones de generación de un problema social grave (salud pública, empleo, vivienda, educación, alimentación básica, saneamiento, salario); compensatorias o asistenciales, enfocadas a la solución o alivio de problemas ya existentes, usualmente generados por la debilidad de las políticas preventivas y/o por coyunturas críticas que afectan a los sectores más vulnerables; y redistributivas, que aseguran una transferencia efectiva de la renta. En una concepción amplia de política social, los tres tipos deberían aparecer combinados e interrelacionados, preservando su unicidad como cualidad esencial (Tavares, 1999: 350).

Atendiendo a las áreas de contenido, comúnmente se identifican las llamadas políticas sectoriales: de educación, empleo, alimentación, salud, seguridad y asistencia social, cultura, vivienda, deporte, recreación, etc.; las territoriales: orientadas al desarrollo integral en su dimensión espacial-regional, comunitaria, local; y las destinadas hacia un grupo o grupos concretos, política de familia, mujeres y ancianos, infancia.

Se distinguen también diferentes niveles en la estructura de las políticas sociales: formulación (presupuestos, principios, objetivos, alcance y destinatarios declarados en el diseño general de las estrategias, rol de la participación –que expresa un ideal, una especie de horizonte utópico que guía las acciones); mecanismos de implementación (instituciones, actores, programas y proyectos, tareas y acciones concretas, alcance real de la participación); y resultados (efectos de cambio progresivo tangible en las dimensiones sociales sobre las que actúa la política (García Pino et al., 1991).

Dentro de la descripción de los mecanismos de implementación, usualmente se examinan las características del gasto social, a través de indicadores como la proporción que los gastos sociales representan en relación con el PIB y con el monto de los gastos del sector público, y el gasto social real per cápita, ángulos que dan cuenta de la capacidad de redistribución que un Estado tiene, de la prioridad macroeconómica y fiscal que se concede al gasto social y de su impacto sobre el bienestar individual (CEPAL, 1994).

En lo que se refiere a la estructura de los gastos sociales, también aquí se establece una división entre la orientación al desarrollo, la prevención y lo asistencial: gastos de inversión social o de políticas preventivas –los que tienen que ver directamente con el desarrollo intelectual y

físico de las personas y la sociedad en general (suelen incluirse aquí los gastos en educación, cultura, deporte, salud, ciencia y técnica)– y gastos de compensación de ingresos o de políticas compensatorias y redistributivas (seguridad y asistencia social, subsidios a productos, etcétera).

Aplicando estos elementos de caracterización de las estrategias públicas de intervención social, Alicia Zicardi establece una distinción entre política social y política de reducción de la pobreza:

Las políticas sociales son la garantía de que se busca la equidad social y la promoción de derechos básicos de la ciudadanía. Por ello es algo muy diferente la política de reducción de la pobreza, que busca sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Zicardi, 2003: 136).

Aunque puede entenderse tal distinción, lo que ha sucedido en la práctica en las sociedades latinoamericanas durante la década del noventa es que no se trata de la existencia de diferentes vías de intervención social complementarias o, al menos, concomitantes, sino que se ha operado una escisión polar entre dos grandes troncos diferenciados en las estrategias de enfrentamiento a la pobreza, atendiendo a su amplitud y alcance: el enfoque de integración, que las concibe formando parte integral de políticas sociales amplias, orientadas al desarrollo y a proveer acceso al bienestar a amplias masas, considerado este acceso un derecho universal, afín a un modelo de ciudadanía emancipada; y el enfoque de selectividad o residual, que las trata como estrategias relativamente autónomas, de acción selectiva y focalizada hacia poblaciones precarizadas, basándose en un modelo de ciudadanía asistida.

El primer tronco proviene de dos tradiciones, la del Estado de Bienestar y la socialdemocracia, por un lado, y la de las experiencias socialistas europeas y de otras regiones geográficas, por otro. Salvando las grandes diferencias, ambas coinciden en su apego a una perspectiva amplia de política social, que integra estrategias, programas, planes y proyectos (y las acciones que de ellos surgen) que se diseñan y ponen en práctica con la finalidad de producir una elevación sistemática del nivel y calidad de vida y el grado de satisfacción de las necesidades de la población de un país en su conjunto, en sus diferentes escalas territoriales, ejerciendo una acción redistributiva de la riqueza sobre la base de la equidad social.

Sin desconocer otros agentes y la necesaria participación social, en este tipo de valorización de la cuestión social el Estado desempeña la función central y tiene la máxima responsabilidad en el diseño, ejecución, control y evaluación de las políticas. En esta concepción, el

espacio adecuado de las políticas sociales, del desarrollo y del enfrentamiento a la pobreza es el Estado-nación.

En tal esquema, la pobreza es una situación que exige una atención especial, pero dentro de una concepción de universalidad, de derecho al bienestar de todos, pobres y no pobres. Ella puede ser superada, fundamentalmente, promoviendo acciones que aseguren que los pobres accedan a los mecanismos de integración social que la sociedad debe garantizar para todos (empleo, educación, salud, etc.). Se trata de políticas de desarrollo mediante la integración social. Integración de la que el Estado es el máximo responsable.

El segundo tronco de las concepciones sobre política social es el que se corresponde con la versión neoliberal del enfrentamiento a la pobreza y concibe el manejo de ese problema desgajado de empeños más abarcadores, como rehabilitación y rescate de poblaciones en situación de pobreza, a través de estrategias focalizadas y selectivas.

La propuesta de política pública social neoliberal se estructura a partir de un concepto totalizador: el de eficiencia, “medida como obtención al mínimo costo posible –en términos de recursos públicos– de múltiples metas sociales que compiten entre sí” (Coraggio, 1999: 103).

Anete Ivo caracteriza la sustitución del enfoque de integración por el de selectividad, explicando que el nuevo cuadro de las estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina “implica el tránsito de un tratamiento universal hacia un tratamiento parcial y mitigador de la pobreza, fuera de la estructura de los derechos sociales inscritos como base regulatoria de la sociedad del trabajo” (Ivo, 2003: 10). Se trata de un proceso de fragmentación y disgregación de la esfera social y su subordinación a la lógica del mercado.

Ivo ha identificado tres grandes concepciones generales que inspiran las estrategias de reducción de la pobreza en la actualidad:

- Control de los pobres: visión represiva de la pobreza que supone que su aumento induce a un descontento creciente de los sectores empobrecidos y, eventualmente, al incremento de la conflictividad social y la violencia, lo cual exige y legitima una intervención pública de control de las áreas marginales y de fortalecimiento de las instituciones de seguridad.
- Refilantropía de la pobreza: considera que una distribución más justa de los recursos, como instrumento de enfrentamiento a la pobreza, es una condición de desarrollo humanitario. La lucha contra las desventajas sociales debe erigirse en un compromiso de toda la sociedad para la constitución de amplias redes de

sociabilidad comunitaria, basadas en prácticas solidarias, alternativas a la ausencia de acción estatal.

- Concepción movilizativa de los pobres: las estrategias de atención a la pobreza deben incluir la organización directa de los beneficiarios y la potenciación de sus capacidades. Este planteo se funda en tres supuestos: necesidad de integrar la acción de la sociedad civil en los programas de combate a la pobreza; el carácter territorializado, microsocioal y comunitario de las políticas; la orientación focalizada hacia públicos específicos. Asimismo, se desgaja en tres variantes: la neoliberal (aprovechamiento de la capacidad y los activos de los pobres para insertarlos en el mercado); el discurso afirmativo de la pobreza (integración de políticas de gasto social para satisfacción de necesidades básicas, las de apoyo a la economía popular y la autonomía de los pobres como sujetos capaces de desarrollar procesos de autogestión); perspectiva tecnocrático-progresivista (incluye las estrategias difundidas por los organismos internacionales como el BID, la CEPAL y el PNUD, y postula el apoyo público a la economía popular).

Dentro de la concepción de políticas movilizativas de los pobres, e incluida en una lógica antiestatista, afín al enfoque de desarrollo local, se destaca la de economía solidaria, por el arraigo que ha ido alcanzando dentro de sectores progresistas en América Latina, desviando en ocasiones su atención de factores estructurales de mayor envergadura.

Desde esta postura, se entiende que la posibilidad de que exista otra economía (diferente a la gran producción mercantil) debe ser incentivada y considerada como una opción legítima y efectiva de política para el manejo de la pobreza, toda vez que esta economía alternativa puede integrar pequeñas actividades formales e informales, productivas y de servicios variados, que surgen dentro de las capas populares, realizadas comúnmente en el ámbito doméstico y articuladas a la vida comunitaria, basadas en iniciativas asociativas cuyo principio básico son las redes sociales y los lazos solidarios, y donde no existe la mercantilización de las relaciones de trabajo (Lima, 2003: 55-58).

En nuestra óptica, resulta totalmente pertinente el planteo de la opción que representa la economía solidaria como una vía de superación de la pobreza, en tanto ella se conecta con supuestos emancipatorios, como resistencia popular, medio de vida de los sectores excluidos relativamente autónomo de los grandes representantes del poder económico y de los circuitos de explotación establecidos. Además, abre caminos a formas participativas, de relaciones horizontales y de igualdad en la producción, pero siempre que se articule con otras formas de presión popular sobre la

agenda social estatal, de modo de colocar los intereses de estos sectores en un plano de mayor prioridad en el contexto nacional e internacional.

Ello supone, como propone Alzira Mederos (2003: 10-11), por un lado, desmarcar la economía solidaria de prácticas que la conciben como instrumento auxiliar del Estado y del mercado, que tienen sólo la función de viabilizar estrategias de sobrevivencia de los más pobres; por otro, replantearla en sus posibilidades de modificar las formas de organización de la sociedad civil, hacia un incremento de su autonomía política con relación al Estado y al mercado, así como su capacidad para impactar las políticas públicas, forzando al sistema político-institucional a tomarla en cuenta en la definición de las estrategias sociales y de configuración de la ciudadanía democrática.

En general, muchas de las concepciones sobre las políticas sociales que apuntan hacia un mayor protagonismo de la sociedad civil, como vía de fomento de prácticas democráticas y pro sectores populares, a menudo olvidan o subvaloran el hecho de que la sociedad civil no es un ente homogéneo, no es un agente de cambio íntegro, alentado por intereses coincidentes, sino que es un sujeto heterogéneo, un multisujeto, compuesto por un sinnúmero de grupos y sectores (clasistas y extraclasistas) disímiles y con aristas opuestas, lo que hace muy difícil pensar en una agenda común de transformaciones económicas y sociales y de configuración, a partir de ella, de una estructura de coordinación alternativa al Estado y al mercado o con posibilidades de ser totalmente autónoma en relación con estos.

Por su parte, el BID (1992) clasifica de otra manera los instrumentos de política existentes y los divide en dos clases, según los mecanismos estratégicos que se utilicen: de vía indirecta, los que priorizan el uso de recursos para acelerar el crecimiento, en el entendido de que este tendría un efecto positivo sobre el ingreso de los pobres y su nivel de vida; de vía directa, los que establecen la atención a las necesidades de los pobres a través de la provisión de servicios públicos, mediante un sistema de transferencias que financian dicha satisfacción, accionando sobre la redistribución de los ingresos.

Dado que la vía indirecta en su versión pura no otorgó los resultados esperados, las recomendaciones de los organismos internacionales en los últimos años apelan a estrategias que combinen ambas rutas y un repertorio amplio, donde gastos públicos eficientes y bien dirigidos se complementen con la rehabilitación de activos, las iniciativas autogestivas, la economía popular y la acción privada, lo que hace que se hable de la existencia de una Nueva Agenda de Reducción de la Pobreza “que recoge elementos de todas las estrategias anteriores, pero especialmente del Banco Mundial, del PNUD y de la CEPAL” (Parodi, 2001: 379).

Esta agenda incluye los siguientes principios: consideración multidimensional del concepto de bienestar, que no reduce las estrategias a acciones sobre el nivel de ingresos o de consumo de los pobres, sino que se centra en la posibilidad de despliegue de sus capacidades; prioridad de las estrategias orientadas a la ayuda a los pobres para que estos puedan generar establemente condiciones adecuadas de existencia; rol esencial del Estado que se concreta en la provisión de información, la generación de un entorno institucional apropiado y de la infraestructura que garantice el acceso de los pobres al bienestar; orientación prioritaria hacia el crecimiento del trabajo intensivo, hacia un acceso creciente de los pobres a los servicios sociales y hacia la construcción de un sistema efectivo de transferencias que aseguren protección ante imprevistos; incorporación del criterio de sustentabilidad, garantizando que asegure la satisfacción de las necesidades de los pobres en la actualidad sin comprometer las de las generaciones futuras (Parodi, 2001: 380).

Un requisito básico que exige la aplicación de esta agenda es la focalización precisa de los destinatarios de las ayudas (el llamado *well-targeted transfers*) y necesita, además, un entorno internacional apropiado, consistente en la posibilidad de acceso de los países de bajos ingresos a los mercados globales, esquemas flexibles para la negociación de la deuda externa y programas de ayuda con una adecuada focalización.

Informes sucesivos del Banco Mundial sobre el tema de la pobreza y otros cercanos muestran el curso seguido por estas reformulaciones, que se caracteriza por la continuidad del enfoque reduccionista de la política social, así como por desplazarse desde una postura inicial, que concibe la pobreza casi exclusivamente en términos de gastos e ingresos y ata su solución al crecimiento económico, hacia una concepción que reconoce la insuficiencia del crecimiento económico e incluye la necesidad de intervenir en el mercado laboral e introducir mecanismos preventivos orientados a manejar el impacto de eventualidades riesgosas en grupos vulnerables (Sojo, 2001).

A inicios del actual siglo, el Banco Mundial (2000) ha elaborado la concepción del manejo social del riesgo (*social risk management*), presentándola como variante de mayor potencia para la protección social. El *social risk management* integra tres elementos interconectados: riesgo (eventos inciertos en cuanto a su temporalidad o la magnitud en que pueden afectar el bienestar); exposición (probabilidad de que un riesgo ocurra); y vulnerabilidad (grado de resistencia a un *shock* y de que este tenga como efecto un decrecimiento). La magnitud del riesgo y de sus efectos es función de la dotación de activos del hogar, de los mecanismos sociales de aseguramiento y de la severidad y frecuencia del *shock*.

De esta forma, la protección social se orienta hacia intervenciones públicas que asisten a los individuos, los hogares y las comunidades en

el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres, fomentando la creación de mecanismos de autoprotección eficientes. Este sería el horizonte de la política social que, si bien representa una cierta ampliación de la intervención pública sobre las dimensiones sociales, conserva y refuerza la responsabilidad pública mínima, el financiamiento y la prestación privada de los servicios sociales y la devaluación del principio de solidaridad como elemento estructurador de la acción pública (Sojo, 2001: 37).

En esta etapa de segunda generación de reformas, que recupera un cierto rol para el Estado en la creación de condiciones para el desarrollo del libre mercado, el Banco Mundial también ha dado prioridad a estrategias de alivio a la pobreza basadas en el capital social, que se define como las redes, asociaciones, normas y valores que permiten a las personas actuar en forma colectiva para producir una externalidad positiva a favor de ellas mismas o su comunidad. Se vinculan a este concepto las acciones participativas (interacciones reguladas que se producen al interior de una estructura organizativa para alcanzar una meta compartida), la acción colectiva (interacción espontánea e inestructurada) y los valores de confianza y solidaridad (Caminotti et al., 2002).

El presupuesto subyacente en relación con la pobreza es que sociedades que posean altos grados de capital social estarían en condición de ventaja para disminuirla, siempre que exista un entorno institucional adecuado, que cree un ambiente propicio para su aprovechamiento. El Estado y, principalmente, la sociedad civil son los encargados de promover el capital social y los entornos favorables. Se distinguen tres tipos de capital social: el capital social aglutinante (conjunto de esfuerzos de grupos semejantes); el capital social de puente (reúne a personas de distintos orígenes y con redes sociales diferentes, pero de condiciones económicas y poder político semejantes); y el capital social vinculante (nexos verticales entre los pobres y personas que ocupan posiciones influyentes en las organizaciones formales, con acceso a la toma de decisiones y al manejo de recursos) (Caminotti et al., 2002: 91-95).

Esta propuesta ha ido ganando terreno en América Latina porque, al igual que la economía solidaria, discursivamente entronca muy bien con visiones sobre la autotransformación de los pobres y lo local comunitario como escenario prioritario del desarrollo. Pareciera ser una reivindicación de las posibilidades de las redes primarias de conectividad y autoayuda y una dignificación de los valores y las formas de vivir de los sectores populares, marginados y empobrecidos.

Sin embargo, algunos analistas llaman la atención sobre que “en contextos de creciente inequidad social y exclusión, parece cuanto menos reduccionista pensar en la pobreza como un fenómeno que se puede revertir apelando al fortalecimiento del capital social” y que concentrarse en dimensiones no-ingreso de la pobreza significa un des-

vío “de los condicionantes estructurales que, al tiempo que generan desempleo y exclusión, impiden a los sujetos en situación de carencia encontrar alternativas sustentables para mejorar sus condiciones de vida” (Caminotti et al., 2002: 102).

El peligro reside en que se entronice la idea de que el capital social podría ser el sustituto del capital económico. En tal caso, si se está desposeído de capital económico, ello puede compensarse con capital social, que correspondería a los pobres, quedando la balanza de la equidad aparentemente nivelada con otra operación de exclusión.

Como puede apreciarse, la mayoría de las concepciones generales de las vías y agendas de las propuestas en curso en la lucha contra la pobreza no superan el economicismo y mantienen la supremacía de las estrategias que abordan el bienestar social desde la gestión de la distribución compensadora del mercado, dejando de todas formas a este el papel esencial en la asignación de recursos y obviando las relaciones de producción. Están confinadas a un enfoque selectivo y residual de la política social, no comprometido con la integración y la inclusión en el desarrollo a través de la universalidad de derechos, donde esta política aparece subordinada a la económica, como un ámbito menor y no estratégico.

Del amplio abanico de posturas críticas que se han estructurado en torno a las características de la política social neoliberal, a la fragmentación y desjerarquización de la esfera social como objeto de política en sí misma, deseo comentar a continuación once de los acercamientos críticos, de diferente grado de radicalidad, que he identificado y que, tomados en conjunto, resumen mi propia posición. Este repertorio crítico ecléctico adquiere coherencia reubicado y recreado como parte de una concepción relacional de dominación, dentro de la cual se radicalizan y potencian sus posibilidades de sustrato para un tratamiento multidimensional alternativo de la atención a la pobreza.

Un primer acercamiento crítico a las estrategias neoliberales de alivio de la pobreza es el que se estructura a partir de la revalorización de la esfera social e intenta recuperar una articulación más armoniosa entre lo económico y lo social, rescatando la pertinencia de una gestión estatal eficiente, de la participación ciudadana y la igualdad como valor social.

Paradójicamente, pero no por ello menos atendible, una variante de esta postura ha surgido dentro del propio BID. Desde aquí, y sin asumir una postura de dominación, pero sí de multidimensionalidad de la pobreza y de prioridad de lo social, Bernardo Kliksberg (2002) identifica los diez supuestos más comunes (“falacias” los llama, por su carácter de inversión de la realidad) que han sustentado las políticas sociales en la América Latina de las reformas neoliberales y que es necesario superar en virtud de acceder a estrategias verdaderamente eficientes:

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- Desjerarquización de la pobreza como problema social, bajo el entendido de que siempre, y en todas partes, ha habido pobres.
- La solución de la pobreza como cuestión de tiempo (“paciencia histórica”), del tiempo necesario para cumplir las metas económicas que permitan contar con recursos para emprender las metas sociales.
- El crecimiento económico como condición suficiente para solucionar la pobreza y alcanzar desarrollo social.
- La naturalización de la desigualdad como fase irremediable, necesaria y superable del desarrollo, considerando que la concentración de recursos en grupos reducidos genera capacidades de inversión que se revierten en crecimiento económico, y así sucesivamente.
- Desvalorización de la política social por su carácter no prioritario, secundario y subalterno en relación con políticas mayores (ampliación de la capacidad productiva, logro de los equilibrios monetarios y macroeconómicos, crecimiento tecnológico, etc.) y por su naturaleza de gasto o inversión ineficiente.
- Deslegitimación del Estado como actor del desarrollo, asociándolo fatalmente con corrupción, ineficacia y burocratización, en oposición a la eficacia del sector privado y el mercado.
- Desvalorización del rol de la sociedad civil como agente de cambio progresivo, a partir de la superioridad del mercado en este ámbito y de la fuerza de los incentivos económicos, la maximización de las ganancias y la gerencia de negocios.
- Necesidad de una participación social controlada en la gestión de los asuntos públicos, que son materia de dirección especializada, tecnocrática.
- Elusión ética, que concede superioridad a la racionalidad técnico-instrumental, sustituyendo la centralidad de los valores y eludiendo el debate sobre los fines.
- Ausencia de caminos alternativos.

A partir del manejo de datos sobre el desempeño económico y social latinoamericano y de otras regiones del mundo, Kliksberg demuestra que estos supuestos son erróneos y critica severamente su efecto de devaluación de la política social y su incapacidad para resolver el problema de la pobreza.

En su perspectiva, se aprecia una conexión directa entre desventajas sociales y desigualdad, por lo cual esta última debe ser materia consustancial a la política social. En tal dirección, distingue como tipos fundamentales de desigualdades la inequidad en la distribución de ingresos, en el acceso a activos productivos y al crédito, en los logros educativos y en el acceso a la informática, demostrando empíricamente la relación inversa entre inequidad y desarrollo y los nefastos impactos económicos de políticas sociales de bajo perfil que obstaculizan la formación del capital social calificado a escala ampliada. Con ello, apunta a poner en evidencia la necesidad de estrategias de cambio social sustentadas en lo ético y que reconozcan sus efectos de estímulo sobre la economía.

Una segunda vertiente crítica puede ser denominada democrática participativa, y parte de la consideración de que la política social neoliberal es una restricción a la democracia y un abandono de los ideales de desarrollo social inclusivo, un retroceso en los avances democráticos que el propio capitalismo había logrado. Puede ilustrarse con la contraposición que Coraggio (1999: 102-103) establece entre una visión democrática y la neoliberal, en el terreno de lo que él denomina “tipologías de ofertas de desarrollo”, de la que seleccionamos algunos elementos:

DESARROLLO HUMANO

En la oferta neoliberal: invertir en la gente, que significa concentrar el gasto público en programas asistencialistas para incidir a nivel global sobre los indicadores de indigencia, nutrición, servicios básicos de salud y educación, para mejorar los índices de desarrollo humano.

En la oferta democrática: poner en marcha un proceso integral, autosostenido y sustentable, de desarrollo dinámico de las capacidades humanas de todos los ciudadanos, en una sociedad heterogénea, pero integrada, sin excluidos, contrarrestando y limitando el desarrollo del capital global y restituyendo la soberanía a los pueblos.

PRIORIZACIÓN DE LA POBREZA

En la oferta neoliberal: focalizar los programas, identificando a los sectores más pobres como únicos destinatarios de los recursos sociales. Separarlos y segregarlos para una aplicación más eficiente de los programas, conduciendo a la institucionalización de la pobreza estructural.

En la oferta democrática: erradicar la pobreza absoluta y cerrar crecientemente la brecha de pobreza relativa, incorporando a los hoy pobres con los demás sectores como sujetos en programas de desarrollo integral, evitando su segregación y estigmatización.

NOCIÓN DE LO BÁSICO

En la oferta neoliberal: paquete elemental diferenciado de servicios para la supervivencia (de alimentos, refugio, salud, educación primaria, etc.), focalizados en los indigentes y otras capas de pobreza extrema.

En la oferta democrática: lo esencial, común para todos, acceso a bienes o servicios como derecho inalienable de la persona, ejercicio efectivo por todos los ciudadanos, derecho a una vida digna, educación de calidad, énfasis en salud primaria y acceso de todos a todos los servicios en igualdad de condiciones.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

En la oferta neoliberal: proveer un paquete de servicios básicos para ubicarse con alguna probabilidad de competir, en el punto inicial de un mercado competitivo, sin solidaridad adicional, más allá del apoyo a quienes se destaquen o de la caridad compensatoria.

En la oferta democrática: asegurar las condiciones iniciales y el acompañamiento a toda persona, compensando las desventajas, heredadas o de otro tipo, de capital social y cultural, así como el acceso equitativo a recursos para que las oportunidades devengan posibilidades efectivas de desarrollo personal, comunitario y social.

POLÍTICA SOCIAL

En la oferta neoliberal: definida sectorialmente, con base en criterios de gobernabilidad, como política estatal con metas sociales fijas que deben lograrse al menor costo posible.

En la oferta democrática: campo de acción pública donde múltiples actores sociales, económicos y políticos plantean sus intereses, dirimen sus conflictos, deciden sobre el uso de los recursos públicos dentro de reglas democráticas y atendiendo a criterios sistémicos y de solidaridad. Define políticas integrales que superan la necesidad del asistencialismo al promover desarrollo humano.

El tercer camino crítico es el que se vincula a lo que podemos llamar modelo ético, que se desprende de una definición de política social que considera que esta no es una estrategia entre otras, con el mismo orden lógico, sino una metapolítica, que justifica el ordenamiento de cualquier otra política. Vista de tal forma, la política social quedaría fuera del cálculo económico y se ubicaría en la contabilidad ética, en el área del conflicto entre valores. Constituiría una metapolítica en tanto se configura como matriz de principios ordenadores, de naturaleza cambiante y contradictoria, que rigen la selección en la asignación de recursos y las decisiones de priorización de las áreas de atención de la política (Tavares, 1999).

Esta definición apunta hacia la complejidad de las decisiones en materia de política social y de su implementación práctica, particularmente porque estas no pueden diseñarse con recetas generales y universales descontextualizadas y porque siempre se encuentran, al menos en las sociedades periféricas, ante el imperativo de establecer prioridades entre opciones dramáticas, de vida o muerte, con recursos muy limitados. El imperativo se bifurca en uno de eficiencia económica y otro de naturaleza ética que, aunque no son caras fatalmente inarticulables, difícilmente se conjugan sin contradicción.

Dentro de esta corriente crítica de base ética, podemos incluir también las reflexiones sobre la necesidad del rescate de los derechos sociales. Hartley Dean (2003: 1) argumenta que, ligado al ascenso del discurso liberal-individualista de los derechos humanos, ha tenido lugar un proceso de subordinación de los derechos sociales –que son esenciales para las estrategias de lucha contra la pobreza– a los civiles y políticos, lo cual genera una devaluación de la agenda social.

La cuarta vertiente que interesa resaltar es la de inspiración marxista-gramsciana, centrada en la noción de Estado como instrumento de dominación de clase. Esta postura argumenta que toda acción de un Estado, y por ello toda política social, debe ser interpretada como parte de una estrategia de hegemonía de la clase dominante, en tanto pretende construir y controlar la unidad de las diferentes fuerzas políticas, como así también mantener la cohesión desde la concepción del mundo que la fuerza hegemónica impone (Vasconcelos, 2002: 32).

Las políticas de lucha contra la pobreza no avanzarán más allá de lo que esa fuerza hegemónica considere necesario para mantener la cohesión, su propia dominación y aquello que los bloques populares logren hacer valer en esa negociación. Resulta imposible eliminar por completo la pobreza con políticas sociales que operan sólo en la esfera de la distribución y el consumo, cuando deberían accionar en la esfera de la producción, de la propiedad sobre los medios de producción, donde se estructuran las relaciones de desigualdad y los procesos de explotación, exclusión y enajenación primarios. No se trataría sólo de distribución y redistribución de bienes, sino también de redistribución de poder, y es hacia esto último que habría que reorientar la participación popular en la construcción de una agenda social.

En quinto lugar encontramos la crítica a la polarización ideológica. Pinker (1999: 1-2) considera que existe una severa polarización de la explicación de la pobreza entre un modelo estructural y otro conductista. El primero coloca sus énfasis en los sistemas de desigualdad institucionalizados y en sus efectos de exclusión y explotación. En consecuencia, asume que la inequidad que se encuentra en la base de la pobreza sólo puede ser solucionada a través de la intervención gubernamental directa

y sostenida sobre el libre juego del mercado, con políticas redistributivas radicales y colaboración internacional para el desarrollo.

El segundo concede la importancia prioritaria a los atributos de las personas pobres, particularmente sus estilos de vida, que se refuerzan a través de patrones que se transmiten generacionalmente. Las soluciones, al estilo neoliberal, dependen de reforzar los mercados competitivos y reducir la interferencia estatal y la ayuda internacional, puesto que demasiada intervención del Estado y excesiva ayuda internacional desestimulan el espíritu de empresa e institucionalizan la dependencia de los pobres.

Desde mi propia perspectiva, la práctica indica que constituye un error absolutizar una de las dos explicaciones y preferenciar, *a priori*, un enfoque, pues ello conduce a políticas parciales e ineficaces. Encarar la pobreza exige considerar simultáneamente la multidimensionalidad del fenómeno, su dinámica micro-macro, social-individual, histórica y cultural, estructural y simbólica, las diferencias de sus expresiones en los países industrializados y los periféricos, en economías pequeñas y de escalas mayores. Por lo tanto, requiere un repertorio también múltiple de opciones de manejo que no excluyan las posibilidades estatales o extraestatales de intervención.

Esta crítica es aplicable a todos los intentos teóricos y esfuerzos prácticos parcializados, que obstruyen la comprensión de la heterogeneidad de las desventajas sociales y sus fuentes, obstaculizando la implementación de estrategias variadas y combinadas que puedan responder a los condicionamientos generales y las características concretas de las comunidades y poblaciones de que se trate y a la multiplicidad de actores que pueden y deben intervenir en las estrategias de manejo de la pobreza. Ello no significa aceptar un relativismo desideologizado, sino ubicar fines y beneficiarios claros y mecanismos de acción ética y prácticamente coherentes con ellos.

En cierto sentido relacionado con la postura anterior, encontramos un sexto camino crítico, el de la diversidad estratégica y prácticas particularizadas. Alejandro Medina (2002) considera que las estrategias de reducción de la pobreza y el diseño de políticas sociales en América Latina han sido guiados por doce mitos que indujeron a graves errores: la pobreza es un problema exclusivo del volumen de recursos; el crecimiento económico reduce la pobreza y la desigualdad; la creación de empleo disminuye la magnitud de la pobreza; una baja inflación reduce la pobreza de manera automática; los microcréditos son un reductor potente de la pobreza; todo gasto social deja beneficio y mejora la situación social; la evaluación del impacto de los proyectos y programas sociales es excesivamente costosa; la universalidad y la focalización son estrategias excluyentes; la descentralización reduce la pobreza; los programas

sociales y los servicios públicos son más eficientes cuando se administran con criterios empresariales y de mercado; el mercado surge por generación espontánea; el criterio de éxito de la política social es reducir el porcentaje de población que se encuentra en situación de pobreza.

El autor opone a estos mitos argumentos empíricamente documentados que muestran un panorama diferente. Entre los análisis que incluye en su crítica aclara que si bien el gasto social en América Latina siempre ha sido bajo, aun en la década del noventa, cuando evidenció una tendencia creciente, no se cristalizó en un proceso de reducción de la pobreza porque, según el punto de vista del autor, la eficiencia de su asignación, ejecución y evaluación es más importante que el volumen de recursos que conforma el gasto.

Igualmente, el efecto de derrame no se verificó, incluso en países que mantuvieron una tendencia de crecimiento importante. El incremento del empleo se produjo en sectores poco dinámicos o en ocupaciones con ingresos insuficientes, por lo que no logró revertirse la situación de pobreza.

En cuanto al microcrédito, instrumento al que se atribuye una alta capacidad reductora de la pobreza, Medina ha encontrado que la experiencia internacional apunta hacia el hecho de que no siempre un amplio volumen de recursos colocados en esta dirección supone altas tasas de recuperación, y que la creación de una gran cantidad de microempresas no constituye por sí misma un indicador de superación de la pobreza. Esto es así porque con demasiada frecuencia no son los más pobres los que pueden aprovechar esta opción, dándose también el caso de que muchas de las pequeñas empresas no logran superar el nivel de subsistencia.

En lo que se refiere a la descentralización, Medina explica que, para que esta tenga un impacto positivo en el incremento del acceso al bienestar de las poblaciones pobres, debe estar acompañada por la creación de un marco normativo adecuado, por un incremento en la capacidad de gestión de las unidades descentralizadas y por la consolidación de sistemas redistributivos que cuenten con diversas fuentes. También debe inducir una alta participación ciudadana en la construcción de la agenda social.

De este modo podemos inferir que, sin una articulación con formulaciones coordinadas desde un centro de vinculación, la descentralización, lejos de contribuir a la disminución de las desventajas, hace caer en tierra de nadie el diseño de estrategias y la puesta en práctica y control de acciones concretas para su atención, convirtiéndose en un factor de fragmentación de las políticas sociales.

De todo ello se desprende que, siendo la pobreza un fenómeno de carácter heterogéneo, que presenta diversas intensidades y modalidades, las políticas públicas deben ajustarse a tal heterogeneidad, te-

niendo en cuenta las características del estrato al que van dirigidas en “estrategias diferenciadas de política social [...] programas y proyectos para cada situación específica [...] que en su conjunto se constituyen como una política pública articulada para reducir la pobreza, enfrentar la vulnerabilidad y contribuir a mejorar la distribución del ingreso y apuntalar el crecimiento” (Medina, 2002: 22).

Esta perspectiva de las estrategias diferenciadas, que intentan jerarquizar la política social, resulta interesante porque combina diversas opciones: la responsabilidad pública central-local y la de formación y redistribución de activos, como forma de disminuir la vulnerabilidad. Se toman como activos o capitales: el físico (medios de vida como la vivienda, animales, bienes durables para el hogar, transporte familiar, herramientas y otros bienes que se utilizan para producir, intercambiar y comerciar); el natural (el agua y la tierra); el humano (educación y salud, que resultan clave para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, la fuerza de trabajo con que cuentan los hogares); el financiero (ahorro, oportunidades de crédito a pequeñas, micro y medianas empresas); el social (capacidad de las comunidades para su autoorganización y la administración de proyectos productivos, basados en redes de reciprocidad, confianza y cooperación, relaciones sociales) (Castillo, 2003: 71).

Si la pobreza es interpretada como situación generada en parte por la falta de activos productivos o incapacidad para el uso eficiente de los que se poseen, la política de combate a la pobreza debería incluir la dotación de activos y capacidades a los vulnerables. Aun más, toda política social de integración debe considerar la dotación de activos como derecho de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, Lena Levinas (2003), evaluando la experiencia brasileña vinculada a las prácticas innovadoras de base municipal y comunitaria impulsadas por el Partido de los Trabajadores y otras novedades para la asignación de recursos en estrategias de alivio a la pobreza, ha encontrado evidencias empíricas de que los instrumentos de política combinados son los que logran mayores impactos.

Ella demuestra con datos concretos que acciones asistencialistas, como la garantía de renta mínima y de alimentos para los pobres, así como el aseguramiento los mínimos sociales en general, no deben ser descalificadas por su bajo perfil de inclusión activa, pues con ellas es posible obtener un cambio sustantivo en necesidades esenciales básicas.

Sin embargo, los mecanismos de transferencias que elevan la renta de los pobres no parecen tener un reflejo significativo en el mejoramiento de indicadores que favorecen la clausura de las rutas de transmisión de la pobreza, como la educación, por ejemplo. Para obtener mejorías en los logros educativos de las personas que están en situaciones desventa-

josas, importa más proveer acceso universal a estos servicios y asegurar la calidad del proceso educativo que la elevación de los ingresos.

Sus análisis insisten, una vez más, en la conocida conclusión (a la vez, frecuentemente ignorada) de que focalización y universalización, asistencialismo y autotransformación participativa, elevación de ingresos y transferencias por servicios sociales no son polos excluyentes, sino necesariamente complementarios en las políticas de reducción de la pobreza.

Desde la perspectiva de género y de los movimientos sociales se ha configurado un séptimo eje crítico que denominamos del déficit de empoderamiento, para el cual las estrategias de lucha contra la pobreza no consideran suficientemente la desigual distribución del poder, del acceso a la toma de decisiones y al proceso de agregación de demandas en la construcción de las agendas estratégicas económicas y sociales, que pone en situación de subordinación a grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, pobres y minorías étnicas, entre otros).

Nutriéndose de esta vertiente, algunos autores estiman que está gestándose un nuevo enfoque de la política ante la pobreza, de política social en general, que articula tres principios complementarios: oportunidad, empoderamiento y seguridad (Castillo, 2003: 70-71). Este enfoque requiere del compromiso de agentes diversos coordinados por el Estado y la sociedad civil. Tal política debería cumplir con los siguientes objetivos:

- Proveer oportunidades: acceso a opciones en el mercado laboral, a créditos, propiedades, infraestructura adecuada, educación, salud y un sistema de justicia imparcial. Requiere crecimiento con calidad (crecimiento que genera y amplía oportunidades) e instituciones nacionales y locales que garanticen el acceso de los pobres a las oportunidades.
- Promover empoderamiento: libertad de escoger y de actuar, aumentar la capacidad y la autoridad del individuo para tomar parte en las decisiones sobre los recursos que afectan su vida. Requiere estructuras institucionales, estatales y sociales que aseguren la participación de los pobres, el control y la transparencia en la gestión pública.
- Garantizar seguridad: cobertura total de las necesidades básicas para una vida digna, tanto en lo social como en lo económico y reducción de la vulnerabilidad asociada a crisis, enfermedades, desastres naturales y situaciones de violencia. Requiere programas de minimización de los factores de riesgo y sus efectos, a través del incremento de los activos de la población (especialmen-

te de los que están en situación de pobreza), de la capacidad de autogestión y de los mecanismos de protección participativos.

Una octava dirección crítica es la perspectiva del sistema-mundo. Esta considera que la mayor parte de las concepciones sobre la pobreza, sus causas y las políticas para su manejo se centran en factores de naturaleza endógena, internos, en los límites del Estado-nación, subvalorando el papel de los elementos surgidos en la lógica global del sistema capitalista, reduciendo y simplificando así la conceptualización y el análisis causal de la pobreza.

Aquí se recuperan las nociones de centro y periferia, dentro de una visión sistémica mundial que reconoce la existencia de “una totalidad mundial integrada y con legalidades que gestan desarrollo y subdesarrollo” y “alude a un sistema integrado y jerarquizado, con núcleos geográficos que se apropian de excedentes de regiones y naciones que se ubican en posiciones subordinadas” en oposición a la dupla países avanzados-países atrasados, que supone “romper con los vínculos que los ligan y enfatiza, por el contrario, la idea de naciones o regiones que pueden interactuar, sin consecuencias sustanciales en materia de desarrollo y subdesarrollo” (Osorio, 2003: 142-143).

Ramón Gosfroguel (2003: 160-161) sintetiza muy bien esta crítica:

La ilusión en el desarrollo autónomo nacional es una ideología central del sistema-mundo capitalista desde fines del siglo XVIII. Es la ilusión de que la organización racional-científica y el desarrollo de una sociedad se pueden alcanzar desde el nivel del Estado-nación.

Un Estado periférico puede modificar sus formas de incorporación a la economía-mundo, una minoría de estados periféricos puede incluso elevarse a una posición semiperiférica. Pero una ruptura del sistema o transformarlo desde el nivel del Estado-nación es algo fuera de sus posibilidades.

En clave de globalidad, Pablo González Casanova recrea la idea de la trampa global de la pobreza, develando que esta trampa o trama “articula tres niveles de dominación y apropiación, el local, el nacional y el global con sus respectivas políticas de fragmentación, mediación, intimidación, represión, negociación, participación, exclusión y explotación de los trabajadores y los pueblos” (González Casanova, 2004: 7).

La novena dirección crítica es la de la perspectiva holística, para la cual la principal debilidad de las estrategias de lucha contra la pobreza más extendidas es que asumen tácitamente un supuesto erróneo, al consi-

derar que la pobreza es una parte del sistema socio-tecno-ambiental que posee una causalidad interna propia y reducida, sobre la cual es posible actuar. Pero, de hecho, es la sinergia del sistema como un todo, con sus interacciones y causalidades, la que determina la dinámica de las partes que lo constituyen. En consecuencia, sólo sería eficiente una estrategia que no se concentrara en la pobreza, sino en la estructura y la dinámica del sistema social en su totalidad, incluyendo su componente territorial a escala (global, regional, nacional, local, comunitaria) (Trputec, 2001: 12).

En este recorrido es obligado incluir, como décimo eje crítico, lo que podríamos llamar la perspectiva del desarrollo. Un reconocido economista europeo, vinculado con ONG que trabajan en Centroamérica, comenta que “las prácticas dominantes en países subdesarrollados siguen todavía apegadas a las políticas neoliberales y al combate a la pobreza como su complemento social, y no a un concepto integral y teóricamente elaborado del desarrollo” (Trputec, 2002: 2).

De otro lado, la mayor parte de las definiciones de desarrollo que han sido elaboradas desde la aparición de esta categoría operan con una primarización del sujeto, no sólo por lo relativamente reducido de las necesidades que consideran, sino porque su satisfacción incrementada se asocia casi exclusivamente al consumo creciente, siempre superior. Por lo tanto, resulta imprescindible producir un viraje en la forma de entender al sujeto y sus necesidades, un tránsito desde un sujeto elementalizado, primitivizado, atrapado en el consumo, hacia un sujeto complejo y autotransformador.

El concepto de desarrollo ha descrito una trayectoria que va desde una visión de desarrollo para el sujeto, y que se identifica fundamentalmente con crecimiento económico y consumo sistemáticamente ampliado, hacia la de desarrollo del sujeto (Trputec, 2002: 8).

Franz Hinkelammert, cuya postura en estos temas también podría ser incluida dentro de la perspectiva de crítica desde la ética, por su rescate de una nueva utopía del bien común sustentada en valores frente a la legitimación de la pobreza, afirma:

Esta crisis del desarrollo, que se da en América Latina desde fines de los años sesenta, parece ser mucho más que una crisis de determinadas políticas de desarrollo. A toda política de desarrollo subyace un concepto de desarrollo que parece estallar [...] Por desarrollo se entendía, y todavía se entiende, un proceso de crecimiento económico capaz de arrastrar consigo la totalidad de la sociedad, de una manera tal que toda la fuerza de trabajo es integrada en la división social del trabajo moderna. Se supone que esa dinámica económica puede sustentar un desarrollo social y político igualmente universal,

transformando la sociedad en un conjunto social que, en pos del progreso técnico y del crecimiento resultante y arrastrado por ellos, forma una gran sociedad integrada en la que todos los seres humanos encuentran su lugar dentro de un camino ascendente hacia el futuro. Por consiguiente, progreso técnico, crecimiento económico infinito e integración económica, social y política de toda la población son vistos como una unidad dinámica y armónica [...] Este concepto de desarrollo es una especie de marco categorial por medio del cual se ha interpretado el mundo moderno, por lo menos desde el siglo XVIII. Subyace asimismo al pensamiento de Marx, y más tarde al socialismo soviético (Hinkelammert, 1999: 132).

Evaluando la pertinencia de este concepto y de las políticas sociales que de él pueden derivarse, Hinkelammert observa la inexistencia de esa supuesta unidad y armonía entre factores económicos, sociales, políticos y tecnológicos. A la vez, sostiene que la crisis de este concepto se asocia directamente a la crisis ambiental, que amenaza la supervivencia de la humanidad en su conjunto (ricos y pobres) y al carácter destructivo de la tecnología por su uso mercantil:

Más allá de los límites de la política de desarrollo y de su incapacidad de asegurar desarrollo tendencialmente igual entre las diferentes regiones de la tierra, la crisis del ambiente revela el límite implícito de cualquier desarrollo por crecimiento económico ilimitado, sea este un desarrollo desigual o igual. El concepto de desarrollo ilimitado presupone una naturaleza infinita y sin límites (Hinkelammert, 1999: 137).

Sobre la base de críticas como las anteriores, la idea de desarrollo del sujeto, aún en elaboración y partiendo de una conciencia del límite, está ya de alguna manera contenida, como anticipación de un concepto superior, en las teorizaciones y experiencias de transformación alentadas desde las perspectivas del desarrollo local, el ecodesarrollo, el desarrollo humano, la sustentabilidad, el bien común, entre otras, y recoge elementos como los siguientes⁶.

La legitimidad de una noción universal de desarrollo, no como progreso lineal, homogeneizante, sino en un sentido ético-utópico, de proyecto de humanidad solidaria, donde lo más genuinamente universal es la diversidad como riqueza (vs. la diversidad como rémora), la

⁶ Para ampliar el tema de la trayectoria del concepto de desarrollo, se sugiere revisar a Sontag (1994).

legitimidad de la heterogeneidad, la capacidad autotransformativa, de generación de desarrollo, que tienen todos los actores sociales.

El carácter inacabado y constructivo del proceso de despliegue creciente de las potencialidades de autodesarrollo, individuales y colectivas, del desarrollo. Una forma de relacionarse cotidianamente, fundada en la solidaridad, en relaciones simétricas, de no-explotación, donde participación y autotransformación son simultáneamente instrumentos y productos del desarrollo y donde la calidad del proceso es tan relevante como sus resultados.

La sustentabilidad como cualidad intrínseca del desarrollo, vista en la relación sociedad-naturaleza y como posibilidad de continuidad autopropulsada, autorregenerativa, impulsada por los agentes intervinientes en el proceso de cambio; como un compromiso de solidaridad con la naturaleza, la diversidad cultural, las generaciones que conviven en un espacio presente y en el futuro, así como conciencia del límite ambiental del crecimiento económico y de la capacidad de carga del planeta, en oposición a la concepción de la tecnología como instrumento de ilimitación de las barreras naturales al consumo incrementado y de control de la naturaleza. La adopción de una lógica de necesidades racionales y de satisfactores adecuados como base de la sustentabilidad.

La centralidad de los actores sociales, individuales y colectivos, vinculados a la estatalidad y extraestatales, entendidos como sujetos con capacidad simétrica de reflexividad para generar un conocimiento sobre ellos mismos, los otros y su entorno, como así también de diseñar y poner en práctica acciones de cambio consensuadas entre diferentes.

El desarrollo como proceso de configuración, de construcción de actores sociales, como construcción de grupos con conciencia de metas comunes y posibilidades de reestructurarlas, negociarlas con otros actores y llevarlas a la práctica, en oposición a una visión naturalista-determinista y estructurista de los sujetos sociales.

El carácter participativo del desarrollo en tanto construcción colectiva de relaciones horizontales, tanto en la matriz productiva como en la distributiva, que debería excluir la posibilidad de intervención de un poder enajenante y de manipulaciones externas, enfatizando las cualidades de autoorganización de los actores de la escala de que se trate.

El desarrollo como proceso contradictorio, de tensión entre tendencias de avance y retroceso, entre la tradición y la innovación. Asimismo en tanto proceso conflictual, por la interacción de actores con intereses y necesidades diferentes, incluso opuestas.

La dimensión cultural del desarrollo en su doble condición de conservación de la tradición y de generación de posibilidades de innovación, de encontrar acciones originales, no inscriptas en los repertorios

tradicionales de acción de los actores ni contenidas en la historia o las constricciones estructurales actuantes en circunstancias concretas.

El siguiente concepto constituye una expresión de lo anterior:

Consecuentemente, el desarrollo humano es el proceso consciente, libre y participativo de transformación de relaciones de las personas entre sí y de ellas con su entorno físico (natural y producido por los humanos) que trata de conseguir para todos el acceso legítimo y efectivo al uso y la producción de los bienes materiales, sociales, culturales y ambientales como las condiciones que llevan al pleno despliegue de las potencialidades de cada persona. Este proceso, por su forma, su contenido y su sentido, tiene que garantizar la viabilidad para esta generación y las generaciones futuras (Trputec, 2002: 17).

Esta definición incluye, en similar importancia, la igualdad en el uso y la producción de bienes, la esfera de consumo y la de producción, las relaciones de propiedad y de consumo, con lo que radicaliza el concepto de igualdad y de desarrollo sustentable.

Dicha vertiente alternativa para pensar el desarrollo y sus opciones de realización se nutre de los interrogantes que Pablo González Casanova ha propuesto para cuestionar el progreso –entendido como “un devenir orientado con un sentido positivo” (2004: 1)– desde una perspectiva clasista y compleja:

- Valores hacia los cuales el devenir se orienta.
- Si la orientación del devenir en sentido positivo corresponde al proyecto central del orden establecido o si para alcanzar tales valores es necesario forjar un orden distinto.
- Si el progreso del orden o contra el orden es un fenómeno determinado y necesario o sólo probable o posible.
- Si la calidad de la lucha por el progreso del orden o de la revolución es un factor significativo para su desenlace.
- Si la eficiencia, la responsabilidad, la organización, la voluntad, la conciencia, el tipo de estrategia y táctica de una clase gobernante u opositora son factores determinantes del progreso.
- Si la información que poseen las organizaciones y megaorganizaciones características del capitalismo organizado les permite vincular sus conocimientos a sus recursos, su información a su voluntad para reestructurarse y reestructurar el contexto en que

actúan y así mejorar las tendencias, e incluso las contratendencias que les son favorables o que pueden serlo.

- Si los actores sociales cuya praxis se encuentra orientada a la estructuración global de la sociedad están articulados entre sí para una estructuración del progreso que beneficie a todos o solamente a algunos de ellos, incluso a costa de los demás.
- La posibilidad de pensar en lo que todavía no existe en el todo conocido, o lo que existe sólo en forma virtual y que, entre dialécticas y sinergias, puede conducir a la emergencia de nuevas construcciones.
- La capacidad que muestran los actores sociales para aumentar el peso del interés general y disminuir el de los intereses particulares.

Por último, es imprescindible una referencia a una undécima vertiente crítica que excede los temas que aquí hemos abordado, porque los sitúa en un cuestionamiento epistemológico a las ciencias sociales en su conjunto. Articula en esta vertiente las críticas al discurso de la dominación y a la colonialidad del saber.

Sonia Álvarez (2005) considera que las teorías y categorías analíticas que acompañan las políticas promovidas por los organismos internacionales durante la década del noventa, como las de las necesidades básicas, mínimos biológicos y umbrales de ciudadanía, entre otras, constituyen un nuevo humanitarismo, una postura ideológica que se caracteriza por un discurso que deplora la pobreza y propone intervenciones para su alivio, pero sin cuestionar al sistema de desigualdad en su conjunto ni promover acciones redistributivas que alteren las condiciones de concentración de riqueza, naturalizando la dominación imperial fundada en la construcción de poblaciones inferiorizadas.

La autora devela el hecho de que el nuevo humanitarismo se expresa en una focopolítica, basada en mecanismos de intervención sobre la pobreza que combinan instrumentos de focalización y compensación para proveer mínimos biológicos y fortalecer capacidades para convertir los escasos recursos de los pobres en satisfactores de necesidades. Se pretende una reconversión de la carencia en activos, de los pobres en agencia de autotransformación.

La noción de agencia instrumentada como mecanismo para la satisfacción de necesidades básicas de los pobres es la que alienta variantes de focopolítica como las de desarrollo de capacidades de autogestión, empoderamiento y capital social, en las que subyace una culturización de la interpretación de la pobreza como problema, pensada en términos de estilos de vida, de capacidades y de un tipo de cultura que se corres-

ponden con la reproducción de la vida cotidiana en un mundo particular, propio de los pobres, inferior porque se despliega a partir de carencias, separado del resto de la sociedad. Todo ello justifica estrategias particulares, diferentes, que asumen y perpetúan la separación de mundos y espacios sociales, que proveen sólo mínimos biológicos y que, a la vez, reconocen ciertas capacidades culturales de los pobres que pueden valorizarse económicamente como capital (Álvarez, 2005: 240-243).

Se trata también de que los conceptos de pobreza y Estado y las estrategias políticas que a ellos se articulan están contruidos desde una visión eurocéntrica y occidental de la modernidad. Edgardo Lander enuncia así las derivaciones para el pensamiento social del “proceso que culminó con la consolidación de las relaciones de producción capitalistas y el modo de vida liberal, hasta que estas adquirieron el carácter de las formas naturales de la vida social” (2000):

Esta es la cosmovisión que aporta los presupuestos fundantes a todo el edificio de los saberes sociales modernos. Esta cosmovisión tiene como eje articulador central la idea de modernidad, noción que captura complejamente cuatro dimensiones básicas: 1) la visión universal de la historia asociada a la idea del progreso (a partir de la cual se construye la clasificación y jerarquización de todos los pueblos y continentes y experiencias históricas); 2) la “naturalización” tanto de las relaciones sociales como de la “naturaleza humana” de la sociedad liberal-capitalista; 3) naturalización u ontologización de las múltiples separaciones propias de esa sociedad; y 4) la necesaria superioridad de los saberes que produce esa sociedad (“ciencia”) sobre otro saber [...] La sociedad liberal, como norma universal, señala el único futuro posible de todas las otras culturas o pueblos [...] y precisamente por el carácter universal de la experiencia histórica europea, las formas del conocimiento desarrolladas para la comprensión de esa sociedad se convierten en las únicas formas válidas, objetivas, universales del conocimiento. Las categorías, conceptos y perspectivas (economía, Estado, sociedad civil, mercado, clase, etc.) se convierten así no sólo en categorías universales para el análisis de cualquier realidad, sino igualmente en proposiciones normativas que definen el *deber ser* para todos los pueblos del planeta. Estos saberes se convierten así en los patrones a partir de los cuales se pueden analizar y detectar las carencias, los atrasos, los frenos e impactos perversos que se dan como producto de lo primitivo o lo tradicional en todas las otras sociedades (Lander, 2000: 20-23).

Desde un posicionamiento similar, Arturo Escobar considera que “el desarrollo obró creando anormalidades (los pobres, los desnutridos, los analfabetos, las mujeres embarazadas, los sin tierra) anormalidades que entonces procedía tratar de reformar” (1991: 142).

Una crítica de la complejidad y profundidad de la anterior, sin posibilidades de ser asumida y resuelta de una vez (porque exigiría otros objetivos y otro estilo de investigación, con una metodología de deconstrucción de discursos), podría tener el efecto de descalificar todo lo producido dentro de estos marcos referenciales (este propio ensayo, por supuesto) y de desmovilizarnos hasta no contar con una episteme descolonizadora acabada.

Pero de lo que se trata es de avanzar en la conciencia de que los conceptos al uso, que todavía nos resultan útiles, nos constriñen a unos límites de lo posible que debemos permitirnos forzar: Estado, mercado, sociedad civil no son el único encuadre de la pobreza. No todas las prácticas de los excluidos son inferiores y contramodernas o del pasado. Es necesario deconstruir una idea del desarrollo que erosiona la “habilidad de los pobres para definir y hacerse cargo de sus propias vidas” (Escobar, 1996: 39) o que define como carenciales prácticas y satisfactores no aceptados como adecuados por la cultura occidental.

No es posible superar la pobreza, la miseria y la exclusión a partir de las nociones liberales (con pretensiones universalistas) de la riqueza y la *buena vida*, que son todavía ampliamente hegemónicas, aun en buena parte del llamado pensamiento crítico. Las políticas implementadas a partir de estas perspectivas de conocimiento eurocéntricas y coloniales no pueden sino contribuir a fortalecer y legitimar los mecanismos reproductores de la pobreza y la desigualdad (Lander, 2000: 200).

En su conjunto, todas las perspectivas críticas anteriores permiten nutrir una aproximación al tema de la pobreza y las políticas sociales desde una sociología de las desigualdades y la complejidad. Ello significa entender que la pobreza no es una situación desventajosa coyuntural, sino una ubicación extrema, o un conjunto heterogéneo de ubicaciones socio-estructurales extremas, en un esquema de relaciones estratificadas.

Es expresión de relaciones sociales excluyentes, que se generan a partir de la matriz de reproducción material de las sociedades, en su base productiva, como eslabón primario de la constitución de las desigualdades y de manifestación de relaciones de poder en el plano económico, que tienen una manifestación tangible en las relaciones de distribución, donde se verifica un proceso de apropiación de bienes sustentada en la explotación.

Este proceso deviene en una estructura desigualitaria y de relaciones de exclusión que funciona como un sistema dinámico de constreñimientos relativamente estables y externos al sujeto. Estos cambian en el tiempo, como condición para su persistencia, a través de adaptaciones a circunstancias nuevas, y delimitan el repertorio de acciones y vías posibles de acceso a los bienes sociales, a los cuales se puede llegar desde cada posición.

La estructura de desigualdades funciona como una armazón, que es creada por la acción de actores sociales concretos, pudiendo ser transformada y significada por ellos, pero que objetivamente se encuentra constituida como un sistema de limitaciones para el posible repertorio de acción.

La idea resultante es que la pobreza se encuentra ubicada dentro de una estructura socioclasista, definida como entramado de posiciones y dinámica de constreñimientos, de grupos sociales y de las relaciones que se establecen entre ellos, que se configuran a partir, en primer lugar –pero no exclusivamente– de la división social del trabajo y de las relaciones de propiedad que constituyen la base de la reproducción material de una sociedad histórico concreta. Ese entramado expresa el grado de estratificación y desigualdad primaria, así como de inclusión o exclusión, que caracteriza a dicha sociedad y que se conecta con otros ejes de articulación de diferencias sociales de naturaleza histórico-cultural (de género, generaciones, raza, etnia, entre otros).

La idea de dinámica de constreñimientos pretende asumir una noción de estructura desde la perspectiva de la complejidad, que no la identifique con situaciones estáticas, con persistencia por invariabilidad o inmovilidad, sino con la de proceso morfogénico (Navarro, 1994: 301), en el sentido de dinámicas sociales que generan eventualmente estabilidad, lo cual permite distinguir objetos (posiciones, en este caso) particularizados persistentes.

Se opone también a la visión de estructura como armazón fija, objetiva y material, que ejerce sobre las acciones de los sujetos sociales una determinación causal lineal, para acercarse a la de limitaciones que los actores pueden alterar, pero que suponen una externalidad que induce determinadas trayectorias sociales colectivas y destinos individuales para las diferentes posiciones socioestructurales. Ampliar o modificar dicho repertorio implica alterar y modificar la estructura que constriñe la acción, alterar relaciones de poder desde la matriz productiva.

La dimensión material de las relaciones de desigualdad se acompaña, articula y refuerza, en conexión recursiva, con procesos de producción simbólica que se constituyen en mecanismos culturales de naturaleza histórica y en refuerzo de la desigualdad y la pobreza, de construcción social de estigmas de inferioridad, creando con ello una

doble exclusión, económica y cultural, material y simbólica, para los grupos en desventaja.

Esta perspectiva considera, además, que la pobreza es un proceso social multidimensional de exclusiones, expropiaciones y carencias múltiples, de imposibilidad de acceder al disfrute de los bienes espirituales y materiales de los cuales dispone una sociedad y, con ello, de desplegar las capacidades humanas individuales y colectivas.

De igual modo, desde estas posiciones el Estado no es una estructura neutra, una especie de garante natural del bien común, sino un instrumento de imposición de poder de clase. En materia social, a través del Estado, una clase o un bloque de clases dominantes pueden imponer su agenda de cambios, ya sea por la vía pacífica, construyendo hegemonía como mediador democrático de conflictos de interés, o a través de la violencia y la coerción.

Esta aproximación es también deudora de la perspectiva holística, al considerar que la pobreza no tiene una explicación, una lógica causal exclusivamente interna, no puede ser explicada por sí misma, sino que se genera en una lógica sistémica general, la del funcionamiento material y simbólico de la sociedad en su conjunto, incluida la espacialidad global.

Por ello, aunque la escala de análisis habitual de la pobreza y de las políticas para su enfrentamiento es el Estado-nación, dado que también es esta la escala de análisis del desarrollo y que nuestro estudio, por razones prácticas, se concentrará en esa delimitación espacial (Cuba como país, como nación, y su Estado soberano como generador de estrategias de cambio social en sus límites nacionales), la concepción de pobreza que utilizamos la considera ubicada en el sistema-mundo, como fenómeno surgido en las relaciones económicas y sociales, en el proceso de producción, de apropiación excluyente y desigualitaria de bienes y de articulaciones de poder a escala planetaria.

De tal modo, la explicación de sus causas y el hallazgo de posibilidades para su eliminación desbordan los marcos estrictamente nacionales, y sería preciso buscarlos también en las estructuras y relaciones socioeconómicas globales. Es decir, en la forma en que la sociedad global, en su conjunto sistémico, se reproduce a sí misma y piensa cómo se reproduce.

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 social⁷. 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

⁷ 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 política⁸ –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 comparados⁹–, 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 social¹⁰.

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 insatisfechas¹¹. 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 familiar¹², 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 supervivencia 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 sectoriales¹³.

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, construidos 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)¹⁴.

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 apreciarse 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 extemporáneo 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 autoextinción¹⁵.

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 Cuba¹⁶.

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 nacional¹⁷.

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 transición¹⁸, 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.

18 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 desmantelamiento 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

Años	1953	1970
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
Total	100	100

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 intensa¹⁹.

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.
<hr/>	
·	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.
<hr/>	
·	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.
<hr/>	
·	Agosto de 1959. Ley de reducción de las tarifas de consumo de electricidad y gas.
<hr/>	
·	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.
<hr/>	
·	6 de agosto de 1960. Se nacionalizan las principales compañías norteamericanas.
<hr/>	
·	17 de septiembre 1960. Se nacionaliza toda la banca norteamericana.

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

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 etapa²⁰ (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.

20 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 datos²¹:

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 2001²².

Recuadro E

Cronología de las medidas fundamentales de la Reforma

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

²² 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"> · Ampliación de la presencia de representaciones de la banca extranjera. · Decreto Ley 140/93. Legaliza la tenencia de divisas para los ciudadanos cubanos. Legalización del envío de remesas familiares desde el exterior. · Decreto Ley 141/93. Amplía las posibilidades de realización de actividades en la categoría de trabajo por cuenta propia. · Creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, a partir de empresas agropecuarias estatales. · Organización de sistemas especiales de remuneración en divisas en empresas y entidades seleccionadas.
1994	<ul style="list-style-type: none"> · Decreto Ley 147/94. Establece el reordenamiento del aparato de administración central del Estado. · Incremento parcial de precios. · Ley 73 del Sistema Tributario. Amplía y establece nuevas imposiciones a los contribuyentes. · Entrega de tierras a familias en usufructo. · Creación de la Oficina Nacional de Auditoría. · Creación del mercado agropecuario y el mercado de productos industriales y artesanales (mercados de precios libres).
1995	<ul style="list-style-type: none"> · 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. · Creación de casas de cambio y cuentas de ahorro en divisas para la población. · Creación de zonas francas y autorización de negocios inmobiliarios.
1996	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecimiento de la asistencia social y creación de una red de alimentación pública a precios subsidiados para personas de bajos ingresos.
1998	<ul style="list-style-type: none"> · Perfeccionamiento empresarial.
2001	<ul style="list-style-type: none"> · Inicio de los nuevos programas de política social.

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 impacto²³:

- **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-

²³ 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 mercado²⁴:**
 - 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.

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- 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 formales²⁵.

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 Moncada²⁶, 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 prerrequisito 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 Constitución²⁷–, 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-

²⁷ 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 obstáculos²⁸: 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)

Año	Total	Porcentaje de variación (en relación con el año anterior)
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]

Año	Total	Porcentaje de variación (en relación con el año anterior)
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

Año	Gasto en servicios sociales	Porcentaje de variación (en relación con el año anterior)
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).

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Cuadro 7

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

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

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 %)

Gastos	1998	1999	2000	2001	Incremento 1998/2001*
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
Total	100	100	100	100	36

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 privada²⁹. 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

Tipos	1958-1959	1997-1998
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

Indicadores	1980	1990	1997	
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.

29 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

País	Lenguaje 3°	Lenguaje 4°	Matemática 3°	Matemática 4°
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 cubano³⁰, 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

Año	Total de pensionados	Valor (pesos)
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 poblacionales³¹.

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 actualidad³².

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 país³³.

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

33 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 espacio³⁴.

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 a 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 %)

Año	1956-1957	1960*	Diferencias 1960/1956-1957
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

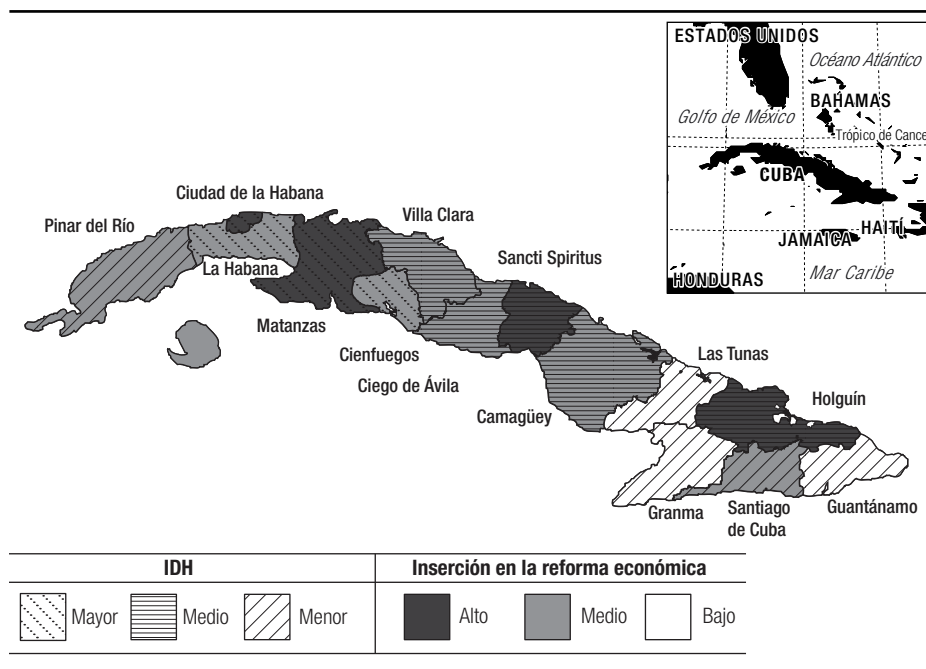
Cuba. Crecimiento del ingreso per cápita por estratos (en dólares de 1980)

Año	PIB per cápita	Del 40% más pobre Proporción del ingreso total		Del 5% más rico Proporción del ingreso total	
	USD	USD	%	USD	%
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
Tasas de crecimiento anual (%)					
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 calificacional-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 complementaran 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 incenti-vación 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
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

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	2º 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 reestratificación 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, construidos 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 urbana³⁵ (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)

Población total	100
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 %)

País	Pobres
Bélice	33
Dominica	28
República Dominicana	25
Granada	31
Haití	65
Jamaica	16

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Cuadro 26 [continuación]

País	Pobres
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 %)

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

Informe	IDH	IDG	IPG	IPC	IPH-1
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

Posición	País	Valor del IDHE
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 prevaletentes 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-

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

talación de nuevas capacidades para refinar petróleo y construcción de plantas electronucleares), 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
Total	100	100	100

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).

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- 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
Crecimiento con relación al año anterior				
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
Porcentajes sobre el PIB				
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).

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

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, perspectivamente, 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 impostergerable.

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 constatadas: 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 (Alburquerque, 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.

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

CONCLUSIONES PARA UNA PLATAFORMA DE DEBATE SOBRE EL ESTADO Y SUS ROLES EN LA ELIMINACIÓN DE LA POBREZA

La propuesta de cambios para Cuba en el modelo de política social evoca, inevitablemente, una reflexión de aliento más general: la capacidad del socialismo, en las circunstancias contemporáneas, para presentarse como opción alternativa, su vigencia como fórmula de enfrentamiento y solución a los problemas sociales, para la erradicación de la pobreza y la promoción de desarrollo social.

De hecho, las transformaciones sugeridas para el caso cubano intentan colocar la alternativa socialista en la perspectiva de la necesidad de un socialismo renovado, posible en la situación global actual, en un escenario nacional concreto y como posibilidad de convocar fuerzas sociales críticas en el contexto internacional. De manera que esta propuesta se inspira en esa imagen de socialismo posible, en la necesidad de dar anclaje a la utopía, de activar los puntos que podrían hacerla viable. En ella se refractan elementos que tienen que ver con la historia nacional y que son atinentes al socialismo en Cuba, pero también aspectos relacionados con los cambios en el sistema-mundo.

Planteando el asunto de forma muy comprimida y parcial, sólo en algunos de sus ejes esenciales, se trata de que ya no es posible imaginar opciones alternativas como un camino único de progreso, guiado por la inevitabilidad histórica y como misión de una sola clase social, la clase obrera, tal como fue pensada por el marxismo primi-

genio; ni tampoco que la solución al vasto abanico de problemas y contradicciones sociales podría provenir, linealmente, de la solución a la contradicción trabajo-capital.

Una concepción compleja de la historia y del progreso, que ha sido sometida a la prueba de los acontecimientos del siglo anterior y a la obvia capacidad del capitalismo para innovar y encontrar solución a sus propias crisis, nos lleva a aceptar la no linealidad, la intervención del azar y la trascendencia de lo constructivo en el curso de la historia, como el modo más adecuado para comprender y actuar sobre sus leyes-tendencias.

Por otra parte, la clase obrera ya no es aquella industrial, conglomerada en enormes colectivos productivos, disciplinada y con grandes posibilidades de cohesión. No lo es ya en el mundo central, en una producción informatizada, con regímenes de trabajo flexibles, y nunca lo fue en la periferia. La contradicción trabajo-capital está fractalizada, combinada, articulada, refiltrada y multiplicada en otras innumerables contradicciones, relaciones de explotación y actores que la desbordan y complejizan. Por ello no puede pretenderse que dicha contradicción las englobe y solucione por derrame o mecánicamente, que las explique a través de nexos deterministas, sin hacerlas visibles en su singularidad, sin construir agendas que las enlacen a todas, pero sintetizándolas y particularizándolas simultáneamente.

La globalización ha intensificado los procesos de multiculturalización a escala planetaria, volviendo más evidente que nunca el hecho de que la diversidad sociocultural es una cualidad esencial de la existencia y un componente del desarrollo. Por esta razón, ninguna idea de soluciones homogéneas podría tener éxito, como agenda de convocatoria ni como instrumento efectivo de una política de transformación social profunda.

Pensar en el socialismo hoy es pensar en un modelo de coordinación económica, política y social multicéntrico, de pluriactores, como múltiple es el sujeto del cambio que hoy podríamos imaginar, sustentado en la participación autotransformativa radical en todos los sectores de la vida, así como en la socialización de la propiedad sobre los medios de producción acudiendo a vías de cogestión, a la gradualidad y las variantes que cada caso exija, alejado del modelo hiperestatalista como variante única y universal.

Una agenda socialista actual implicaría dar cuenta de la multiplicidad de actores que son expresión del polo en desventaja, de las más disímiles relaciones de desigualdad y de la diversidad socioeconómica y cultural global, asumiendo el multiculturalismo emancipatorio, aquel que considera que el derecho a la diferencia debe ser articulado con el derecho a la igualdad a través de la redistribución de la riqueza (Santos, 2003: 62) y responder a la viabilidad económica con un criterio de sustentabilidad. Pero reconocer la vigencia de una opción socialista en la con-

temporaneidad no significa que entendamos esta opción como rumbo directo y único, que descalifica otras variantes de enfrentamiento a las desventajas sociales.

Llegados a este punto, y aunque resulta difícil definir un agente de cambio concreto o un conjunto de actores como interlocutores para nutrir un repertorio general alternativo de lucha contra la pobreza, propongo acercarnos a él imaginando una posible plataforma de puntos de debate para un cambio de mentalidades, orientado a la desnaturalización de la pobreza, en una especie de deconstrucción de las supuestas certezas neoliberales en relación con los instrumentos de actuación sobre ella y sobre la legitimidad de la desigualdad.

El primer punto en esa deconstrucción consiste en desnaturalizar la idea que se ha extendido en el sentido común de que hay ricos y pobres porque ello forma parte de la diversidad inevitable de lo social, así como que dicha diversidad está determinada por cualidades personales, elecciones individuales, eficientes o ineficientes, que conducen a una ubicación socioestructural dada, ventajosa o desventajosa. Cuando se parte de esta idea, las políticas de manejo de la pobreza se orientan a proteger, a asistir mínimamente o a fortalecer, a dotar (dotándolos de activos tangibles e intangibles) a individuos y familias que quedan desconectados del acceso al bienestar porque no pueden o no están en condiciones de tomar las mejores decisiones para usar su libertad competentemente ante el mercado, que es el ámbito de reconocimiento por excelencia de esa libertad.

Si, por el contrario, se reconoce el peso determinante de las constricciones socioestructurales en la conexión desigual que los distintos grupos sociales tienen en relación con el acceso a los satisfactores de sus necesidades y en los nexos inclusión/exclusión, como así también la baja calidad del mercado como instrumento de distribución equitativa de bienes, las políticas tendrían que orientarse hacia la alteración de esas constricciones en el ámbito de lo social.

Lo individual, de gran valor en el manejo de la pobreza, no es asunto secundario y sobre él hay que operar también, pero esta escala de manejo sólo es efectiva en articulación con un contexto social de inclusión.

Cuba muestra que es posible producir una variación sustantiva en los desempeños sociales y el acceso al bienestar de los sectores populares y pobres partiendo de políticas inclusivas y de desestratificación. Aun cuando no se logre en su plenitud el objetivo de eliminar totalmente la pobreza, debido a la fuerza de la influencia de condicionamientos internos y externos de alta complejidad, que no siempre es posible manipular desde la escala del Estado-nación o en un tiempo relativamente breve, existen potencialidades para inducir una dirección de progreso social para las mayorías.

La tarea de alteración de constricciones estructurales no puede, obviamente, recaer en actores aislados, que impulsan desde escenarios limitados sus agendas particulares, pues acciones como esas difícilmente puedan modificar estructuras de desigualdad.

Ello nos conduce directamente a otro punto de debate básico en esta plataforma; una vez más, al Estado y su rol en la atención a la pobreza. Considero que esta investigación ha acumulado suficientes evidencias teóricas y empíricas para entender, al menos, que no es esta una cuestión cerrada. Sociedades cambiantes, sistemáticamente diferenciadas, inmersas en procesos de articulaciones complejas, requieren estructuras flexibles y cambiantes también, que puedan hacerse cargo de esa complejización y que, eventualmente, puedan preparar su propia desaparición o transformación.

Pero en el punto momento-espacio en que nos encontramos en la historia social (mejor, en las confluentes y conflictivas historias sociales plurales), no ha cristalizado una estructura de coordinación social alternativa al Estado que asegure negociaciones entre actores antagónicos que respeten un mínimo de equidad y una estrategia integradora de la multiplicidad de sujetos sociales en las escalas territoriales aún existentes (la nacional incluida, naturalmente), donde los sujetos populares sean objeto de derechos universales.

Claro que al partir del examen de Cuba podría parecer que estas reflexiones sólo se aplican, o estarían limitadas, a la relación socialismo-pobreza y a las posibilidades de acción de un Estado socialista, o que podrían ser valoradas sólo dentro de un repertorio de política social del socialismo, lo que invalidaría cualquier pretensión de encontrar puntos de generalización. Sin embargo, la conclusión del no agotamiento del modelo de coordinación social estatal para el manejo de la pobreza se deriva no solamente del caso cubano, sino de la observación de tendencias de actuación del Estado que han acompañado a la globalización neoliberal. De allí se desprende que rescatar su pertinencia actual en la jerarquización de la política social tiene puntos de contacto con el caso cubano, pero va más allá de él.

La utilidad de la coordinación estatal en materia de política social es legítimamente rescatable en una perspectiva democrática:

La soberanía popular que se expresa en un régimen democrático debe necesariamente encarnarse en un estado nacional. Es posible que en el futuro esto no sea así y que el sistema interestatal ceda su lugar a una nueva configuración política internacional. Pero, mientras tanto, la sede de la democracia continúa siendo el estado nación (Boron, 2003: 15).

Aceptando la naturaleza del Estado como instrumento de dominación y el horizonte utópico de su desaparición en una perspectiva de largo plazo, sigue resultando pertinente (y forma parte del centro de un repertorio alternativo actual de lucha contra la pobreza) rescatar las potencialidades de la estatalidad para ejercer la coordinación vinculante de divergentes, forzando la balanza hacia un mayor espacio para la colocación de la agenda social, en el sentido de producir “un cambio de correlación entre las fuerzas sociales” (Dos Santos, 1998: 16), de “construir el poder del amplio espectro de sectores sociales perjudicados por la implantación del modelo neoliberal” (Castellani, 2002: 128).

Diversas propuestas coinciden en un punto de vista semejante a este en diferentes direcciones de recuperación de la estatalidad. La idea de un Estado fuerte (que no se identifica con grande, sino que es un rasgo de calidad, no de tamaño) en sentido financiero y organizacional, con alta capacidad de intervención y regulación en la vida económica y social del país, para disciplinar a los agentes económicos nacionales más poderosos, para ejercer un control efectivo sobre la corrupción (Boron, 2000: 127), para asegurar márgenes de autodeterminación y soberanía imprescindibles para cualquier emprendimiento de desarrollo nacional, para proveer bienes públicos dentro de una concepción de ciudadanía contemporánea y para negociar, en función de los intereses nacionales, con los agentes económicos transnacionalizados constituye un ejemplo (Boron, 2003: 15-16).

Una segunda muestra de ello es la exigencia de reformas mínimas del Estado, para significar que debe producirse una valorización de los factores de progreso y que es necesario que el aparato estatal actúe fomentando y regulando el crecimiento económico, reorientando la distribución del ingreso, garantizando una defensa mínima de la soberanía y de los intereses nacionales, así como de su propio mercado interno, impulsando el pleno empleo y los factores de equilibrio social (Dos Santos, 1998: 70).

También debe considerarse la perspectiva emancipatoria y de construcción social del Estado, en la que, lejos de desmantelarse las estructuras estatales y la esfera social, estas se recuperan para regular el mercado, fortalecer espacios microsociales y nacionales, promover políticas sectoriales activas de protección a la producción nacional, fomentar la industria y la agricultura, implementar acciones de redistribución de ingresos y reorientar los gastos públicos priorizando la atención a los vulnerables, la oferta de servicios sociales de calidad y la eliminación de las causas de la pobreza, posibilitando la integración social (Fogel, 2002: 84-85).

Pero precisamente, al asumir la naturaleza de dominación de clase del Estado y su proyección extranacional, se entiende que su acción

debe ser balanceada y empujada en la dirección de los intereses de los sectores populares a través de la actuación de la sociedad civil, confrontando los poderes autoritarios del Estado, también en una escala de proyección universal, en la construcción de una agenda hacia la ciudadanía global que convoque a la acción por encima de las fronteras nacionales, y que supone el crecimiento de redes asociativas no gubernamentales, la globalización de la idea de justicia como producto de la resistencia a la opresión, de la confrontación crítica con el presente, con lo realmente existente (Vilas, 2003: 35-36).

Este Estado mínimo-fuerte, responsable por los derechos de ciudadanía, debería actuar democráticamente en escenarios internacionales, nacionales e intranacionales de diferente escala, como ejes múltiples del ejercicio de su coordinación social vinculante y de la soberanía popular. Se trata de un Estado cuestionado, controlado y presionado sistemáticamente por la sociedad civil, particularmente por los sectores populares y desfavorecidos, que se convierten también en actores extranacionales, en una perspectiva emancipatoria y movilizativa de reto constante a la dominación clasista. El mismo estaría en capacidad de ser el depositario de la garantía de una política social de integración, definida a través de fórmulas participativas de cogestión entre actores de gobierno y extraestatales que, superando los enfoques residuales, incluya la lucha contra la pobreza en un encuadre amplio, de alteración de las bases estructurales de la exclusión en los límites en que esto sea posible en las circunstancias concretas.

Además de la pertinencia de la estatalidad, los avances y obstáculos remanentes que Cuba presenta en materia de pobreza y desigualdades indican que los mecanismos de universalización resultan decisivos en cualquier estrategia de manejo de la pobreza, aun en condiciones de recursos escasos, o especialmente en estas condiciones. La observación de la experiencia cubana añade argumentos de fondo a la postura que considera que la alternativa focalización-universalización constituye una falsa paradoja. La expresión más eficiente de la focalización se da cuando esta se articula como política direccionada hacia la atención de necesidades particulares, en un contexto de derechos universales de ciudadanía, mientras que la universalización asume mayores grados de densidad, profundización y expansión cuando es complementada con instrumentos de focalización.

En este estudio, la búsqueda de supuestos para construir una política social de inclusión ha seguido la lógica de contrastar el caso cubano, en su condición de construcción socialista desde la periferia, con los impactos de los reajustes neoliberales sobre la esfera social en diferentes países latinoamericanos, así como con experiencias que representan acercamientos a una agenda alternativa, aun dentro de un

Estado nacional con reformas neoliberales en curso. Partiendo de las inferencias que arrojan estos contrastes, entre los presupuestos básicos de una política de inclusión para el manejo de la pobreza podríamos colocar los siguientes³⁶:

- Universalización efectiva de los derechos sociales.
- Incorporación de los excluidos a los circuitos de ciudadanía a través de la construcción de redes universales, permanentes, estables y de cobertura total, de servicios públicos de calidad y sin discriminación, a los que pueda accederse con independencia del nivel de ingresos.
- Garantía de igualdad en un nivel adecuado de satisfacción de las necesidades básicas para todos los ciudadanos.
- Radicalización del carácter público de la política social.
- Responsabilidad inalienable e intransferible del Estado en la ejecución, control, regulación, fiscalización y asignación de recursos en todas las acciones de interés social prioritario, que incluye el despliegue de una gestión social participativa y multicéntrica.
- Eliminación de la dualidad en el acceso a los servicios y beneficios de la política social, que ha creado una división entre un sector público desfinanciado para pobres y un sector privado de mayor calidad para quien puede acceder a estos bienes a través de su distribución mercantil.
- Calidad de la opción pública de acceso al bienestar al mismo nivel que la privada, lo que podría hacer prescindible esta última, incluso para las capas medias y altas de la estratificación social.
- Máxima priorización de la gestión social.
- Subordinación del desarrollo económico al social.
- Prioridad ética de la política social.
- Visibilidad institucional de la esfera social.

36 En la identificación de los supuestos me he auxiliado especialmente de una comparación del caso cubano con las observaciones y propuestas de la colega brasileña Laura Tavares, derivadas de su estudio de las reformas neoliberales aplicadas en Brasil, Chile, México, Argentina y Bolivia, así como de las políticas sociales implementadas por el gobierno del estado de Rio Grande do Sul, con la llegada del Partido de los Trabajadores a la gobernación en 1999 (Tavares, 1999; 2002a). Mi propuesta recrea y amplía la de esta colega, cuyo trabajo valoro altamente.

- Aumento significativo de los gastos sociales, sobre la base de un aumento de la proporción del PIB que se destina a la esfera social pública, de la renegociación del pago de la deuda externa y de una reforma tributaria que grave proporcionalmente y no regresivamente los ingresos de los diferentes grupos sociales, elevando la contribución de los más ricos al bien común.
- Control democrático social.
- Amplia participación social cogestiva en todos los momentos de la formulación y ejecución de las políticas sociales, incluyendo la organización de asignaciones presupuestarias.
- Empoderamiento de los sectores populares y desfavorecidos a través de acciones de reforzamiento y formalización de su presencia organizada en la sociedad civil y de las vías de colocación de sus demandas, como parte consustancial de las acciones de coordinación del Estado.
- Prioridades macroeconómicas de la política social enfocadas al desarrollo.
- Combinación de acciones preventivas, redistributivas y compensatorias, con primacía de las primeras.
- Énfasis en acceso a empleo de remuneración adecuada, salud y educación como responsabilidad pública.
- Integración y unicidad de la política social.
- Articulación de la gestión descentralizada de programas sociales y de la multiplicidad de posibles acciones locales, grupales y sectoriales, en una política social unitaria, definida por un proyecto estratégico de desarrollo nacional que sintetiza la diversidad de necesidades sociales de los diferentes grupos que integran el espacio nacional.
- Articulación sinérgica de escalas (nacional, regional, territorial, local), de acciones sectoriales y de instrumentos de centralización y descentralización.
- Unidad e igualdad en la diversidad.
- Atención a necesidades y desventajas particulares de diferentes grupos sociales a través de acciones afirmativas o de discriminación positiva y de la consideración de la multiplicidad posible de satisfactores, en atención a las tradiciones y la cultura de diferentes localidades y colectividades sociales.
- El carácter público y universal de los servicios no debe identificarse con estandarización y homogeneización. Este supuesto incluye

su correlato: diversidad y derecho a la diferencia en articulación con la igualdad y universalidad de derecho, que se instrumenta a través de políticas direccionadas.

- Fortalecimiento de la capacidad de autotransformación de los sectores vulnerables.
- Fomento de acciones para el apoyo a micro y pequeñas empresas, cooperativas u otras asociaciones y emprendimientos económicos de los sectores más pobres, para la ampliación de las posibilidades de empleo y de adquisición de activos, así como de todas aquellas acciones que den acceso a propiedad sobre medios de producción (en formas individuales y colectivas, de economía popular y solidaria) y permitan una desconcentración del poder económico.
- Dotación de sustentabilidad económica a la política social.
- Intervención del Estado en la definición y puesta en práctica de una estrategia económica de elevación de la producción, la productividad y la competitividad externa de la economía nacional, combinando la innovación con formas tradicionales de producir que ofrezcan oportunidades de satisfacción de necesidades en un nivel adecuado y se orienten a garantizar la reproducción ampliada y autopropulsada del proceso de satisfacción de las necesidades, incluyendo una relación sostenible con la naturaleza.
- Comprensión de la pobreza en su contexto de desigualdad y como conjunto interiormente heterogéneo.
- Tratamiento de la pobreza en su conexión con la desigualdad, como relación social de desigualdad.
- Diseño de políticas de atención, reducción y eliminación de las ubicaciones socioestructurales que expresan pobreza y vulnerabilidad social que alternen los grados de desigualdad y se atengan a la diversidad de estas ubicaciones, en las que subyacen orígenes, causas, expresiones, factores de reproducción, capacidad autotransformativa y soluciones posibles diferentes.
- Construcción de agendas sociales extranacionales.
- Inclusión de la agenda de desarrollo social y de lucha contra la pobreza dentro de los objetivos de las acciones de integración y cooperación internacional.
- Enlace de los objetivos de integración económica regional con los de integración en las dimensiones sociales.

- Corresponsabilidad e intervención de actores múltiples en la política social.
- Combinación de la acción estatal con la de actores extraestatales como el empresariado privado, las ONG y otras organizaciones como responsables por planes y proyectos específicos que deben articularse a la lógica estratégica general.

Estos supuestos están colocados –fundamentalmente, aunque no solamente– en el terreno de los condicionamientos macro y estructurales de la pobreza, y deben ser complementados con otros que enfatizan en la escala de su reproducción local, microfamiliar y simbólica, accionando tanto sobre un cambio en las estrategias comunitarias y familiares de provisión de ingresos, acceso a bienes y servicios y su transmisión grupal y generacional, como sobre los factores culturales de estigmatización social de los pobres, marginación y automarginación, utilizando para ello el sistema formal de educación, velando porque este refuerce valores y relaciones de igualdad, no discriminatorios, y por que elimine de sus programas la posibilidad de reforzamiento de estereotipos asociados a las desventajas sociales.

Resulta obvio que este conjunto de supuestos y propuestas generales no agotan las posibilidades y requerimientos de un modelo integrado de acción sobre la pobreza que capture la complejidad del proceso real de constitución y reproducción de las tendencias de empobrecimiento y la heterogeneidad interior de la pobreza misma. Sólo intentan señalar aquellas rutas de entrada al problema que, dados los avances teóricos en este campo y las lecciones que surgen de diferentes prácticas, indican prioridades y constituirían un basamento inicial para emprendimientos posteriores de mayor alcance.

Se impone en la lucha contra la pobreza la exigencia de “universalizar para no compulsar, no estigmatizar, no multiplicar clientelas” (Levinas, 2003: 18), para “construir ciudadanos y eliminar la exclusión” (Ivo, 2003: 20), de desplegar “proyectos políticos alternativos y contrahegemónicos en relación con el proyecto neoliberal” (Tavares, 2002a: 26). En síntesis, una política social de soberanía popular que coloca en máxima tensión la matriz de las relaciones de propiedad y de los nexos trabajo-capital en el sistema-mundo, adelantando el horizonte utópico.

BIBLIOGRAFÍA

- Albizu-Campos, Juan Carlos 2004 "La mortalidad en Cuba. Transición, desarrollo y cambios", Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional, Tlaxcala, mimeo.
- Alburquerque, Fernando 1995 *Espacio, territorio y desarrollo económico local* (Santiago de Chile: ILPES).
- Alonso, Aurelio 1995 "Marxismo y espacio de debate en la Revolución Cubana" en *Temas* (La Habana) N° 3.
- Alonso, Aurelio 2002 "La pobreza vista en tres escalas. Reflexiones sobre el Caribe hispano", Seminario Internacional Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Caribe: los Actores Externos y su Impacto, CLACSO-CROP, La Habana, mimeo.
- Álvarez, Elena 2000 "Descentralización y diversificación en la economía cubana: nuevas bases para la cooperación internacional" en *Cuba Investigación Económica* (La Habana) Año 6, N° 1.
- Álvarez, Mayda 2000 "Mujer y poder en Cuba" en Monereo, Manuel et al. (coord.) *Cuba construyendo futuro* (Madrid: El Viejo Topo).
- Álvarez, Oneida 1997 "La economía cubana" en *Papers* (Barcelona) N° 52.

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- Álvarez, Sonia 2005 “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza” en Álvarez, S. (comp.) *Trabajo y reproducción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO-CROP).
- Añé, Lía 2000 “La reforma económica y la economía familiar en Cuba” en De Miranda, Mauricio (comp.) *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe* (Cali: T/M).
- Argüelles, Félix 1989 *La seguridad social en Cuba* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Barbería, Lorena 2003 “Remittances to Cuba: an evaluation of Cuban and US government policy measures”, Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University, Boston. Working Paper.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 1992 *Reducing poverty in Latin America and the Caribbean: an agenda for actions* (Washington DC: BID).
- BM-Banco Mundial 1997 *El Estado en un mundo en transformaciones* (Washington DC: BM).
- BM-Banco Mundial 2000 “Caribbean economic overview 2000” (Washington DC: BM) Informe N° 20.460.
- Boltvinik, Julio 1992 “La medición de la pobreza en América Latina” en *Comercio Exterior* (México DF) N° 42.
- Boron, Atilio 2000 *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo* (Buenos Aires: CLACSO/Fondo de Cultura Económica).
- Boron, Atilio 2003 “Sobre mercados y utopías. La victoria ideológico-cultural del neoliberalismo” en *Caminos* (La Habana) N° 29-30.
- Braathen, Einar y Dean, Hartley 2003 “Anti-globalisation and anti-statism: emergent challenges to the role of the State in poverty reduction”, Seminario Internacional El Papel del Estado en la Lucha contra la Pobreza, CLACSO/CROP, Recife, mimeo.
- Brundenius, Claes 1984 *Crecimiento con equidad. Cuba 1959-1984* (Managua: INIES-CRIES).
- Burguete, Ricardo 1976 *La teoría marxista de las clases sociales y la estructura de la sociedad contemporánea* (La Habana: Ciencias Sociales).

- Caminotti, Mariana et al. 2002 “El capital social en el marco de las nuevas estrategias del Banco Mundial para la reducción de la pobreza” en *Pensamiento Propio* (Managua) N° 16.
- Carranza, Julio 1995 “La crisis: un diagnóstico. Los retos de la economía cubana” en Hoffmann, Bert (ed.) *Cuba: apertura y reforma económica. Perfil de un debate* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Carranza, Julio et al. 1997 *Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Castellani, Ana Gabriela 2002 “Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea” en Schorr, Martín et al. *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Castillo, Marcelina 2003 “Conceptualización de la pobreza desde la perspectiva de género” en *Población y desarrollo. Argonautas y caminantes* (Tegucigalpa) N° 1.
- Castro, Fidel 1961 *La historia me absolverá* (La Habana: Imprenta Nacional de Cuba).
- Castro, Fidel 1988 *Por el camino correcto* (La Habana: Editora Política).
- CEPAL 1990 *Transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CEPAL 1992 “Renovadas orientaciones y tendencias de los programas de compensación social en la región”, Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina, Santiago de Chile, mimeo.
- CEPAL 1994 *Panorama social de América Latina 1994* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CEPAL 1998 *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CEPAL 2000 *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- CEPAL 2001 *Panorama social de América Latina y el Caribe 2000* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CEPAL 2004 *Panorama social de América Latina 2002-2003* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CEPAL 2006 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- César, María Auxiliadora 2005 *Mujer y política social en Cuba: el contrapunto socialista al bienestar capitalista* (Ciudad de Panamá: Mercie).
- Chávez, Ernesto 2003 “El combate contra la pobreza en Cuba. Políticas sociales y estrategias familiares”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Papel del Estado en la lucha contra la pobreza, CLACSO-CROP/FJN, Recife.
- Claude, Marcel 2002 “Determinación del nuevo umbral de pobreza en Chile (una aproximación desde la sustentabilidad)”, Santiago de Chile, Fundación Terram, Informe de Investigación.
- Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía 1988 “Decisiones adoptadas sobre algunos elementos del sistema de dirección de la economía” en *Cuba, Economía Planificada* (La Habana) Año 3, N° 3.
- Comité Estatal de Estadísticas 1987 *Anuario estadístico de Cuba* (La Habana).
- Coraggio, José Luis 1999 “¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?” en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 164.
- D’Angelo, Ovidio 2004 “¿La autogestión local como vía para la transformación social?” en *Temas* (La Habana) N° 36.
- Dean, Hartley 2003 “The global human rights agenda and the (im) possibility of the ethical state”, Seminario Internacional El Papel del Estado en la Lucha contra la Pobreza, CLACSO/CROP, Recife, mimeo.
- Departamento de Estudios sobre Familia-CIPS 2001 “Familia y cambios socioeconómicos a las puertas del nuevo milenio”, La Habana, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Informe de Investigación.
- Díaz, Beatriz 1992 “Cuba, modelo de desarrollo con equidad” en *Sistemas políticos. Poder y sociedad. Estudios de caso en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Díaz, Selma 2004 “Experiencias organizativas de autogestión y ayuda mutua: una contribución a la solución del problema de la vivienda por parte de sectores populares en América Latina”, Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional, Tlaxcala, mimeo.
- Dilla, Haroldo 1993 “Cuba: la crisis y la rearticulación del consenso político (notas para un debate socialista)” en *Cuadernos de Nuestra América* (La Habana) Vol. 10, N° 10.

- Dilla, Haroldo et al. 1991 "Los municipios en Cuba: una experiencia más allá de los paradigmas" en *Síntesis* (Madrid) N° 15.
- Domínguez, María Isabel y Díaz, María del Rosario 1997 "Reproducción social y acceso a la educación en Cuba", La Habana, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Informe de Investigación.
- Dos Santos, Teothonio 1998 "La teoría de la dependencia" en López Segrera, Francisco (ed.) *Los retos de la globalización* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Duarte, Marisa 2002 "El Consenso de Washington y su correlato en la reforma del estado en la Argentina: los efectos de la privatización" en Schorr, Martín et al. *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Echevarría, Dayma 2004 "Mujer, empleo y dirección en Cuba: algo más que estadísticas" en *15 Años del Centro de Estudios de la Economía Cubana* (La Habana: Feliz Varela).
- Engels, Federico 1975 (1878) *Anti-Duhring* (La Habana: Pueblo y Educación).
- Escobar, Arturo 1991 "Imaginando el futuro: pensamiento crítico, desarrollo y movimientos sociales" en López Maya, Margarita (ed.) *Desarrollo y democracia* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Escobar, Arturo 1996 (1995) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo* (Bogotá: Norma).
- Espina, Rodrigo y Rodríguez, Pablo 2004 "Raza y desigualdad en la Cuba actual", Taller Pobreza y Política Social en Cuba: los Retos del Cambio Económico y Social, Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller/Universidad de Harvard/Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, mimeo.
- Espina Prieto, Mayra Paula 1994 "Reproducción socioestructural en Cuba", Tesis de Doctorado, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana.
- Espina Prieto, Mayra Paula 2003a "Efectos sociales del reajuste económico: igualdad, desigualdad y procesos de complejización en la sociedad cubana", Congreso de LASA, Dallas, mimeo.
- Espina Prieto, Mayra Paula 2003b "Territorialización de las desigualdades y reestratificación de los ingresos. Nuevos escenarios y retos para la

- seguridad social en Cuba” en Witte, Lothar (ed.) *Seguridad social en Cuba. Diagnósticos, retos y perspectivas* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Espina Prieto, Mayra Paula et al. 1994 “Reproducción de la estructura socioclasista cubana: cinco tesis acerca de sus rasgos generales” en Valdés Paz, Juan et al. *La transición socialista en Cuba. Estudio sociopolítico* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Espina Prieto, Mayra Paula et al. 2002 “Componentes sociestructurales y distancias sociales en la ciudad”, La Habana, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Informe de Investigación.
- Esping-Andersen, Gosta 1999 “Después de la Edad de Oro: el futuro del estado benefactor en el Nuevo Orden Mundial” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. 36, N° 142.
- Espinoza, Vicente 2002 *La movilidad ocupacional en el Cono Sur. Acerca de las raíces estructurales de la desigualdad social* (Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados).
- Ezcurra, Ana María 1999 “Intervención estatal y globalización neoliberal” en *Caminos* (La Habana) N° 15-16.
- Faletto, Enzo 1993 “Política social, desarrollo y democracia en América Latina. Las funciones del Estado” en *Fermentum* (Mérida) Año 3, N° 6 y 7.
- Fernández, Flor María y Yordi, Mirtha 2002 “Estado y seguridad social: experiencia cubana” en Burgos, Nilsa (ed.) *Política social y trabajo social* (San Juan de Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico).
- Ferriol, Ángela 1998 “Política social cubana: situación y transformaciones” en *Temas* (La Habana) N° 11.
- Ferriol, Ángela 2002 “Explorando nuevas estrategias para reducir la pobreza en el actual contexto internacional”, Seminario Internacional Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Caribe: los Actores Externos y su Impacto, CLACSO-CROP, La Habana, mimeo.
- Ferriol, Ángela 2003a “Acercamiento al estudio de la pobreza en Cuba”, Taller Aproximaciones Metodológicas al Estudio de la Pobreza y la Política Social, Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller/Universidad de Harvard, Boston, mimeo.
- Ferriol, Ángela 2003b “Ingresos y desigualdad en la sociedad cubana actual” en Menéndez, Manuel (comp.) *Los cambios en la estructura socioclasista en Cuba* (La Habana: Ciencias Sociales).

- Ferriol, Ángela 2004 "Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana", La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, Informe de Investigación.
- Ferriol, Ángela et al. 1997 *Efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los años 90* (La Habana: INIE-CIEM).
- Figueras, Miguel 1990 "Cambios estructurales en la economía cubana" en *Cuadernos de Nuestra América* (La Habana) Vol. VII, N° 15.
- Filgueira, Carlos 2000 *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Fogel, Ramón 2002 *Pobreza y rol del Estado en el Paraguay* (Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios).
- Franco, Rolando 2003 "Políticas sociales y equidad" en *Pobreza e desigualdades sociais* (Bahia: Superintendencia de Estudos Económicos e Sociais).
- García, Adriano et al. 2003 *Política industrial, reconversión productiva y competitividad. La experiencia cubana de los noventa* (La Habana: Fundación Friedrich Hebert/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas).
- García, Anicia 1997 "Mercado agropecuario: evolución actual y perspectiva" en *Cuba Investigación Económica* (La Habana) Año 3, N° 3-4.
- García Pino, Orlando et al. 1990 "Acerca del desarrollo del nivel de vida material y cultural en Cuba" en Espina Prieto, Mayra Paula y Winkler, Gunnar (coords.) *Objetivos sociales y condiciones del desarrollo económico. Estudio comparativo RDA-Cuba* (La Habana: Academia).
- García Pino, Orlando et al. 1991 "Aspectos diferenciados de la política social en Cuba", La Habana, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Informe de Investigación.
- Gasperini, Lavinia 1999 "The Cuban education system: lessons and dilemmas" (Washington DC: World Bank) Paper Series N° 48.
- Girardi, Giulio 2000 (1994) *El ahora de Cuba. Tras el derrumbe del comunismo y tras la visita del Papa* (Madrid: Nueva Utopía).
- González, Alfredo 1998 "Economía y sociedad: los retos del modelo económico" en *Temas* (La Habana) N° 11.

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- González, Alfredo 2000 "Plan y mercado: aspectos estratégicos en el perfeccionamiento del modelo de planificación" en *Cuba Investigación Económica* (La Habana) Año 6, N° 3.
- González, Alfredo 2002 "Socialismo y mercado" en *Temas* (La Habana) N° 30.
- González, Alfredo y Ferriol, Ángela 1995 "Cuba: política social en el ajuste económico" en Guardiola, Dagmar et al. *La política social entre los nuevos desafíos. Cuba y Puerto Rico* (San Juan de Puerto Rico: Publicaciones Puertorriqueñas).
- González Casanova, Pablo 1992 "Crisis del Estado y lucha por la democracia en América Latina" en *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina* (Caracas: Nueva Sociedad).
- González Casanova, Pablo 2004 "La dialéctica del progreso y el progreso de la dialéctica", Cátedra de la Complejidad, Instituto de Filosofía, La Habana, mimeo.
- Gordon, David y Spicker, Paul (eds.) 1999 *The international glossary on poverty* (Bergen: CROP).
- Gosfroguel, Ramón 2003 "Cambios conceptuales desde la perspectiva del sistema-mundo. Del cepalismo al neoliberalismo" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 183.
- Granma* 2004 (La Habana) 13 de noviembre.
- Grugel, Jean 2002 "El retorno del estado al activismo transnacional" en *Pensamiento Propio* (CRIES) Año 7, N° 16.
- Gunder Frank, André 1973 *América latina: subdesarrollo o revolución* (México DF: Era).
- Hernández, Aymara 2004 "Neoliberalismo y localismo, ¿una asociación posible de desmentir?" en Linares, Cecilia et al. (comp.) *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).
- Hernández, Rafael 1994 "La otra muerte del dogma" en *La Gaceta de Cuba* (La Habana) N° 5.
- Hernández, Rafael y Dilla, Haroldo 1990 "Cultura política y participación popular en Cuba" en *Cuadernos de Nuestra América* (La Habana) Vol. VII, N° 15.
- Hinkelammert, Franz 1999 *Ensayos* (La Habana: Caminos).

- Hobsbawn, Eric 1974 (1960) "Prefacio" en Engels, Federico *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Ibáñez, Jesús 1991. *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden* (Santiago de Chile: Amerindia).
- Instituto Nacional de la Vivienda 2000 "Informe resumen", II Seminario-Taller sobre Políticas de Viviendas y Asentamientos Humanos, La Habana, mimeo.
- Iñiguez, Luisa et al. 2001 "La exploración de las desigualdades espacio-familias en la Ciudad de La Habana", La Habana, Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano, Informe de Investigación.
- Iñiguez, Luisa y Pérez, Omar Everleny 2004 "Territorio y espacio en las desigualdades sociales de la provincia Ciudad de La Habana" en *15 Años del Centro de Estudios de la Economía Cubana* (La Habana: Feliz Varela).
- Iñiguez, Luisa y Ravenet, Mariana 1999 "Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba", La Habana, Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano, Informe de Investigación.
- Ivo, Anete 2003 "Las nuevas políticas sociales de combate a la pobreza en América Latina: dilemas y paradojas", Seminario Internacional El Papel del Estado en la Lucha contra la Pobreza, CLACSO/CROP, Recife, mimeo.
- Kliksberg, Bernardo 2002 "Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina", Seminario Internacional Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe, MOST-UNESCO, Montevideo, mimeo.
- Lander, Edgardo 2000 "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos" en Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO/UNESCO).
- Lechner, Norbert 1997 "Tres formas de coordinación social" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 61.
- Lenin, Vladimir Ilich 1963 (1918) *El Estado y la revolución* (La Habana: Editora Política).
- Lenin, Vladimir Ilich 1981 (1919) "El marxismo acerca del Estado" en *La Sociedad Socialista* (Moscú: Progreso).
- Levinas, Lena 2003 "Proteção social: sem compulsórios nem clientelas" en *Teoria y Debate* (San Pablo) Año 16, N° 55.

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- Levy, Bettina 2002 “Una introducción a los estudios actuales sobre la política, el conflicto y el estado en América Latina y el Caribe” en Levy, Bettina (comp.) *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano* (Buenos Aires: CLACSO).
- Lima, Ana Luiza 2003 “Combate a pobreza na América Latina: uma abordagem comparada” en *Pobreza e desigualdades sociais* (Bahia: Superintendencia de Estudos Económicos e Sociais).
- Linares, Cecilia 2004 “Desarrollo cultural y participación en el contexto cultural cubano” en Linares, Cecilia et al. (comp.) *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).
- Lothar, Witte 2003 “La seguridad social en perspectiva: Europa-América Latina-Cuba. Introducción” en Witte, Lothar (ed.) *Seguridad social en Cuba. Diagnósticos, retos y perspectivas* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Marini, Ruy Mauro 1979 *Dialéctica de la dependencia* (México DF: Era).
- Martin, José Luis 2004 “La participación en la economía. Algunas reflexiones para el debate” en Linares, Cecilia et al. (comp.) *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano* (La Habana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello).
- Martín, Lucy et al. 1999 “Expresiones territoriales del proceso de reestratificación”, La Habana, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Informe de Investigación.
- Martínez, Antonio 1964 “El plan de la economía nacional para 1964” en *Cuba Socialista* (La Habana) N° 31.
- Martínez, Osvaldo 2007 Intervención en la sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana, diciembre de 2006, mimeo.
- Martínez, Osvaldo et al. 1997 *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba 1996* (La Habana: Caguayo).
- Martínez, Osvaldo et al. 2000 *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999* (La Habana: Caguayo).
- Martínez Heredia, Fernando 1988 *Desafíos del socialismo cubano* (La Habana: Centro de Estudios sobre América).
- Martínez Heredia, Fernando 1991 “Cuba: problemas de la liberación, la democracia, el socialismo” en *Síntesis* (Madrid) N° 15.

- Martínez Heredia, Fernando 2001 "La alternativa cubana" en *El corrimiento hacia el rojo* (La Habana: Letras Cubanas).
- Marx, Carlos 1981 (1891) "Fragmentos de la Crítica del Programa de Gotha" en *La Sociedad Socialista* (Moscú: Progreso).
- Mederos, Alzira 2003 "Introdução. Solidaridade e democracia" en Mederos, Alzira y Martins, Paulo Enrique (orgs.) *Economia popular e solidária: desafios teóricos e práticos* (Recife: Bagaço).
- Medina, Alejandro 2002 "Mitos y lecciones para enfrentar la pobreza en América Latina" en Burgos, Nilsa (ed.) *Política social y trabajo social* (San Juan de Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico).
- Méndez, Elier y Lloret, María del Carmen 2005 "Índice de Desarrollo Humano a nivel territorial en Cuba. Período 1985- 2001" en *Revista Cubana de Salud Pública* (La Habana) Vol. 31. Nº 2.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente 1997 *Estrategia ambiental de Cuba* (La Habana: Academia).
- Molina, María Lorena 2002 "Políticas sociales y seguridad social: reflexiones para la investigación" en Burgos, Nilsa (ed.) *Política social y trabajo social* (San Juan de Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico).
- Monreal, Pedro 2002 "La globalización y los dilemas de las trayectorias económicas de Cuba" en *Temas* (La Habana) Nº 30.
- Monreal, Pedro y Carranza, Julio 2000 "Los retos del desarrollo en Cuba: realidades, mitos y conceptos" en Monereo, Manuel et al. (coord.) *Cuba construyendo futuro* (Madrid: El Viejo Topo).
- Naciones Unidas 1995 "Declaración de la Cumbre de Desarrollo Social", Copenhague, 6-12 de marzo.
- Navarro, Pablo 1994 *El holograma social. Una ontología de la socialidad humana* (Madrid: Siglo XXI).
- Nerey, Boris 2004 "Empleo, seguridad social y el Estado revolucionario cubano", Taller Pobreza y Política Social en Cuba: los Retos del Cambio Económico y Social, Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller/Universidad de Harvard/Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, mimeo.
- Nerey, Boris y Brismart, Nivia 1999 "Estructura social y estructura salarial en Cuba. Encuentros y desencuentros", Trabajo de Curso, Maestría en Sociología, Universidad de La Habana, La Habana.

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- Núñez, Jorge 1997 "Aproximación a la sociología cubana" en *Papers* (Barcelona) N° 52.
- Núñez, Lilia 1998 "Más allá del cuentapropismo en Cuba" en *Temas* (La Habana) N° 11.
- Oficina Nacional de Estadísticas 1998 *Anuario Estadístico de Cuba* (La Habana).
- Oficina Nacional de Estadísticas 2001 *Cuba en cifras 2000* (La Habana).
- Oficina Nacional de Estadísticas 2002 *Anuario Estadístico de Cuba* (La Habana).
- Oficina Nacional de Estadísticas 2006 *Anuario Estadístico de Cuba* (La Habana).
- Olave, Patricia 2003 *Chile: neoliberalismo, pobreza y desigualdad social* (México: UNAM).
- Osorio, Jaime 2003 "El neoestructuralismo y el subdesarrollo. Una visión crítica" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 183.
- Øyen, Else 1999 "Introducing the glossary" en Gordon, David y Spicker, Paul (eds.) *The international glossary on poverty* (Bergen: CROP).
- Parodi, Carlos 2001 "Perú: pobreza y políticas sociales en la década de los noventa" en *Revista de Ciencias Sociales* (Lima) Vol. VII, N° 3.
- Partido Comunista de Cuba 1976a *Constitución de la República de Cuba. Tesis y resolución* (La Habana: Departamento de Orientación Revolucionaria).
- Partido Comunista de Cuba 1976b *Tesis y resoluciones. Primer Congreso* (La Habana: Editora Política).
- Partido Comunista de Cuba 1980 *Un quinquenio de desarrollo socioeconómico 1976-1980* (La Habana: Editora Política).
- Partido Comunista de Cuba 1981 *Lineamientos económicos y sociales para el quinquenio 1981-1985* (La Habana: Editora Política).
- Partido Comunista de Cuba 1982 *Plataforma programática del Partido Comunista de Cuba* (La Habana: Editora Política).
- Partido Comunista de Cuba 1986 *Lineamientos económicos y sociales para el quinquenio 1986-1990* (La Habana: Editora Política).
- Partido Comunista de Cuba 1997 *Resolución económica del V Congreso* (La Habana: Editora Política).

- Pereira, Potyara 1994 "Desafíos contemporáneos para la sociedad y la familia" Universidad de Brasilia, mimeo.
- Pérez, Victoria 2000 "Ajuste económico e impactos sociales. Los retos de la educación y la salud pública en Cuba" en *Cuba Investigación Económica* (La Habana) Año 6, N° 1.
- Pinker, Paul 1999 "Do poverty definitions matter?" en Gordon, David y Spicker, Paul (eds.) *The international glossary on poverty* (Bergen: CROP).
- Poulantzas, Niklas 1977 *La crisis del Estado* (Barcelona: Fontanella).
- Prebisch, Raúl 1994 (1949) "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas" en *La teoría social latinoamericana. Textos escogidos* (México: UNAM).
- Proveyer, Clotilde 2002 "Las políticas sociales en la esfera educacional: la experiencia cubana" en Burgos, Nilsa (ed.) *Política social y trabajo social* (San Juan de Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico).
- Quintana, Didio 1992 "Vías de acceso de la población al consumo total de bienes y servicios", La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, Informe de Investigación.
- Quintana, Didio et al. 1995 "Mercado agropecuario. Apertura o limitación" en *Cuba Investigación Económica* (La Habana) Año 2, N° 4.
- Ramos, Maribel 2001 "Pobreza: definiciones internacionales y alternativas metodológicas" en *Cuba Investigación Económica* (La Habana) Año 7, N° 3.
- Rodríguez, José Luis 2002 "Globalización y equidad. Breve análisis crítico" en *Cuba Socialista* (La Habana) N° 25.
- Rodríguez, José Luis et al. 1985 *Cuba: revolución y economía 1959-1960* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Rodríguez, José Luis y Carriazo, George 1983 *La erradicación de la pobreza en Cuba* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Rodríguez, Lázaro 2006 "Modelos de salud en Cuba. Habla un protagonista" en *Temas* (La Habana) N° 47.
- Rodríguez, Norma 2002 "Pobreza y política pública en Puerto Rico" en Burgos, Nilsa (ed.) *Política social y trabajo social* (San Juan de Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico).
- Rodríguez, Pablo et al. 2004 "¿Pobreza, marginalidad o exclusión?: un estudio sobre el barrio Alturas del Mirador", La Habana, Centro de Antropología, Informe Preliminar de Investigación.

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- Romero, Antonio 1998 "Cuba: transformaciones económicas y reinserción internacional en la década del noventa" en *Análisis de Coyuntura* (La Habana) Año 2, N° 2.
- Salles, Vania y Tuirán, Rodolfo 1995 *The human cost of women's poverty* (México DF: Naciones Unidas/UNIFEM).
- Sané, Pierre 2001 "Las ciencias sociales y humanas en la lucha contra la pobreza" en *Boletín de MOST* (París) N° 10.
- Santos, Boaventura de Sousa 2003 "Direitos e diversidade" en *Fórum Social Mundial 2003. Conferencias* (Río de Janeiro: Ibase).
- Santos, Boaventura de Sousa 2005 *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado* (La Habana: José Martí).
- Saxe-Fernández, John 2007 Conferencia para el Encuentro Internacional Globalización y Desarrollo, La Habana, mimeo.
- Sen, Amartya 1992 "Sobre conceptos y medidas de la pobreza" en *Comercio Exterior* (México DF) Vol. 42, N° 4.
- Sojo, Ana 2001 "El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina" en *Sociales* (Buenos Aires) Vol. 5.
- Sontag, Heinz 1994 "Las vicisitudes del desarrollo" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (París) N° 140.
- Spicker, Paul 1999 "Definitions of poverty: eleven clusters of meaning" en Gordon, David y Spicker, Paul (eds.) *The international glossary on poverty* (Bergen: CROP).
- Strasser, Carlos 1999 *Democracia y desigualdad. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX* (Buenos Aires: CLACSO).
- Tavares, Laura 1999 *Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina* (Río de Janeiro: UFRJ).
- Tavares, Laura 2002a "Introdução. O avanço da política social em Rio Grande do Sul frente ao retroceso neoliberal no Brasil" en Tavares, Laura (org.) *Tempo de desafios. A política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul* (Río de Janeiro: CLACSO/Vozes).
- Tavares, Laura 2002b "La reproducción ampliada de la pobreza en América Latina: el debate de las causas y de las alternativas de solución", Seminario Internacional Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Caribe: los Actores Externos y su Impacto, CLACSO-CROP, La Habana, mimeo.

- Thwaites Rey, Mabel y Castillo, José 1999 “Poder estatal y capital global” en Boron, Atilio et al. (comp.) *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/EUDEBA).
- Togores, Viviana 1999 “Cuba: efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los 90”, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Informe de Investigación.
- Togores, Viviana 2003a “Algunas consideraciones acerca del consumo y las estrategias para su acceso en los noventa”, Seminario Cambios en la sociedad cubana desde los 90 hasta el momento actual, FLACSO, Santo Domingo.
- Togores, Viviana 2003b “Una mirada al gasto social en Cuba a partir de la crisis de los 90” en Witte, Lothar (ed.) *Seguridad social en Cuba. Diagnósticos, retos y perspectivas* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Togores, Viviana 2004 “Ingresos monetarios de la población, cambios en la distribución y efectos sobre el nivel de vida” en *15 Años del Centro de Estudios de la Economía Cubana* (La Habana: Feliz Varela).
- Torres, Julia 1993 “Pobreza. Un enfoque para Cuba”, La Habana, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, Informe de Investigación.
- Toussaint, Eric 2003 *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Trputec, Zoran 2001 “Conceptualisation of poverty and struggle against it. Lessons from Central America”, Tegucigalpa, Programa Latinoamericano de Trabajo Social/Universidad Autónoma de Honduras, Informe de Investigación.
- Trputec, Zoran 2002 “Desafíos de la gestión de desarrollo y toma de decisiones”, Programa Latinoamericano de Trabajo Social/ Universidad Autónoma de Honduras, Tegucigalpa, mimeo.
- Valdés Paz, Juan 1994 “La transición socialista: continuidad y cambio” en Valdés Paz, Juan et al. *La transición socialista en Cuba. Estudio sociopolítico* (La Habana: Ciencias Sociales).
- Valdés Paz, Juan 2000 “El sistema político cubano de los años noventa: continuidad y cambio” en Monereo, Manuel et al. (coord.) *Cuba construyendo futuro* (Madrid: El Viejo Topo).
- Valdés Paz, Juan 2002 “Notas sobre la participación en Cuba”, Taller del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, mimeo.

POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

- Valdés Paz, Juan 2003 "Cuba en el Período Especial: de la igualdad a la equidad", Seminario Cambios en la sociedad cubana desde los 90 hasta el momento actual, FLACSO, Santo Domingo.
- Vasconcelos, Eduardo 2002 "Estado y políticas sociales en el capitalismo. Un abordaje marxista" en Borgranni, Elisabete y Montaña, Carlos (orgs.) *La política social hoy* (Río de Janeiro: Cortez).
- Vilas, Carlos 2003 "Seis ideas falsas sobre la globalización" en *Caminos* (La Habana) N° 29-30.
- Villaman, Marcos 2002 "Pobreza, sociabilidad y políticas sociales" en Burgos, Nilsa (ed.) *Política social y trabajo social* (San Juan de Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico).
- Wehle, Beatriz 1999 "Trabajo, inclusión y exclusión social. De la globalización de la economía a la globalización de la pobreza" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 164.
- Wright, Erik Olin 2003 "Clase y explotación múltiple", Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, mimeo.
- Zabala, María del Carmen 1996 "Familia y pobreza en Cuba", Tesis de Maestría, FLACSO, La Habana.
- Zabala, María del Carmen 1999 "Alternativas de estrategias comunitarias para la atención a la pobreza" en *Caminos* (La Habana) N° 15-16.
- Zabala, María del Carmen 2002 "Situación de la pobreza en el Caribe: actualidad y perspectivas. Cuba en el contexto caribeño", Seminario Internacional Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Caribe: los Actores Externos y su Impacto, CLACSO-CROP, La Habana, mimeo.
- Zabala, María del Carmen 2003 "Los estudios cualitativos de la pobreza en Cuba", Taller XX Aniversario del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, mimeo.
- Zemelman, Hugo 1993 "Conocimiento y conciencia. (verdad y elección)" en Osorio, Jaime y Weinstein, Luis (eds.) *El corazón del Arco Iris. Lecturas sobre nuevos paradigmas en educación y desarrollo* (Santiago de Chile: CEAAL).
- Zicardi, Alicia 2003 "Las ciudades y la cuestión social" en *Pobreza e desigualdades sociales* (Bahía: Superintendencia de Estudios Económicos e Sociais).
- Zimbalist, Andrew y Brundenius, Claes 1989 "Crecimiento con equidad en una perspectiva comparada" en *Cuadernos de Nuestra América* (La Habana) N° 1.