



2

América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto - Enfoques y experiencias

Editores: Juan Valdés Paz y Mayra Espina



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Edición: Alfredo Prieto

Asistencia editorial: Laura Marrero

Volumen 2

Juan Valdés Paz y Mayra Espina, Editores

**América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo
contexto – Enfoques y experiencias**

ISBN 978-92-9089-176-5

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso

11100 Montevideo, Uruguay

Índice

Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i>	5
Presentación Gonzalo Abad Ortiz.....	9
Prólogo. Política social y políticas públicas <i>Juan Valdés Paz y Mayra Espina</i>	13
Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano. <i>Mayra Espina</i>	25
Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil <i>Laura Tavares Soares</i>	69
Estrategias de reproducción social. Las microprácticas y la política social. Capital y redes sociales <i>Alicia Gutiérrez</i>	107
La política social del gobierno mexicano <i>Berenice P. Ramírez López</i>	135
Algunas consideraciones sobre las políticas económicas y sociales implementadas desde la década de los 80 y la situación del empleo en Centroamérica <i>Mónica Hernández</i>	163

Integración y política social: la experiencia de la comunidad andina
Francisco Pareja Cucalón 197

El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la
investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad
y la transdisciplinariedad
Luis Carrizo 223

Estrategia bolivariana de política social
Orángel Rivas..... 267

Relación de autores..... 291

Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano

MAYRA PAULA ESPINA PRIETO

Nuevas circunstancias para la política social en América Latina. ¿Péndulo o renovación?

Un concepto general de política social la define como el conjunto de programas de acción que, a través del esfuerzo organizado, atiende necesidades sociales cuya solución supera la iniciativa privada, individual y espontánea, y requiere decisión colectiva reglamentada por leyes que garanticen derecho. En esta concepción, la condición pública de la política social no significa exclusividad de lo estatal, sino “cosa de todos”, comúnmente coordinada y asegurada por el Estado, pero expresión de elecciones privadas y cristalización del apoyo de una comunidad de intereses, que se transforman en decisiones y acciones que afectan a la sociedad en su conjunto (César, 2005).

Este horizonte conceptual general resulta insuficiente, pues precisa de un avance hacia la delimitación de las necesidades sociales que deben ser refrendadas por derecho de ciudadanía y objeto de políticas; el nivel de satisfacción debe asegurarse por la acción pública, el alcance de la coordinación estatal y de otros actores sociales en el diseño, financiamiento, ejecución y control de la política social. También debe tener en cuenta los grupos que se beneficiarán con acciones públicas. El proceso de respuesta a tales delimitaciones devela 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 otorga a la equidad como instrumento o valor de la política social.

Lo que subyace es que dicha política constituye un campo de conflictos clasistas y de construcción de hegemonías y se expresa como una estrategia de intervención, desde el poder político, sobre las relaciones sociales y su reproducción, de configuración de la estructura social a partir de un modelo de sociedad deseado predeterminado en el que se priorizan los intereses de determinado agente social.

Al observar el panorama de las políticas públicas de los años 90 en América Latina es obvio que, más allá de matices, excepciones y resistencias, en este período se consumó en la región un profundo cambio en la concepción y manejo de la llamada “cuestión social”, como consecuencia del seguimiento generalizado, entre políticos, decisores, planeadores y académicos, de la normativa minimalista que caracteriza las reformas neoliberales en el campo de las estrategias sociales. Tal cambio transcurrió a partir de una modificación en dos de los elementos básicos de la definición de las políticas públicas: en el enfoque (noción que alude al ámbito de la conceptualización, al normativo y de los objetos y problemas sobre los cuales dichas políticas deberían actuar) y en el estilo (referido al campo de la aplicación, a los actores y técnicas de intervención sobre el cambio social). En este tránsito se abandonan, como racionalidades organizadoras de la política social, el enfoque integrador y el estilo universalizador, que colocan el ensanchamiento progresivo de los montos y alcances de la redistribución como parámetro rector. Estos quedan desplazados por el enfoque selectivo y el estilo focalizador, rectorados por la eficiencia —“obtención, al mínimo costo posible en términos de recursos públicos, de múltiples metas sociales que compiten entre sí” (Coraggio, 1999:103). Tal tránsito tiene como correlato 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.

Para Faletto (1993) la contradicción que explica estos corrimientos es la que se expresa, por una parte, en la dificultad para hacer compatibles los intereses de los sectores empresariales, que reclamaban políticas de potenciación acelerada de su capacidad de acumulación, y, por otra, en los sectores medios y populares que presionan hacia políticas redistributivas. Esta tensión puede ser mantenida en equilibrio, desde la esfera política, en circunstancias económicas favorables, pero la crisis de los 80 impidió tal situación de compromiso y desbalanceó la ecuación hacia los intereses del capital.

Bajo la racionalidad eficientista, la pobreza y su atención focalizada han monopolizado la práctica de las políticas públicas y la agenda de buena parte de las ciencias sociales, desconectadas de los referentes conceptuales críticos y utópicos —el desarrollo, las clases, sus desigualdades y proyectos de poder,

dominación y explotación, integración social, entre otros que antes habían sido brújula de estos debates y que quedaron devaluados como ingenuidades, ideologemas y mitos de un pensamiento social con pocas opciones de aplicación práctica y muy baja capacidad de solución de problemas concretos.

Como consecuencia lógica de estos corrimientos de enfoque y estilo, el vínculo entre ciencias sociales y toma de decisiones en el campo de las políticas públicas tendió a concentrarse en el ámbito técnico instrumental, donde el aporte de dichas disciplinas se concreta principalmente en cuatro direcciones: identificación y construcción de problemas-objetos precisos y bien delimitados, elaboración de criterios de definición de poblaciones beneficiarias con alto grado de operacionalidad, metodologías de diagnósticos que informan las políticas sociales para su diseño (identificación de la “línea base” *ex ante* del objeto de política de que se trate) y de medición de impactos para la evaluación de las políticas (indicadores de evaluación *ex post*). Ello ha significado un avance considerable en los vínculos prácticos entre investigación social y diseño de políticas; a la vez, la concentración preferente en el terreno aplicado instrumentaliza las ciencias sociales y debilita sus aportes en el plano teórico epistemológico, así como el alcance del debate crítico y propositivo.

El escenario latinoamericano se ha modificado y diversos elementos, de orígenes diferentes, convergen hoy en una presión conjunta hacia una reconsideración de la cuestión social en la región, hacia un nuevo examen en materia de enfoques y estilos de la política social y del papel de las disciplinas sociales en este ámbito de aplicación. En primer lugar, la fórmula neoliberal originaria no alcanzó los resultados esperados en términos de superación de la pobreza y las desventajas sociales, ni se comportó con el dinamismo deseado.² Ello forzó

2 No es hasta el año 2003 que empieza a producirse una disminución del porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia: en ese año la tasa de pobreza descende por primera vez por debajo de los niveles de 1980, cuando esta condición incluía 40,5% de la población de la región; también decrece, por primera vez, la población pobre en términos absolutos. CEPAL advirtió, en relación con esta incipiente tendencia, que remontar los niveles de pobreza ha sido un largo proceso de veinticinco años y que, en lo que respecta a 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 casi homogénea (con una variación entre países solo de entre 26 y 32%) que se ha mantenido prácticamente constante en los últimos quince años (CEPAL, 2006). La actual crisis económica mundial ha vuelto a incrementar la proporción de pobres en algunos países y a detener o ralentizar el proceso de su disminución en otros.

a los organismos internacionales a modificar, dentro de ciertos límites que no alteraron las esencias, sus postulados iniciales de concepción de la pobreza casi exclusivamente en términos de gastos e ingresos y cuya solución permanece atada al incremento sostenido del PIB, hacia una postura que reconoce la insuficiencia del crecimiento económico para garantizar la reducción de la pobreza y la necesidad de introducir mecanismos que aseguren ciertos grados de equidad distributiva y que opera, sobre todo, a través de la intervención pública reguladora en el mercado laboral y de instrumentos y mecanismos preventivos orientados a manejar el impacto de eventualidades riesgosas en grupos vulnerables.³

Por otra parte, aunque en condición marginal en relación con el discurso hegemónico, en América Latina se ha mantenido viva una vertiente de pensamiento que rescata la tradición crítica y propone la reestructuración de políticas sociales unitarias, integrales e instaladas en una concepción ética y solidaria de los derechos ciudadanos al bienestar, donde el Estado, sin anular otros actores, asuma su responsabilidad de coordinador político. Esta vertiente llama la atención sobre los vínculos y recursividades entre pobreza y desigualdad y sobre una causalidad múltiple (micro-macro, estructural-simbólica, nacional, extra e intranacional) de las desventajas sociales; hace énfasis en la necesidad de políticas de multiescala y multidimensionales, en las cuales la atención a las desventajas esté colocada en una lógica más amplia, la del desarrollo.⁴

3 Un ejemplo de este corrimiento es la propuesta del Banco Mundial (2000) del llamado *social risk management*, que parte de que “para reducir sostenidamente la pobreza a largo plazo y para consolidar logros es insuficiente el crecimiento” y de que si “cualquier persona requiere protección contra *shocks*, en el caso de aquellos menos capaces de protegerse a sí mismos son cruciales los mecanismos preventivos que permitan aliviar su impacto, tales como programas de manejo del riesgo, que, enunciados de una manera muy general, incluyen *safety nets* y programas para la tercera edad, y mercados de trabajo que funcionen bien y estén provistos de protecciones sociales”. Los tres ejes del social *risk management* —aseguramiento individual, provisión de servicios para pobres a través de redes de protección y focalización— si bien representan una cierta ampliación de la intervención estatal sobre las dimensiones sociales, conservan y refuerzan “una estrategia de política social que propone básicamente una responsabilidad pública mínima en materia de protección social, financiamiento y prestación privados de los servicios sociales y que reitera la desestimación del principio de solidaridad” (Sojo, 2001:37).

4 Para estos desarrollos críticos ver, por ejemplo, Tavares (1999); Ivo (2003); Thwaites y Castillo (1999); Álvarez (2005); Gutiérrez (2006 y 2008).

Asimismo, la llegada al poder de gobiernos que podríamos denominar —en sentido general y obviando diferencias de fondo y matices— “de intenciones sociales”, ha significado una rejerarquización de la cuestión social, al colocarla como dimensión estratégica de la construcción de los consensos políticos, fuera de los marcos del economicismo y el eficientismo, como área de intervención estatal y pública legítima per se, sin que requiera subordinarse, en relación lineal, a los comportamientos de la economía ni ser manejada a través de mecanismos de derrame (desde lo económico a lo social). En esta dirección, las experiencias de economía y acción social locales y autogestionarias, amparadas por el estado central (como puede ser el caso de Venezuela) y el reconocimiento de prácticas de los pueblos originarios como legítimas en su diversidad y constitucionalmente protegidas (Ecuador, Bolivia), pueden ejemplificar dos ejes de estos nuevos caminos de la política social, aún evaluados de manera insuficiente en su real novedad e impactos posibles.

En cuarto lugar, la actual crisis económica internacional ha recolocado un tema central en estas discusiones: la pertinencia y capacidad interventiva de las estructuras estatales para regular la economía y gestionar crisis. Aunque en este caso lo que se ha valorado y puesto en práctica en los países centrales es una intervención estatal transitoria y coyuntural a favor de actores vinculados al gran capital para rehabilitar su lógica de funcionamiento y recobrar el dinamismo de la economía mundial. Ello produce una onda expansiva del debate que conecta con una discusión más amplia: la de los límites y legitimidades de la estatalidad como tal.

A lo anterior se añade el hecho de que los pronósticos sobre de las tendencias de la reproducción de la pobreza, aun los más optimistas, apuntan hacia la interrupción como consecuencia de la crisis, de las corrientes descendentes inauguradas en los 2000, y, muy especialmente, por sus conexiones directas con la ampliación del desempleo.

Podemos distinguir varias líneas de interpretación de estos acontecimientos: una primera postura argumenta que se trata de una demostración práctica de descalificación definitiva del selectivismo, la focalización y el antiestatalismo. Una segunda posición considera que la tensión entre intereses acumulativos y redistributivos es recurrente y circular y se resuelve de manera sistemática con la alternancia de ciclos focalizadores y universalizadores, una vez que cada uno agota sus capacidades progresivas, como en la oscilación perenne del péndulo. Tocaría ahora regresar hacia políticas universales estatales centralizadas modernizadas. Una tercera línea ilustra el repliegue defensivo

de las ideas neoliberales y parte de que el enfoque selectivo y la focalización siguen siendo útiles, pero es necesario introducir elementos correctores, que los combinen, eventualmente, con una ampliación de las poblaciones foco y con regulaciones estatales sobre el mercado laboral.

El sustrato subyacente de las tres posiciones es que no hay mucho que innovar en materia de políticas públicas y que se trataría más bien de combinaciones recurrentes para enfrentar situaciones de crisis.

Sin embargo, a mi modo de ver, estamos ante una oportunidad excepcional para encontrar alternativas renovadoras y superar tanto la visión cíclica pendular de las políticas sociales como su perspectiva dicotómica, oportunidad que pasa por una colocación de las disciplinas sociales y de su diálogo con la toma de decisiones en el terreno epistemológico, en la reconstrucción del objeto u objetos de la intervención sobre el cambio social.

Desde tal perspectiva, el presente texto tiene dos propósitos básicos: sintetizar aspectos críticos de la construcción de la pobreza como objeto —problema preferencial de las políticas sociales—, y examinar la experiencia cubana en este campo, como camino alternativo, y los argumentos que de tal examen se derivan para dirimir o agregar aristas a las polémicas en curso.

Debates en torno a la agenda de la política social de la pobreza

Entre las variadas discusiones en torno a la agenda de la pobreza y de la pertinencia o no de este objeto como nudo central de las políticas sociales en América Latina, selecciono tres ejes de discusión que están colocados en el plano epistemológico o muy vinculados a él y que considero esenciales para producir una renovación en el debate y en las posibilidades de acción: la definición de pobreza y la noción de ser humano y de sus necesidades; la identificación de los mecanismos causales de la pobreza; y las dicotomías integración-selectividad, universalización- focalización.

La pobreza como objeto central de la política social

La elección de la pobreza y otras nociones afines o derivadas (población en riesgo, vulnerable o en situación de desventaja social) como objeto casi exclu-

sivo de la política social selectiva ha sido criticada fundamentalmente desde tres aristas: la noción misma de pobreza como invisibilizadora de diversidades relevantes, la definición del sujeto reducido y de sus necesidades minimizadas y la causalidad limitada.

Se trata de que el tratamiento conceptual que a lo largo de la historia ha recibido la pobreza es de muy baja densidad teórica y está colocado en el plano operacional, en el espacio inmediato de un criterio de medición empírica, de distinción de poblaciones que tienen esa cualidad. El estado carencial en términos de satisfacción de necesidades básicas y su correlato, así como el nivel de ingresos adecuado para satisfacerlas, han sido los criterios operacionales privilegiados para la identificación de estas poblaciones.

Esta noción que homologa situaciones disímiles a partir de que comparten circunstancias carenciales en aspectos que se consideran esenciales para la subsistencia humana individual y que forman parte del modelo de justicia distributiva históricamente construido en una sociedad, conserva hasta hoy la utilidad, en términos de política social, de marcar un límite de desventaja socioeconómica inaceptable consensuado a nivel social, prefigurar un objeto discernible sobre el cual actuar de manera concentrada y permitir la comprobación de avances en relación con aquellas poblaciones que logran superar el límite (superar la línea de base) como efecto de las políticas.

En la otra cara de la moneda, la propia definición de la pobreza puede considerarse una operación de igualación artificial de poblaciones heterogéneas y situaciones múltiples, que supone similitudes inexistentes bajo un supuesto pragmático, e induce mediciones reductoras del objeto real, al agrupar individuos y grupos sociales con diferentes circunstancias, historias y características, y la elección de instrumentos de intervención que intentan manejar situaciones distintas con iguales acciones y con una gestión descontextualizada.

Subyace en esta concepción una lógica de primarización del sujeto, pues la noción de ser humano y de bienestar que informan las definiciones de pobreza más extendidas y las correspondientes estrategias para su reducción, tienen como trasfondo no explicitado una visión elemental del sujeto y sus necesidades. El nivel de base de satisfacción de sus necesidades de consumo y “umbral de ciudadanía”, cuya garantía correspondería a la política social, se constriñe a la satisfacción de demandas de muy bajo perfil, para asegurar una reproducción centrada en el plano biológico, de espaldas a la complejización de las necesidades y de sus satisfactores que ha tenido lugar en la sociedad contemporánea.⁵

5 Para ampliar en estas críticas consultar Álvarez (2005) y Claude (2002).

Así, las mediciones más extendidas que sirven de base a los diseños de política social parten de un criterio de pobreza que define un núcleo de necesidades de carácter universal a partir del cual 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 los métodos de medición de pobreza de mayor aplicación: el de necesidades básicas insatisfechas o método directo y el método de identificación de líneas de pobreza o indirecto. El primero define un conjunto de necesidades básicas de consumo de bienes y servicios y verifica la población que no puede satisfacer alguna o algunas de ellas, lo que la sitúa en condición de pobreza. Generalmente se incluyen la vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a educación y salud, alimentación y vestuario). El segundo parte de calcular el ingreso per cápita mínimo para cubrir la canasta básica de consumo, que incluye una alimentaria, que proporciona los requerimientos nutricionales elementales, y otra de bienes y servicios. El costo de la primera establece la línea de la pobreza grave o extrema — aquellos cuyos ingresos están en el límite para cubrirla — y la indigencia — los que no alcanzan a cubrirla —; el de la canasta básica completa señala la línea de pobreza total.

Desde esta lógica, para dejar de ser pobre bastaría con un poco más de ingresos y acceso a salud y educación, aunque se permanezca excluido casi por completo de la mayoría de los bienes materiales y espirituales complejos que producen las sociedades actuales, los cuales estarían reservados para otros estratos sociales.

Este es un sujeto de la subsistencia típico del asistencialismo. La hipótesis central que contiene esta crítica es que las políticas inspiradas por tal “minimalismo”, aun cuando logren resolver situaciones extremas de desventaja social (meta apreciable teniendo en cuenta la real situación de empobrecimiento de extensas franjas poblacionales en el mundo), tendrían como efecto incorporado la perpetuación de la polarización social entre grupos condenados a la subsistencia y otros con acceso a satisfactores de desarrollo, de la existencia de dos mundos sociales fracturados, pero recursivos.⁶

6 Véase Álvarez (2005).

Los mecanismos causales de la pobreza

En el plano de las causas, opera también un criterio reduccionista que constriñe la acción en varios sentidos. Curiosamente, a pesar de que el pensamiento globalizador neoliberal ha concedido extrema relevancia a la desterritorialización de los procesos económicos, políticos y sociales y a la pérdida de importancia del espacio nacional, la mayor parte de las concepciones sobre la pobreza, sus causas y las políticas para su manejo, permanecen centradas en factores de naturaleza interna, en los límites del Estado-nación, y su escalado espacial se abre hacia lo interno (lo local, lo micro), pero obviando o subvalorando el papel de los elementos surgidos en la lógica global del sistema-mundo en su integralidad y reduciendo y simplificando así la conceptualización y el análisis causal de las desventajas sociales.

Una propuesta alternativa incorpora la globalidad como contexto y recupera las nociones de centro y periferia, dentro de una visión de sistema-mundo que reconoce la existencia de “una totalidad mundial integrada y con legalidades que gestan desarrollo y subdesarrollo”,⁷ y generan procesos de reproducción de las relaciones sociales que se configuran a partir de nexos espaciales múltiples. Ello significa que la reproducción de la pobreza desborda los marcos de los sistemas de producción de escala nacional.

Tal postura se complementa con la perspectiva holística, para la cual la principal debilidad de las estrategias de lucha contra la pobreza es que asumen de manera tácita un supuesto erróneo, al considerar que ella es una parte del sistema socio-tecno-ambiental con una causalidad interna propia, sobre la cual es posible actuar de forma relativamente autónoma, cuando en realidad 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, solo sería eficiente una estrategia que se concentre en la estructura y la dinámica del sistema social en su totalidad, incluyendo su componente territorial a escala (global, regional, nacional, territorial, local, comunitaria).⁸

En términos de causalidad, habría que añadir que la noción de pobreza que informó la agenda de las políticas sociales neoliberales ha sido construida fuera de los marcos analíticos de los sistemas de desigualdad, entendida en sus aristas situacionales (la pobreza coyuntural, nueva pobreza) y procesuales (la pobreza estructural y de reproducción generacional), pero no relacionales (la

7 Tomado de Osorio (2003).

8 Véase Trputec (2001).

pobreza como relación social, como resultado de expropiaciones directas e intermediadas, en una matriz de posiciones y relaciones sociales de interdependencia mutua).

En tales límites teóricos e ideológicos, las políticas sociales se caracterizan por un discurso que no cuestiona el sistema de desigualdad en su conjunto y por acciones redistributivas que no alteran las condiciones de concentración de riqueza y, en consecuencia, terminan por constituir una operación de naturalización de la dominación y de construcción de poblaciones inferiorizadas.⁹

Sin embargo, el examen de las relaciones pobreza-desigualdad ha arrojado un conjunto de evidencias que indican una relación directa entre ambas, de lo que se infiere que no es posible eliminar la pobreza o incluso reducirla significativamente en contextos de amplia desigualdad económica. Altos niveles de desigualdad dificultan la reducción de la pobreza, incluso si se alcanza un crecimiento económico significativo, pues los mecanismos de distribución desigual cristalizados reproducen la absorción y captura asimétrica de la riqueza disponible al crear un exceso de desigualdad (cuando el PIB generado sería suficiente para hacer traspasar la línea de la pobreza a todos aquellos cuyos ingresos los mantienen por debajo de ella).¹⁰

Pablo González Casanova considera que en la actuación sobre la pobreza

El problema no solo 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. A las relaciones opresivas e inequitativas que los beneficiarios niegan y se ocultan (González Casanova, 2004 p. 5).

Por otra parte, aunque las explicaciones de la pobreza combinan factores de naturaleza macro estructural económica e institucional y micro individual cultural (estilos de vida que se refuerzan a través de patrones que se transmiten generacionalmente), en las prácticas del enfoque selectivo y el focalizador, los

9 Álvarez (2005).

10 Sobre demostraciones de la relación pobreza-desigualdad, se puede consultar Leite Lopes, J. S. y Alvim, R. (2005); Urani (2006); Kliksberg, B y Rivera, M. (2007); Lustig, N. (2007).

factores del primer tipo se dejan más a la política económica y los segundos se han convertido en el centro de la acción, en el entendido tácito de que los mecanismos micro son los decisivos o al menos son aquellos sobre los que se puede intervenir directamente para obtener resultados palpables.

Un ejemplo lo encontramos en la noción de agencia y en las diversas variantes de intervención focalizadas que en ella se sustentan —como la de desarrollo de capacidades de autogestión, empoderamiento y capital social—, hoy muy prestigiadas por su aparente legitimación y dignificación de la capacidad autotransformativa y de los valores solidarios y cooperativos de las poblaciones en desventaja, enfatizando en la condición de agente de los pobres y en las posibilidades de sus estrategias y prácticas cotidianas reproductivas y adaptativas, de sobrevivencia y existencia, pero en las que subyace una culturización de la pobreza.

Ciertamente, la noción de agencia y las políticas correspondientes implican un acercamiento a las desventajas sociales de mayor amplitud que las categorías de ingresos y necesidades básicas, al enfatizar en los activos que puede movilizar una familia para participar de su autotransformación y verificar cómo las restricciones macroestructurales se expresan en la posesión o no de un patrimonio movilizable, o pueden ser modificadas a partir de este; ello permite abrir el espectro de diversidades que engloba el gran rubro pobreza. Pero nótese que en dichas variantes el problema-objeto pobreza se construye en términos de estilos de vida y de una cultura propios de un mundo particular, inferior porque se configura a partir de carencias, separado del resto de la sociedad. Esto justifica estrategias particulares, diferentes, que asumen y perpetúan la separación de mundos y espacios sociales, que proveen solo mínimos biológicos y que, a la vez, reconocen ciertas capacidades culturales de los pobres (Álvarez, 2005). Por otra parte, es improbable que las intervenciones en el plano micro, sin un soporte de cambios macroestructurales intencionados complementarios tenga verdadera sustentabilidad e interrumpan los patrones repetitivos de reproducción de la pobreza.

Considero que la perspectiva analítica que se ha identificado como “producción de la pobreza” constituye una tentativa de colocar la explicación de los mecanismos causales de estos fenómenos en una concepción relacional, no dicotomizada, que incorpora recursividades y mediaciones. Sus aspectos fundamentales se resumen en los siguientes enunciados:¹¹

11 Elaboró esta síntesis a partir de Oyen (2004), Álvarez (2007) y Gutiérrez (2008).

- La pobreza se deriva de relaciones económicas y sociales entre grupos sociales, clases e individuos específicos y se encuentra conectada a un sistema de relaciones históricas, económicas y sociales de poder-dominación que le dan sentido.
- Es resultado de la acción dialéctica de estructuras y de agentes sociales, de cuya interrelación emergen mecanismos y patrones sistemáticos y estables de producción y reproducción de las condiciones que generan y multiplican las desventajas sociales, al perpetuarlas, incluso a través de políticas, instituciones y acciones supuestamente implementadas para la reducción o eliminación de estas
- Como realidad resultante de las relaciones sociales, la pobreza y la desigualdad son productos de condiciones estructurales, pero también de un sistema de relaciones de interacción inmediatas, de naturaleza microsociales, ubicadas en la vida cotidiana de los sujetos sociales individuales y colectivos.
- La reproducción de la pobreza supone un proceso de acción social en el que participan sujetos activos, que se asumen dentro de un sistema de dominación polivalente: no totalmente determinado, en virtud de la condición activa y reflexiva de los sujetos involucrados y su capacidad de praxis. Ello implica que a la dominación le son consustanciales procesos de subordinación, pero también de negociación y creación de alternativas estratégicas.
- Un proceso productor de pobreza puede caracterizarse como un mecanismo duradero, guiado por un patrón repetitivo, dentro del cual ciertos actores se comportan de manera tal que posibilitan que la pobreza aumente o sea sostenida y en el que las víctimas/población pobre se encuentran en una situación dentro de una estructura con pocas o nulas oportunidades para cambiar. Así, la permanencia en el tiempo de las desigualdades y las carencias beneficia intereses concretos, aunque también implica la posibilidad de reversión de estos ciclos reproductivos, la interrupción de su inercia.

En términos prácticos, aplicar tal concepción significaría, al menos, estrategias de superación de la pobreza que actúen, de modo simultáneo, sobre la desigualdad (la reducen en la esfera de la distribución y la redistribución) y sobre los mecanismos económicos, sociales, culturales, políticos, institucionales y locales de su reproducción.

***La dicotomía de enfoques y estilos:
integrador vs. selectivo-universalización vs. focalización***

Prácticamente todas las polémicas y debates acerca de la política social adecuada y pertinente para la contemporaneidad latinoamericana, incluso en escenarios nacionales muy disímiles, incluyen el contrapunteo entre los enfoques de política social selectivo y de integración social y sus correspondientes estilos.

Para el enfoque de integración social el desarrollo es la noción que orienta la intervención estratégica y planificada sobre el cambio social y, acepta y reclama, como regla, el protagonismo del Estado como estructura sobre la que descansa la máxima capacidad para organizar las políticas sociales y ejercer la denominada “coordinación vinculante estratégica” de actores diferentes y eventualmente contradictorios (Lechner, 1997).

En esta perspectiva las políticas sociales deben orientarse hacia la generación de márgenes de inclusión lo más extensos posibles, y ser garantía de la satisfacción de necesidades de los más amplios sectores poblacionales. Su estilo es el universalismo y su instrumento esencial es el gasto público social, a través del cual se ejerce una acción redistributiva de la riqueza sobre la base de la equidad y la justicia social.

Por su parte, el enfoque selectivo está centrado en la rehabilitación y rescate de poblaciones en situaciones desventajosas extremas, a través de estrategias focalizadas y selectivas, una buena parte de cuyos contenidos e instrumentos descansan 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. Su estilo es la focalización y combina instrumentos de asignación de recursos a los desfavorecidos al involucrar diferentes actores.

Las críticas al estilo universalizador se centran en la extensión, dispersión y falta de precisión en la identificación de la población blanco. De ahí se desprende un conjunto de inconvenientes: exigir un monto de recursos muy elevado para la implementación y cobertura de las políticas; la debilidad de sus mecanismos para colocar dichos recursos donde son más necesarios y beneficiar a los grupos más urgidos, lo que produce, en la práctica, una concentración de beneficios en las capas medias; dificultades para que sus propósitos se cumplan según lo planificado; generar clientelismo y concentrar sus impactos

positivos en grupos organizados con capacidad de presión; desconexión de un criterio de eficiencia; ausencia de indicadores precisos de medición de impactos y de mecanismos de feedback estandarizados y confiables para controlar el uso de recursos y evaluar los efectos reales que se producen. Si se combinan estos inconvenientes estarían impidiendo, o al menos limitando de manera sustantiva, el real efecto integrador que se espera de las políticas públicas, para las amplias mayorías por lo que el estilo contradice el enfoque.

La crítica nodal al estilo focalizador es la de su colocación, casi exclusiva, en el polo de las consecuencias y su eficientismo económico. De esta intencionalidad de intervenir sobre consecuencias y efectos sobre la base de un criterio económico se derivan sus mayores limitaciones: imposibilidad práctica de alcanzar la focalización óptima; impacto segmentador de la política social; efectos estigmatizadores del proceso de clasificación de poblaciones en desventaja; tratamiento de la pobreza como fenómeno particular en sí mismo, fuera de sus conexiones con una visión amplia de ciudadanía e igualdad; subordinación a la lógica del mercado; imposibilidad de subvertir las causas de las desventajas sociales y de su reproducción.¹²

Desde una postura ética, la focalización y el enfoque selectivo se critican por su excesivo economicismo, pues se considera que la política social no es una estrategia entre otras, sino una metapolítica, en tanto se configura como matriz de principios ordenadores de las selecciones fundamentales. La política social quedaría fuera del cálculo económico y se ubicaría en la contabilidad ética, en el área del conflicto entre valores.¹³

Estudios recientes evidencian la superioridad del efecto redistributivo de los gastos sociales de estrategias universales, aun reconociendo sus fallas de focalización, lo que ha llevado a afirmar a que “la mejor focalización es una política universal” (Ocampo, 2008: 46); desde el polo de los selectivistas siempre es posible encontrar explicaciones a las limitaciones o desviaciones de los objetivos de determinada política focalizadora a partir de errores de aplicación (“errores humanos”) como la insuficiente preparación de los encargados de poner en práctica dicha política o la aparición de circunstancias nuevas que modifican las condiciones de aplicación y distorsionan los impactos. Consideran que ambos tipos de explicaciones no invalidan el estilo focalizador y permiten identificar propuestas correctoras, que incluyen el diseño de amplios

12 Discusiones sobre ambos estilos de política social pueden encontrarse en Ivo (2003), Cordera (2008) y Ocampo (2008).

13 Véase Tavares (1999).

programas de capacitación de actores, de instrumentos que permiten mayor exactitud para definir y encontrar la población beneficiaria así como de indicadores que amplían las posibilidades de la evaluación y la transparencia en el uso de los recursos.

La polémica se ha hecho muy larga y parecería que ha entrado en un punto muerto y que, en términos prácticos, sería aconsejable abandonar la discusión, pues no hay manera de dirimirla, para concentrarse en decisiones concretas. Pero tal atolladero se debe a que el problema quedó planteado desde el principio de forma reducida¹⁴ y es más bien un falso problema, por cuatro razones:

- La cuestión aparece construida como una dicotomía de opuestos irreconciliables (universalización *vs.* focalización), dan por sentado que es ineludible una elección excluyente de instrumentos de un estilo e ignoran la posibilidad de la complementación.
- La discusión se limita a la elección entre dos estilos de política, sin incluir un análisis de fondo sobre el criterio de desarrollo social, la equidad y los principios de justicia social que se quieren implementar a través de la política social.
- Se identifica, *a priori*, universalización con garantía de derechos sociales y de integración económica, social y política para todos; y focalización con residualismo, lo que no tiene cuenta fortalezas y fallas o “puntos ciegos” de ambos estilos.
- El análisis transcurre en términos valorativos, sin una suficiente base empírica comparativa que documente la eficacia de una u otra elección en contextos socioeconómicos y políticos concretos.

Esta es un área de posibles aportes de las ciencias sociales: desmontar la dicotomía y replantear el tema al hacerlo dialogar con otras aristas. La idea es que las decisiones prácticas sobre políticas, instrumentos y beneficiarios no se pueden tomar considerando argumentos solo del plano interventivo; este tiene que dialogar con el plano del enfoque.

14 Estos cuatro aspectos aparecen, con diversos matices, en Levinas (2003), Kerstenetzky (2005) y Medeiros (2007).

La política social de la reforma cubana

El examen del caso cubano, en su condición de transición socialista y de variante de política social integradora universal, estatal y centralizada, orientada hacia el desarrollo social y que opera con una lógica de unicidad, al combinar en una estrategia única prevención, compensación y redistribución, ofrece múltiples sugerencias para construir respuestas prácticas a las interrogantes anteriores.

Los rasgos generales de esta política han sido: centralidad de la equidad como instrumento de avance hacia la igualdad; perspectiva clasista de la inequidad que implica la alteración de la matriz de propiedad sobre los medios de producción y la eliminación de las posiciones estructurales que generan posibilidades de apropiación excluyente del bienestar por unos grupos sociales sobre otros; carácter universal, de cobertura total, centralizado, unitario y planificado de la política social; la absolutización del Estado como coordinador y gestor de la política social; el hecho de considerarse como derecho de ciudadanía las necesidades básicas (trabajo, servicios de salud, amparo y educación gratuitos); prioridades macroeconómicas que privilegian el gasto de inversión social; baja (casi nula) presencia del mercado como mecanismo de distribución; servicios sociales unitarios y universales.

En esta perspectiva, la equidad es definida como la integración de tres principios básicos, cultural y políticamente ajustados. El de igualdad absoluta expresa la exigencia ético-jurídica de completar un espacio de derechos universales básicos inalienables y oportunidades reales para que todos los ciudadanos puedan desarrollar sus capacidades sin exclusión alguna. El de solidaridad incluye la atención preferencial diferenciada a las desventajas y necesidades especiales de individuos y grupos sociales particulares, por motivo de discapacidad, ancianidad o inconvenientes de naturaleza socio-económico históricas; el de igualdad relativa o proporcional acepta la presencia de desigualdades legítimas, asociadas al monto, la calidad y la utilidad de aportes laborales o servicios de otro tipo individuales y colectivos.¹⁵

Se parte de que la equidad y la justicia social no son función de la distribución de ingresos monetarios a escala individual y familiar; de que no es este el factor decisivo para asegurarlas y que ellas dependen directamente de la acción redistributiva estatal a través de los gastos sociales, con énfasis en las

15 Tratamientos más amplios de estos temas pueden encontrarse en Espina (2008 a), donde se trabaja la noción de norma socialista de desigualdad y en Santana (2009), donde aparece una definición de estos principios.

transferencias por servicios que promocionan desarrollo y amparo mediante “espacios de igualdad”.

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

En el caso cubano 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 distributivo; 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. Tomando el gasto social como expresión concentrada de las estrategias de intervención sobre el cambio social y analizándolo en una perspectiva dinámica, observamos que la política social cubana, desde el inicio de la experiencia socialista en la década de los 6, se caracteriza por una alta prioridad macroeconómica de la esfera social lo que indica la centralidad de la equidad social.

Tabla 1.
Cuba. Estructura del gasto social en áreas seleccionadas.
Período 1975-1986.

Año	Total	Educación	Servicios personales y comunales	Cultura y arte	Salud, asistencia social, deporte y turismo	Ciencia y técnica
1975	100	46,56	18,18	7,94	24,90	2,42
1976	100	47,12	18,87	7,34	24,22	2,45
1977	100	46,83	18,04	8,12	24,39	2,62
1978	100	46,32	18,77	7,41	24,80	2,69
1979	100	47,13	17,14	7,89	25,02	2,82
1980	100	47,09	20,37	8,14	22,45	1,93
1981	100	43,73	23,95	7,46	21,98	2,88
1982	100	42,65	24,47	8,36	21,48	2,77
1983	100	40,98	26,49	9,37	20,08	3,08
1984	100	39,43	28,02	9,03	20,16	3,36
1985	100	38,64	28,19	8,73	20,94	3,50
1986	100	37,76	26,89	8,07	23,19	4,09

Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Oficina Nacional de Estadísticas.

Como es ampliamente conocido, los cambios que se produjeron en el escenario internacional a inicios de los años 90 —desaparición del campo socialista europeo, fin del bipolarismo, conversión de los Estados Unidos en potencia única—, privaron a la economía cubana, en condiciones de bloqueo recrudescido por Estados Unidos, de sus vínculos comerciales y de sus soportes externos. Ello, unido a un proceso de agotamiento del modelo de desarrollo seguido por el socialismo cubano (modelo extensivo de sustitución de importaciones),¹⁶ generó en el país una crisis económica de magnitudes considerables¹⁷ y, consecuentemente, planteó la necesidad de una reforma que permitiera su manejo. Crisis y reforma desencadenaron un proceso de desestructuración e inefectividad masiva de las prácticas cotidianas establecidas y cristalizadas históricamente para mantener el nivel de vida alcanzado y satisfacer las necesidades básicas; además, tuvieron como efecto una reconfiguración de la estructura social y el ensanchamiento de las desigualdades.

Para comprenderlo es necesario caracterizar, aunque solo sea de pasada, algunos de sus elementos básicos. Si bien dicha configuración está centrada en las dimensiones económicas, recorre un amplio espectro de ámbitos y aplica medidas de naturaleza diversa:

-
- 16 Sobre el agotamiento del modelo extensivo de sustitución de importaciones, véase Monreal (2002).
- 17 Entre los indicadores que ilustran la agudeza del cuadro recesivo pueden situarse: pérdida de las relaciones mercantiles externas y del mercado de precios preferenciales para el azúcar; caída de las exportaciones de bienes hasta 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 toneladas de petróleo pasó cerca de trece millones a seis millones de aproximadamente—; disminución del producto interno bruto en más de 40 % y en 43,1 % en términos de ingresos per cápita; reducción en 30% del aprovechamiento de la capacidad productiva de la industria; pérdida de la capacidad importadora de la economía nacional, que se estima en 80 % entre 1989 y 1992; reducción del consumo total en una tasa acumulada de 28,2 % y de la inversión interna bruta en más de 25 %; acelerada expansión de la liquidez monetaria —en 1991 el circulante sin respaldo en productos ascendía a 6 125 millones de pesos; decrecimiento del coeficiente de acumulación bruta de la economía nacional hasta un 5,4 %; descenso acumulado de la productividad media del trabajo de más de 39%; reducción del consumo social —entre 1985 y 1991 este decreció en 980 millones de pesos; disminución del consumo personal —entre 1989 y 1990 las cifras bajaron en 15 %, concentrado en la reducción de alimentos, transporte, bienes industriales y combustible doméstico. Véase Carranza (1995); CEPAL (2000) y García *et al.* (2003).

Cuadro 1

Caracterización de la reforma económica cubana de los años 90

Ámbito de acción	Acciones
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, fundamentalmente familiares, en actividades seleccionadas limitadas (servicios gastronómicos, alquiler de habitaciones, por ejemplo).
Mercado	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 y 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; circulación monetaria dual, de divisas y moneda nacional.
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; descentralización empresarial y territorial en la toma de decisiones en aspectos seleccionados del presupuesto, su uso, y 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 planificación financiera.
Estrategia económica	Reforzamiento del modelo de desarrollo de incremento de exportaciones y sustitución de importaciones; priorización de sectores claves 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.
Jurídico	Reforma constitucional que incluye: supresión de la noción de dictadura del proletariado y el carácter clasista del Estado; otorgamiento de personalidad jurídica propia a los poderes populares provinciales y municipales; 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.

<p>Políticas sociales</p>	<p>Creación de condiciones para el restablecimiento económico y el amortiguamiento de los costos sociales y abarca acciones como la disminución de la oferta de empleo estatal y la ampliación del trabajo por cuenta propia y otras opciones privadas, así como la 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; jerarquización, dentro del conjunto de servicios públicos, de la educación y la salud, como forma de optimizar el uso de los recursos</p>
----------------------------------	--

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

Específicamente en lo que respecta al terreno de las políticas sociales, después de un primer momento reactivo y amortiguador, se inicia un segundo período, a finales de los años 90 y fortalecido a inicios de los 2000. Este se orienta a recuperar la acción proactiva estatal en la inversión social de cara al desarrollo, el papel de la equidad y de los espacios de igualdad y se sustenta en la implementación de nuevos programas sociales dirigidos a la modernización y al rescate de los servicios públicos, sobre todo en salud y educación,¹⁸ la eleva-

18 En este nuevo momento de la política social la educación ha acentuado su papel como factor de movilidad y como instrumento para interrumpir las cadenas de reproducción de las desventajas sociales; para ello están en curso numerosos programas de reforma educativa como el programa para la atención integral de los alumnos en la educación primaria entre sus propósitos está 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 según el cual a través del empleo de clases televisadas, mejora la calidad de la enseñanza, se amplían sus contenidos y garantiza la homogeneidad; Programa de universalización de enseñanza de la computación; Programa para la formación de instructores de arte que incentiva la captación de talento artístico y la educación artística en los niveles primario y secundario; Curso de superación integral para jóvenes el cual reincorpora a la educación, al ofrecer posibilidades de acceso a la enseñanza superior, a jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo; y el Programa de municipalización de la enseñanza superior que creó 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.

ción 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—, programas de masificación de la cultura y atención focalizada a necesidades especiales y sectores vulnerables y pobres, aumento de las pensiones y de los salarios en general¹⁹ y en grupos ocupacionales seleccionados, ampliación de la capacidad de construcción de viviendas por mecanismos estatales y esfuerzo familiar.

A pesar de que la crisis de los 90 afectó la calidad y las posibilidades de los servicios públicos, y de que varias de las medidas del reajuste económico implicaron el traspaso hacia el mercado de buena parte del consumo familiar, no se ha producido una disminución de la cobertura creada y los gastos sociales han tendido a recuperarse. De manera que es posible hablar de una reforma económica con apertura de mercado y ciertos grados de descentralización, pero que conserva y amplía una política social de equidad, de corte universal y unitaria, donde el Estado es el máximo responsable y actor.

Aún en la década de los 90, en condiciones de crisis y de reforma económica, la proporción del gasto público social en relación con PIB se mantuvo por encima de 20% (Ver tabla 2), situación solo similar a la de Uruguay y Brasil en América Latina.²⁰

19 Según datos ofrecidos por la Oficina Nacional de Estadísticas hacia el 2005 el salario medio mensual de los trabajadores ascendió a 398 pesos (de 203 en 1996, o de 282 en el 2004), el salario mínimo se elevó a 225 pesos en ese año, las pensiones mínimas ascendieron de 65 a 164 pesos y la asistencia social lo hizo de 62 a 122 pesos respectivamente. Estos incrementos significativos de los ingresos se ven limitados por los altos precios de productos esenciales. Una Canasta Básica Alimentaria de 2400 kilocalorías, calculada según las recomendaciones nutricionales promedio para la población cubana elaboradas por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos (INHA), alcanzó, en el año 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).

20 CEPAL (1994) ha utilizado una clasificación de países que los agrupa, de acuerdo con la prioridad macroeconómica asignada al gasto social, en la escala siguiente a) Grupo de países de gasto social alto (más de 10 puntos del PIB); b) Grupo de gasto social medio (entre 5 y 10 puntos del PIB); c) Grupo de gasto social bajo (inferior a 5 puntos del PIB).

Tabla 2
Cuba. Características del gasto público social

Período	Real pc	% del PIB	% del gasto público total
1990-91	381	23,1	28,4
1994-95	639	21,9	31,9
1998-99	821	22,8	41,6
1989-2000	606,6	23,3	34,3

Fuente: Togores, 2003.

Un elemento definitorio de la política social cubana es la estabilidad en el tiempo, tanto de sus contenidos estratégicos como de su prioridad macroeconómica y de su estructura de jerarquías, que hacen énfasis en los gastos de inversión social (salud, educación) y en los subsidios, con lo que acentúa el papel del consumo social en la distribución, por encima del de los ingresos individuales y familiares. Como promedio, los gastos de inversión social hacia finales de la década de los 90 e inicios de la actual, en su conjunto, sobrepasan 47% del total de gastos sociales (Espina, 2008a).

Valorando la política social cubana en su conjunto y trayectoria en términos de manejo de las dimensiones sociales del desarrollo y de la promoción de la equidad en una sociedad periférica, se aprecia que la universalización de los derechos sociales de ciudadanía a través de una amplia intervención estatal y de su regulación en todas las esferas, ha resultado una fórmula eficiente para proveer de manera rápida integración social a las mayorías y priorizar la agenda social de los sectores populares, lo que mejora su acceso al bienestar, aun en condiciones de poco crecimiento económico. Prueba de ello es el mejoramiento sostenido de los indicadores sociales más relevantes (esperanza de vida, mortalidad infantil, escolarización, ingresos). Esto se sintetiza en los favorables resultados alcanzados por Cuba en la medición del índice de Desarrollo Humano (Ver tablas 3, 4 y 5).

Tabla 3.
Cuba. Resultados en Índices de Desarrollo Humano (IDH)

Informe	IDH	IPH-1**
1990	0,877 (39/130)	*
1991	0,754 (62/160)	*
1992	0,732 (61/160)	*
1993	0,711 (75/173)	*
1994	0,666 (89/173)	*
1995	0,769 (72/174)	*
1996	0,726 (79/174)	*
1997	0,723 (86/175)	5,1 (2/78)
1998	0,729 (85/174)	*
1999	0,765 (58/174)	4,7 (5/92)
2007-2008*	0,838 (51/177)	4,7 (6/108)

Fuentes: Martínez *et al.*, 1997; y 2000 y PNUD, 2008;
Informe sobre Desarrollo Humano, 2007-2008

*No se calculó el índice para ese año. **Índice de Pobreza Humana.

Tabla 4
Cuba. Indicadores seleccionados de educación

Indicadores	1980	1990	1997
Paridad absoluta-mujer hombre (tasa de alfabetización de adultos).	-	-	(1995) 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.

Tabla 5.
Cuba. Estructura del nivel educacional de los trabajadores (%).
Años seleccionados

Concepto	1978	1986	2000
Total de trabajadores	100	100	100
Primario	54,0	24,0	16,0
Secundaria básica	26,0	38,0	30,0
Medio superior (Técnico profesional y preuniversitario)	16,0	29,0	40,0
Universitario	4,0	9,0	14,0

Fuentes: ONE, 1979, 1986, 1996 y 2001.

Sin embargo, diversos estudios sobre los impactos de la crisis y la reforma han identificado tendencias que indican la apertura de un proceso de reestratificación social y de ensanchamiento de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad.²¹

Véase que el coeficiente de Gini, calculado para finales de los 90, se elevó a 0,38 (Añé, 2000), en contraste con el 0,24 encontrado a mediados de los 80, y aunque aún es bajo en relación con la situación de la gran mayoría de los países de América Latina, este incremento da cuenta de un proceso de concentración de ingresos que supone una interrupción de la lógica desconcentradora anterior.

Por otra parte, algunas áreas de necesidades básicas —al menos 50 % de los requerimientos alimentarios, el vestuario, productos de aseo, materiales para reparación y equipamiento de la vivienda, según mis propias observaciones— solo encuentran una parte importante de sus satisfactores en el mercado de precios libres o en el negro, lo que, junto a la caída de la capacidad adquisitiva del salario real de los trabajadores asociada a la crisis, y no recuperada aún, y al incremento de los precios al consumidor, ha reconstituido los ingresos y el mercado como elementos de alta fuerza diferenciadora.

Si bien hacia 2005 se había producido un incremento considerable de los ingresos de la población, a través del cual el salario medio mensual de los trabajadores ascendió a 398 pesos (de 203 en 1996, o de 282 en 2004) y el mínimo

21 Para una caracterización del proceso de reestratificación social, véase Espina, M. (2008 b).

se elevó a 225 pesos en ese año y las pensiones y asistencia social mínima llegaron a 164 pesos y 122 pesos respectivamente,²² ello no ha significado una recuperación significativa del salario real ni del poder adquisitivo de las pensiones, puesto que se ha mantenido la tendencia alcista de los precios de artículos de primera necesidad.

Un estudio reciente, que construyó una canasta básica en la que se incluyeron alimentos y otros bienes y servicios indispensables para el desarrollo de los seres humanos, indica que a pesar de que el ingreso medio de la población se ha incrementado notablemente continúa siendo deficitario para amplios grupos poblacionales.²³

Por otra parte, atendiendo a los índices de pobreza de ingresos y necesidades básicas insatisfechas, en la magnitud de la población urbana bajo esta situación se aprecia un cambio que va desde 6,3%, en 1988, a 20%, hacia el año 2000.²⁴ Obviamente, tales magnitudes indican la estructuración de mecanismos distributivos excluyentes, cuyo efecto negativo fundamental es la colocación de la desigualdad social a nivel de la posibilidad de satisfacción de necesidades básicas que se configuran como mecanismos de producción de pobreza.

En este proceso de reestratificación en curso, la conexión territorio-desigualdad ha quedado establecida como uno de los elementos más relevantes. La reforma económica fortaleció una heterogeneización territorial no igualitaria, al implicar oportunidades espacialmente diferenciadas para la expansión de formas de propiedad no tradicionales (mixta, no estatal); permitió la ampliación de mecanismos de mercado en la distribución, la jerarquización de actividades económicas y sectores como el turístico, el minero-metalúrgico y el energético y la agroindustria no cañera; el fortalecimiento de la propiedad cooperativa o individual en la agricultura y la gestión individual y familiar que fomentan un intenso mercado formal e informal. El espacio geográfico se ha configurado como una oportunidad en las determinaciones de nuevas desigualdades y como regulador inequitativo de oportunidades (Iñiguez *et al.*, 1997).

22 Datos ofrecidos por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) del Ministerio de Economía y Planificación.

23 García y Anaya (2006).

24 Véase Ferriol (2004).

Un Índice de Desarrollo Humano Territorial (IDHT), calculado a partir de los desempeños socioeconómicos provinciales en indicadores seleccionados, sobre la base de documentación recopilada entre 1985 y 2001,²⁵ hace posible clasificar las provincias del país en tres niveles:

- 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 Spíritus, 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.

De aquí se desprenden cuatro inferencias sobre la relación territorio-desigualdad: la pequeña cantidad 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; la preferencia del patrón de configuración de desventajas por territorios históricamente ubicados en situaciones desventajosas —dificultad para vencer situaciones heredadas y condiciones de partida desiguales.

Por otra parte, al considerar los resultados de diversos estudios de corte cuantitativo y cualitativo, es posible llegar a una caracterización de rasgos personales y familiares asociados a la pobreza y a las desventajas sociales en general, como un patrón de preferencia para los mecanismos de exclusión:²⁶

- Familias que 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 de manera estable.
- Altos niveles de fecundidad y de maternidad adolescente sin apoyo paterno.

25 El índice se calculó delimitando las privaciones que sufre cada territorio (provincia) en 6 variables básicas. mortalidad infantil, índice de ocupación, volumen de inversiones, tasa de escolarización, salarios medios devengados y mortalidad materna), en una escala de clasificación que va de 1 a 0. Tomado de Méndez y Lloret (2005).

26 Véase Espina (2008^a), Zabala (2002), Rodríguez et al. (2000) y Martín (2007).

-
- Ancianos viviendo solos y sin apoyo de otros parientes.
 - Trabajadores del sector estatal tradicional en ocupaciones de baja remuneración y de baja calificación.
 - Acceso nulo o muy bajo a ingresos en divisas.
 - Sobrerrepresentación de negros y mestizos y mujeres en los grupos de menores ingresos.
 - 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.
 - Repertorio de estrategias de vida reducido, de bajo nivel de solución.
 - 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.
 - 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 del origen social obrero y de empleados, de baja calificación.
 - Reproducción generacional de las desventajas.
 - Alta presencia en territorios de la región oriental del país.
 - Situación de desventaja para las zonas rurales (especialmente en características educacionales y de calificación de la población, carga de dependencia de los hogares, servicios de agua y electricidad).

A estos hallazgos podemos añadir los resultados de un estudio cualitativo reciente de movilidad social que identificó algunos rasgos relevantes de los perfiles asociados a las posibilidades de ascenso y descenso abiertas con la crisis y la reforma. En las trayectorias de ascenso socioeconómico hay una preferencia por hombres, personas blancas, jóvenes, por sujetos con calificación media superior y superior, por el origen social intelectual, y por la posesión de activos individuales y familiares (oficio, relaciones, bienes) que pueden utilizarse para producir servicios y productos comercializables, redes sociales que proveen informaciones importantes para tomar decisiones eficientes en el mercado de trabajo e influencias para obtener privilegios en el acceso a puestos ventajosos).

El descenso o permanencia en situaciones desventajosas se asocia más marcadamente a mujeres, negros y mestizos, ancianos y personas con educación por debajo del nivel medio superior, origen social obrero, empleados y campesinos, territorios de bajo IDHT y activos familiares escasos. En esta investigación se aprecia también que la reproducción de desventajas suele tener un carácter de transmisión generacional. Aunque es un fenómeno no cuantificado, tales hallazgos cualitativos alertan que una parte de la pobreza y la vulnerabilidad tienen un carácter estructural y no coyuntural; no se asocian solo a una situación de crisis, sino a las condiciones sistemáticas de reproducción de las relaciones sociales.²⁷

Frente a extendidas explicaciones coyunturales, que responsabilizan a la crisis económica y a la carencia de recursos por ella generada como la causa fundamental del restablecimiento de mecanismos reproductores de la pobreza y la desigualdad en la sociedad cubana contemporánea, los hallazgos que indican la persistencia en el tiempo de brechas de equidad y la transmisión generacional de la condición de desventaja socioeconómica, muestran que tales mecanismos parecen estar también vinculados a elementos anteriores a la crisis, y a fallas en el modelo y la aplicación de la política social. Entre las fallas están las siguientes:²⁸

- Débil sustentabilidad económica y débil retorno de la inversión social hacia la economía (reflejado en un bajo efecto de la elevación de la

27 Espina, M. *et al.* (2010).

28 Un análisis pormenorizado de los logros y las limitaciones de la política social cubana puede encontrarse en Espina, M. (2008 a).

instrucción y la calificación sobre los niveles de productividad y la innovación tecnológica);²⁹

- Baja articulación entre los resultados del trabajo y el acceso al bienestar;
- Predominio de las estrategias sectoriales, que obstaculizan la concepción integradora del desarrollo social;
- Excesivo énfasis en el consumo social estatalmente normado, en detrimento de la esfera familiar autónoma de elección de satisfactores de necesidades;
- Absolutización del estatismo, excesivo centralismo y tecnoburocratización en la formulación de las estrategias de desarrollo, lo que disminuye la posibilidad de participación en la toma de decisiones de los actores locales (gubernamentales y no gubernamentales) y la consideración de la diversidad territorial y grupal de las necesidades y sus satisfactores;
- Universalismo identificado con homogenismo distributivo, que minimiza el papel de la diversidad estructural y cultural en la expresión de las necesidades y en la elección de satisfactores;
- Fallas de focalización y poco uso de políticas de acción afirmativa, lo que tiene como efecto la reproducción de desventajas de grupos histó-

29 El tema de la sustentabilidad económica de la política social tiene múltiples aristas. Tomemos aquí como argumento ilustrativo la relación entre el crecimiento de los gastos sociales y la evolución de algunos indicadores económicos. Puede comprobarse que, como tendencia, la dinámica de los gastos sociales siempre ha estado por encima de la de los indicadores de desempeño económico. Mientras que el consumo social experimentaba un crecimiento promedio anual de 12%, entre la segunda mitad de la década de los 70 y la primera de los 80, en el intervalo 1976-1987 el Producto Social Global se incrementó a un ritmo promedio anual de 9%, y el ingreso creado por un ocupado en la esfera productiva 2,3%; entre 1980 y 1987 el valor de la producción industrial promedió una elevación de 5.6%. Entre 1998 y 2000 el PIB tuvo un alza promedio de 6,4%, en tanto que los gastos en servicios sociales, en esos mismos años se elevaron a un ritmo promedio anual de 13,1% con lo que rebasaron también, por amplio margen, los ritmos de incremento de la productividad del trabajo (ONE, 1979, 1986 y 2001).

ricamente preteridos que no pueden aprovechar en paridad las condiciones favorables creadas (por ejemplo, negros, mujeres, ancianos, comunidades en territorios de mayor retraso relativo);

- Desbalance en las asignaciones del gasto social para diferentes dimensiones, que genera déficit acumulado en áreas relevantes asociadas a la situación familiar (fundamentalmente en lo relacionado con el acceso a una vivienda y a un hábitat familiar adecuados y empleos con ingresos suficientes).³⁰

Tales fallas marcan los nudos que habría que activar para producir una renovación de la política social cubana. El eje central de este proceso se concentra en un desplazamiento desde una concepción de política social que hace énfasis en la homogeneidad social hacia otra que asume la diversidad social existente. Dicho desplazamiento incluye diversas direcciones de cambio hacia un socialismo multiactoral:

Aplicación de una norma distributiva de diversidad equitativa (vs. homogenismo)

Esta norma establece un sistema de prioridades básicas cuyos elementos generales son 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 aseguramiento de espacios de igualdad que no pueden ser objeto de distribución mercantil para todos los grupos sociales y la utilización del mercado como mecanismo indirecto de distribución que admite diferencias; el reconocimiento de la legitimidad de las desigualdades asociadas al trabajo y a la atención a desventajas sociales, y de la expresión de las diferencias que no ponen en desventaja o afectan el derecho a la igualdad de otros individuos y grupos; el derecho y el deber de contribuir de manera individual al bien común en dependencia de la magnitud de los ingresos personales y de la capacidad productiva.

30 Un análisis de las limitaciones de la política social cubana se incluye en Espina (2008a).

Definición y puesta en práctica de una estrategia de dotación de sustentabilidad económica a la política social

Esa estrategia debería tener varias escalas espacio-temporales y su primer elemento se relaciona con la inserción de Cuba en el sistema-mundo económico, en la cadena de extracción del valor, 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 con resultados más favorable en ella. En esta línea encontramos la propuesta de transitar desde el modelo de sustitución de importaciones a uno que las reemplaza por exportaciones, sobre todo las de manufacturas tecnológicamente intensivas. Ello 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).

Esta podría ser una opción selectiva encomendada a la economía estatal, pero que requiere también de un mercado interno de apoyo; debe articularse necesariamente 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.

Complementación de sujetos socioeconómicos estatales y extraestatales

Apela a la aceptación de un esquema clasista múltiple, típico de la transición socialista, y a una posibilidad de ampliación de la propiedad no estatal en diferentes variantes, con lo que refuerza sus aristas complementarias y los que se encuentran bajo hegemonía de la propiedad social, con la intención de descargar al Estado de actividades y tareas que lo desbordan, de concentrarlo en lo esencial y de diversificar las posibilidades de generación de ingresos adecuados y de productos y servicios.

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 de autoempleo.

Complementación de políticas universales con acciones focalizadas o direccionadas de base territorial, centradas en la articulación educación-trabajo-hábitat

Plantea la necesidad de accionar prioritariamente sobre espacios deprimidos, al considerar que las brechas de equidad (especialmente las vinculadas a la raza, el género y el origen social) suelen tener una concentración territorial, aunque no se clausuren los instrumentos de universalidad, sino más bien se complementen a través de una focalización integrada territorialmente.

Asumir la concepción del territorio como factor de desarrollo

Ello implica la potenciación al máximo del desarrollo local endógeno, incluyendo elementos de economía local, y de sus actores socioeconómicos como agentes de cambio; la construcción de fórmulas de enlace a través de redes de relaciones sinérgicas interterritoriales, que permitan corregir los desbalances espaciales que no pueden ser solucionados de manera local; el trazado de estrategias centradas en la sustentabilidad, si se entiende esta cualidad como el uso intensivo de la riqueza natural, cultural, calificacional e histórica que garantice su regeneración, el respeto a las tradiciones así como la potenciación de la innovación y la instalación de una capacidad perdurable de autogestión y autoorganización participativa de las sociedades locales.

Complementación centralización-descentralización en la gestión de la política social

La complementación de tal binomio se logra otorgando mayores responsabilidades al Poder Popular territorial, las comunidades y las familias en las decisiones de política social y el control de las actividades y conservando el papel protagónico del Estado y de una estrategia social centralizada y universal.

Introducir modificaciones en las prioridades estratégicas del gasto social, a favor del fortalecimiento de la capacidad de definición de satisfactores en la esfera doméstico-individual-familiar

Entre otros aspectos, es necesario conceder mayor prioridad a una política de empleo que asegure ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas y a una modificación de la política de vivienda que considere fórmulas variadas y flexibles para la construcción y el mantenimiento (cooperativas, esfuerzo propio, créditos familiares, entre otras).

Ampliación de los contenidos y límites de la participación en la construcción de la agenda social

Esta ampliación se lograría priorizando sus elementos de cogestión, formulación estratégica y control popular del proceso y sus resultados.

Lo esbozado hasta aquí es solo de una propuesta de cambio colocada en el nivel de líneas estratégicas generales que, obviamente, son insuficientes para la toma de decisiones y el diseño de políticas concretas. Su valor estriba en la intención de proponer a los decisores y a la sociedad civil, una plataforma preliminar de debate sobre transformaciones posibles y necesarias desde la investigación social.

Aunque el tema exige un análisis más detallado y amplio, vale apuntar que el proceso de reforma recién iniciado en Cuba al cual las autoridades políticas han denominado “proceso de actualización del modelo económico del socialismo cubano” y cuya plataforma general está contenida en el documento “Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social”, del Partido Comunista de Cuba, asume ciertos elementos de estas propuestas. Entre sus direcciones de cambio incluye un mayor peso de la sustitución de exportaciones entre los pivotes de la estrategia económica; la diversificación de los sujetos económicos con un mayor espacio para el sector no estatal; la ampliación de mecanismos de política social focalizados hacia las vulnerabilidades; la necesidad de incrementar el protagonismo de la escala de gobierno municipal, en relación con iniciativas económicas (producción de alimentos, industrias locales, opciones turísticas, creación de presupuesto propio y construcción y reparación de viviendas); y cierto nivel de descentralización empresarial y territorial.

Sin embargo, el documento no avanza mucho, o al menos no es explícito, en temas como la modificación de las prioridades del gasto social; el reconocimiento de la existencia de una franja de pobreza y de brechas de equidad; la activación de los territorios, no solo en el plano económico sino en el sentido integral de factor de desarrollo; y el necesario avance hacia formas participativas, en la esfera económica, social y política, de perfil auto y cogestivo. La concepción de política social del texto hace énfasis excesivo en los elementos de eficiencia económica, y no tiene en cuenta el imprescindible balance con temas básicos de equidad.

Este último aspecto puede darse como sobreentendido, considerando la vocación igualitaria demostrada del proyecto social de la transición socialista cubana, aunque esta plataforma de cambio no hace justicia a tal vocación. También es cierto que por el momento se trata solo de un proyecto, que está siendo discutido masivamente por los más diversos sectores sociales y que debe someterse a análisis y aprobación en el próximo congreso del Partido Comunista, en abril de 2011, por lo que es de esperar modificaciones en este sentido.

Pensando alternativas para la reconstrucción del objeto de la política social

Una vez examinados los tres ejes del debate y el caso cubano, es lógico pensar en las alternativas que nos dejan estas críticas: ¿Es necesario abandonar la pobreza como objeto de la política social? ¿Qué objeto la sustituye? ¿Son superables las dicotomías universalización– focalización, macro–micro, centralización–descentralización?

El caso cubano resulta paradigmático, pues, al haber elegido y puesto en práctica, —con un alto grado de radicalidad—, un modelo colocado en el polo de la universalización estatal centralizada, permite observar los límites y aportaciones de una variante como esta en su versión extrema. Nos ofrece argumentos a favor de la universalización y la estatalidad como claves de intervención para sociedades periféricas, con recursos limitados. Ello hace posible propulsar avances rápidos para los sectores populares e históricamente en desventaja, al integrarlos a cuotas básicas, progresivamente ampliadas, de acceso al bienestar en necesidades claves.

A la vez, nos muestra la necesidad de superar el planteamiento dicotómico y excluyente del problema, puesto que aun en esos avances de acceso mayoritario al bienestar se conservan y reproducen brechas de equidad, que marcan los puntos ciegos de la universalización. Esto hace muy vulnerable el proyecto social si no existe una base económica sólida, ausencia que dificulta la superación del escalón obtenido de la pobreza amparada. A partir del caso cubano la conclusión se inclina hacia la idea de que las políticas universales son el mejor marco para focalizar.

En un nivel de reflexión general no hay respuestas definitivas, pero la posibilidad de renovación del campo de las políticas sociales en América Latina debería completar un ciclo que integre, al menos, tres elementos:

Ampliación de los objetos-problemas de la política social

Una alternativa reside, como ha propuesto Alicia Ziccardi, en establecer 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 (Ziccardi, 2003:136).

La pobreza sería un objeto legítimo de la política social, pero dentro de objetos de mayor rango, como la equidad o el desarrollo humano.

Tratamiento de la pobreza y sus desventajas, en la matriz de desigualdad que las contiene para activar opciones de desarrollo

Es necesario ensanchar las causalidades que se manejan en la explicación y actuación sobre la pobreza. Al respecto, Erik Olin Wright propone un análisis que incluye tres principios básicos en la generación de mecanismos de empobrecimiento: 1) Principio de la interdependencia inversa del bienestar: situación en la que el bienestar de un grupo depende del deterioro de otros, a través de una interdependencia causal centrada en la distribución. 2) Principio de la exclusión: la interdependencia inversa existe porque un grupo es excluido del

control sobre los recursos. 3) Principio de apropiación: debido a la exclusión, un grupo puede apropiarse del esfuerzo y de los resultados de las prácticas de otros (Wright, 2003).

Ello implica políticas que activen de manera simultánea mecanismos de redistribución, empoderamiento e inclusión, no solo para restituir derechos a los desfavorecidos e incluirlos en circunstancias de “normalidad”, sino para clausurar y prevenir la activación de los mecanismos que expresan estos tres principios.

Construcción de modelos integrados de complementación de actores, escalas, mecanismos y estilos de política social

Este es posiblemente el reto de mayor complejidad, pues supone una concertación de actores, estructuras e instituciones de muy diversa naturaleza. Una manera de avanzar en esta dirección radica en la consideración de lo territorial local como escenario de diseño y gestión de políticas y como instrumento de focalización de políticas universales, en lo que podría denominarse política afirmativa de base territorial o espacializada.

Ella parte de que el espacio geográfico – territorial funciona como un holograma con respecto a la sociedad en su conjunto; un micromundo donde se entrecruzan todas las brechas de equidad. Accionar prioritariamente sobre espacios deprimidos tiene efectos sobre el resto de las brechas de equidad, pues estas suelen tener una concentración territorial, si se considera que la apropiación del espacio está también socioestructuralmente diferenciada y depende de la capacidad para aprovechar oportunidades; a su vez, desde el territorio se irradiarían otras acciones de afirmación específicas (de género, raza, generacionales).

No se trata de clausurar los instrumentos de universalidad, sino de complementarlos con este tipo de focalización integrada territorialmente. Su ventaja radica en una mayor posibilidad de contextualización de las acciones de cambio, participación y comprensión de la diversidad. Ello ocurre siempre que no se tome lo territorial como réplica, a escala micro, de la estrategia nacional, y como operación de encapsulamiento de los actores propios de la escala local, en el sentido de constreñirlos a estrategias que operen dentro de esos marcos espaciales, sino generando en ellos capacidad estratégica y configurándolos como agentes multiescala.

Este tipo de intervención territorialmente focalizada permitiría, además, activa de modo simultáneo el plano de las microprácticas y las dimensiones individuales familiares del bienestar, los factores estructurales macro, las dimensiones económicas y las subjetivo-culturales de la causalidad de las desventajas sociales.

La consecuencia imprescindible de la universalización localmente focalizada es la actuación a escala supranacional, el tránsito hacia políticas sociales cooperadas que actúen sobre circunstancias estructurales inducidas por el sistema-mundo, como restricción externa que sería necesario alterar para lograr desarrollo y superar pobreza. Lo anterior exige insistir en la necesidad de enfocar la integración regional como instrumento de modificación de tal restricción.

Carlos Sojo, en un texto que analiza comparativamente la relación entre integración y desarrollo en diferentes áreas del subcontinente latinoamericano³¹ comenta:

Los procesos de integración se han mantenido en términos generales alrededor de dos tendencias: la del intercambio comercial y la de la política diplomática. Mientras no se avanza en acuerdos de largo alcance, centrados en propuestas de desarrollo integral, es poco probable que, a este nivel, la región se imponga sobre la nación.

Y recomienda:

(...) la formación de acuerdos de integración centrados en la promoción de equidades más significativas entre los países de modo que los perdedores puedan beneficiarse del dinamismo de sus vecinos más cercanos y no simplemente expulsando población en corrientes migratorias hacia los polos dinámicos de la región (Sojo, 2003, pp. 54-55).

De manera que cuando hablamos de lo territorial en las políticas sociales y de superación de la pobreza es necesario partir de una comprensión articulada de la espacialidad que incorpore el nivel de mayor generalidad: el de las articulaciones económicas y sociales globales. No existe un espacio autónomo de desarrollo, desconectado del resto.

31 MERCOSUR más Chile; área andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; la subregión mesoamericana: México, Panamá, República Dominicana y toda Centroamérica y algunos países del Caribe.

Lo más relevante en la dimensión territorial-espacial de las políticas sociales es enfatizar en el hecho de que territorialidad no alude solo, ni principalmente, a una diversidad de escalas y escenarios instrumentales de la planificación y las acciones de intervención, sino, esencialmente, a escalas y escenarios de configuración, enlace de actores sociales y agentes de cambio aceptados en su diversidad y conflictividad posible, como perspectiva emancipadora que intenta romper los constreñimientos espaciales de los actores, y condena a unos al localismo y a otros les concede el planeta como territorio estratégico.

Bibliografía

- Álvarez, Sonia (2005) “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En: Álvarez, Sonia (comp.) *Trabajo y reproducción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores* CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- Álvarez, Sonia (2007) *La producción de la pobreza masiva, su persistencia en el pensamiento social latinoamericano*, CLACSO, Buenos Aires.
- 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*, T/M Ediciones, Cali.
- Banco Mundial (2000) “Caribbean Economic Overview 2000”, Informe N° 20460, Washington DC.
- Carranza, J. (1995) “La crisis: un diagnóstico. Los retos de la economía cubana”. En: Hoffmann, B. (ed.) *Cuba: apertura y reforma económica. Perfil de un debate*, Nueva Sociedad, Caracas.
- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994) *Panorama social de América Latina 1994*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

-
- CEPAL (2000) *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, FCE, México.
- CEPAL (2006) *Panorama social de América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- César, M. A. (2005) *Mujer y política social en Cuba: el contrapunto socialista al bienestar capitalista*, Mercie Ed., Panamá.
- Claude, Marcel (2002) “Determinación del nuevo umbral de pobreza en Chile (una aproximación desde la sustentabilidad)”, Informe de Investigación, Fundación Terram, Santiago de Chile.
- Coraggio J. L. (1999) “¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?” En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 164, p. 103, Caracas.
- Cordera R. (2008) “Más allá de la focalización. Política social y desarrollo en México”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 215, Buenos Aires.
- Espina, M. (2008a) “Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinado el rol del Estado en la experiencia cubana”, CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- Espina, M. (2008b) “Viejas y nuevas desigualdades en Cuba. Ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 216, Buenos Aires.
- Espina, M. *et al.* (2010) “Movilidad social y equidad en Cuba”, Informe de investigación, Fondos del CIPS, La Habana.
- Faletto, E. (1993) “Política social, desarrollo y democracia en América Latina”. En: *Fermentum*, no. 6 y 7, Mérida.
- Ferriol, Á. (2004) “Política social y desarrollo. Una aproximación global”. En: Álvarez, E. y J. Mattar (coords.) *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, CEPAL- INIE-PNUD, México.
- García, A. y B. Anaya, (2006) “Política social en Cuba, nuevo enfoque y programas recientes”, ponencia presentada en el Seminario del Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana.

- García, A. *et al.* (2003) *Política industrial, reconversión productiva y competitividad. La experiencia cubana de los noventa*, Fundación Friedrich Hebert-Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana.
- González Casanova, P. (2004) “La dialéctica del progreso y el progreso de la dialéctica”, conferencia impartida en la Cátedra de la Complejidad, Instituto de Filosofía, La Habana.
- Gutiérrez A. (2006) *Pobre, como siempre... Estrategias de reproducción social de la pobreza*, Ferreira editor, Córdoba.
- Gutiérrez A. (2008) “El ‘capital social’ en la pobreza: apuesta, medio y resultado de luchas simbólicas”. En: Pavcovich, P. y D. Truccone (comps.) *Aproximaciones teóricas al estudio de la pobreza en Argentina*, Editorial de la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba.
- Ivo A. (2003) “Las nuevas políticas sociales de combate a la pobreza en América Latina: dilemas y paradojas”, ponencia presentada al Seminario Internacional Papel del Estado en la lucha contra la pobreza, CLAPSO/CROP, Recife.
- Kerstenetzky, C. L. (2005) “Políticas sociais: focalização ou universalização?”, *Textos para discussão*, no. 180, Universidade Federal Fluminense, Niteroi.
- Kliksberg B. y M. Rivera (2007) *El capital social movilizado contra la pobreza*, Colección Secretaría Ejecutiva, CLACSO, Buenos Aires.
- Lechner, N. (1997) “Tres formas de coordinación social”, *Revista CEPAL*, no. 61, pp. 7-9, Santiago de Chile.
- Leite Lopes, J. S y R. Alvim (2005) “Pobreza y desigualdad social: enfoque de las ciencias sociales, particularmente de la antropología social”. En: Gacitúa-Marió E. y M. Woolock (orgs.) *Exclusión social y movilidad en Brasil*, IPEA-Banco Mundial, Brasilia.
- Levinas, L. (2003) “Proteção social: sem compulsórios nem clientelas”. En: *Revista Teoria e Debate*, no. 16, p. 155.

-
- Lustig, N. (2007) “América Latina: la desigualdad y su disfuncionalidad”. En: Machinea, J. L. y N. Serra (eds.) *Visiones del desarrollo en América Latina*, ONU-CEPAL, Barcelona.
- Martín, L. (2007) “Equidad y movilidad social en el contexto de las transformaciones agrarias de los 90 en Cuba”, ponencia presentada al Seminario Internacional “Equity and Social Mobility: Theory and Methodology with Applications to Bolivia, Brazil, Cuba, and South Africa”, PNUD/IPC, Brasilia.
- Martínez, Osvaldo *et al.* (1997) *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba 1996*, Caguayo, La Habana.
- Martínez, Osvaldo (2000) *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999*, Caguayo, La Habana.
- Medeiros, M. (2007) Presentación en el Seminario Internacional “Equity and Social Mobility: Theory and Methodology with Applications to Bolivia, Brazil, Cuba, and South Africa”, PNUD/IPC, Brasilia.
- Méndez, E. y M. C Lloret (2005) “Índice de Desarrollo Humano a nivel territorial en Cuba. Período 1985- 2001”. En: *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 31, no. 2, La Habana.
- Monreal, Pedro (2002) “La globalización y los dilemas de las trayectorias económicas de Cuba”. En: *Revista Temas*, no. 30, La Habana.
- Ocampo J.A. (2008) “Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 215, Buenos Aires.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1979) *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1986) *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (1996) *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- Oficina Nacional de Estadísticas (2001) *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.
- Osorio, J. (2003) “El neoestructuralismo y el subdesarrollo. Una visión crítica”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 183, Caracas.

- Oyen, E. (2004) “Producción de la pobreza: un enfoque diferente para comprender la pobreza”. En: López, O. (coord.) *Reflexiones teóricas sobre la pobreza*, Serie textos básicos no. 2, FLACSO/ASDI, Guatemala.
- PNUD (2008) *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008*, Mundi-Prensa Libros, S.A., Madrid.
- Rodríguez, P. et al. (2004) “¿Pobreza, marginalidad o exclusión?: un estudio sobre el barrio Alturas del Mirador”, Informe Preliminar de Investigación, Centro de Antropología, La Habana,
- Santana, J. L. (2009) “Justicia social vs. incentivo al trabajo con alta productividad”, Taller Justicia Social, Crecimiento y Desarrollo Sostenible, Fundación F. Ebert y Sociedad Económica de Amigos del País, La Habana.
- Sojo, A. (2001) “El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina”. En: *Revista Sociales*, vol. 5, Buenos Aires.
- Sojo, Carlos (2003) “Globalización, regionalización y desarrollo en América Latina”. En *Revista Pensamiento Propio*, CRIES, no. 18, Caracas.
- Tavares, L. (1999) *Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina*, UFRJ, Rio de Janeiro.
- Thwaites, M. y J. Castillo (1999) “Poder estatal y capital global”. En: Borón, A. et al. (comps.) *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, CLACSO-EUDEBA, Buenos Aires.
- Togores, V. (2003) “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*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Trputec, Z. (2001) *Conceptualisation of Poverty and Struggle against It. Lessons from Central America*, Informe de Investigación, Programa Latinoamericano de Trabajo Social, Universidad Autónoma de Honduras, Tegucigalpa.

-
- Urani, A. (2006) “Pobreza en América Latina”, ponencia presentada en el Taller Internacional del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana.
- Wright, E. O. (2003) “Clase y explotación múltiple”, conferencia impartida en el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana.
- Zicardi, A. (2003) “Las ciudades y la cuestión social”. En: *Pobreza e desigualdades sociais*, Superintendencia de Estudos Económicos e Sociais, Bahia.
- Zabala, M.C. (2002) “Situación de la pobreza en el Caribe: actualidad y perspectivas. Cuba en el contexto caribeño”, ponencia presentada al Seminario Internacional Estrategias de Reducción de la Pobreza en el Caribe. Los Actores Externos y su Impacto, CLACSO-CROP, La Habana
- Zabala, M.C. (2003) “Los estudios cualitativos de la pobreza en Cuba”, ponencia presentada al Taller XX Aniversario del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana.

