

RECUPERANDO LA “CUESTIÓN SOCIAL”. EL CONTEXTO TEÓRICO METODOLÓGICO DEL DEBATE Y LA EXPERIENCIA CUBANA

*Mayra Paula Espina Prieto**

EL ESCENARIO DEL DEBATE. DESJERARQUIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DE DESARROLLO

Grosso modo, puede decirse que el escenario internacional del debate, en el pensamiento social y en el ámbito de las instituciones de toma de decisiones acerca de políticas sociales orientadas a la dotación de desarrollo, se caracteriza por una polémica universal sobre la pertinencia de un Estado responsabilizado por el desarrollo y el bienestar de las mayorías, o si, por el contrario, esta variante estratégica es obsoleta e ineficaz y se requieren fórmulas descentralizadoras y orientadas hacia la protección selectiva (a los más desfavorecidos) y dejar el flujo libre del mercado como distribuidor eficiente.

Si entendemos por políticas sociales de desarrollo, en una versión minimalista y sin

complejidades conceptuales, la intervención pública (estatal y extraestatal), estratégica y coordinada, sobre las relaciones sociales, sobre el bienestar social (individual y colectivo), orientada hacia la integración social creciente y la ampliación de oportunidades para las grandes mayorías, que garantice el acceso de los ciudadanos a la satisfacción de sus necesidades básicas y el despliegue progresivo incrementado de sus capacidades, puede afirmarse que, en los últimos veinte años, el desarrollo ha experimentado una creciente devaluación como objeto de política social, como área de responsabilidad pública vinculada a los derechos de ciudadanía.

Se ha entronizado y naturalizado una postura restrictiva, apegada a fórmulas residuales y asistenciales de la política social, y que la subordina a la política económica, como una acompañante menor, restringida al espacio de la corrección de situaciones de desventaja extrema, y donde el Estado tendría un papel muy reducido, asistencial y como garante de las condiciones para el flujo libre del mercado.

Este enfoque de política social neoliberal, sustentada en el Consenso de Washington, ha

*Professor-Doutor do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia e História da Universidade de Habana. Centro de Investigações Psicológicas y Sociológicas. Calle B, nº 352, Esquina 15, Vedado. Plaza de la Revolución - Ciudad de La Habana, CUBA. Cep: 10400. cauto@ceniai.inf.cu

hegemonizado la práctica política de los dos últimos decenios en los reajustes estructurales de América Latina, y sigue presentándose como posición modernizadora y pragmática, a pesar de que la pobreza y las desigualdades persisten como rasgos estables de las relaciones sociales en la región, con crecimiento económico o sin él.

Estatalismo, integración social, políticas de bienestar aparecen, desde esta óptica, como conservadurismo y falta de visión de futuro. Las desigualdades y las desventajas se resolverán, supuestamente, con crecimiento económico, entendiéndolo como el factor determinante en la ampliación de las oportunidades de acceso al consumo.

Así, por ejemplo, una comparación entre políticas sociales tradicionales e innovadoras, realizada desde el pensamiento cepalino hacia mediados de la década del noventa, nos da el siguiente cuadro (Franco, 1995).

Política social tradicional, caracterizada por: una institucionalidad, donde prima el monopolio o casi monopolio del Estado, que financia, diseña, implementa y controla la política, centralizadamente; por la lógica burocrática en el proceso de toma de decisiones (predominio de estrategias de nivel macro y de asignación de recursos por vía administrativa); por el financiamiento estatal, el subsidio a la oferta (para lograr la universalidad de esta); y por un criterio de selección de beneficiarios que se establece, y se amplía progresivamente, de arriba hacia abajo, a través de un acceso segmentado, y que beneficia especialmente a la clase media y a grupos organizados. El énfasis recae en los medios, en la infraestructura social y en los gastos corrientes y el indicador por excelencia para medir la efectividad, es el monto del gasto social.

Propuestas innovadoras, caracterizadas por: institucionalidad basada en la pluralidad sectorial (estatal, privado, filantrópico) y en la descentralización, cuya lógica de toma de decisiones se concreta a través de proyectos, de asignación competitiva y licitaciones; preferencia por la cofinanciación y la recuperación de costos, por la asignación de recursos como subsidio a la demanda, para universalizarla, por un criterio de atención

basado en la focalización de los sectores más necesitados, dando prioridad como beneficiarios a la población en condiciones de pobreza. Enfatizan en el impacto sobre la población destinataria y en la relación costo-efecto de cada programa.

En esta comparación, subyace la idea de que el Estado es ineficiente y burocrático *per se* y de que estrategias centralizadas y universales se disuelven en una atención pretendidamente generalizada que, en la práctica, es muy poco eficaz para atender y solucionar situaciones extremas y verdaderas carencias.

En realidad, si bien estas llamadas variantes innovadoras podrían haberse convertido en un complemento articulado de las políticas sociales de cobertura universal, ampliando su diapasón y sensibilidad para la atención a necesidades diferenciadas y para la participación de múltiples actores en la toma de decisiones, se erigieron en alternativa opuesta única, no complementaria, con lo que su efecto real ha sido el de sustituir el compromiso público por la igualdad y la justicia social por otro de mucho menor alcance: la atención selectiva a desventajas extremas, sin atender a sus causas últimas. De igual modo, estas variantes se estructuran bajo la pretensión de una eficiencia de lógica mercantil (asignación competitiva, costo-efecto, licitaciones) que no ha demostrado ser la más adecuada para la solución de problemas cuya rentabilidad tiene un prisma predominantemente ético y cualitativo y su efecto económico es intermediado e indirecto.

Pero la fórmula neoliberal primigenia, pura u ortodoxa, no mostró el impacto esperado y, por el contrario, generó nuevos problemas sociales o agudizó algunos ya existentes, demandando reformulaciones y acotaciones. Informes sucesivos del Banco Mundial sobre el tema de la pobreza y otros cercanos muestran el curso seguido por estas reformulaciones, que se caracterizan por la continuidad del enfoque reduccionista de la política social, pero reconociendo la insuficiencia del crecimiento económico para el manejo de las desventajas sociales, incluyen la necesidad de intervención estatal reguladora sobre el mercado

laboral y de introducir mecanismos preventivos orientados a manejar el impacto de eventualidades riesgosas en grupos vulnerables (Sojo, 2001). En resumen, ello significa una tenue recuperación de algunas dimensiones de la agenda o cuestión social, manteniéndola en posición subordinada.

En esta cuerda, a inicios del actual siglo, desde el Banco Mundial (2000) se elaboró la concepción de manejo del riesgo social (*social risk management*), presentándola como variante de mayor potencia para la protección social. “Se reconoce que para reducir sostenidamente la pobreza a largo plazo y para consolidar logros es insuficiente el crecimiento. Y dado que incluso 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” (Sojo, 2001, p. 37).

El *social risk management* integra tres elementos interconectados: riesgo (eventos inciertos en cuanto a su temporalidad o la magnitud en que pueden afectar el bienestar); exposición (probabilidad de que un riesgo ocurra); vulnerabilidad (grado de resistencia a un *shock* y de que este se traduzca en una declinación del bienestar). Es función de la dotación de activos del hogar, de los mecanismos sociales de aseguramiento y de la severidad y frecuencia del *shock*.

De esta forma, la protección social se orienta hacia intervenciones públicas que asisten a los individuos, los hogares y las comunidades en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres. Se trata de fomentar la creación de mecanismos de autoprotección eficientes. Este sería el horizonte de la política social. Los tres ejes del *social risk management*, a saber, aseguramiento individual, provisión de servicios para pobres a través de redes de protección y focalización (versus universalidad), si bien representan una cierta ampliación de la intervención pública 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, p.37).

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

En estas circunstancias, la pregunta es si existen oportunidades para un replanteo del asunto, para moverse hacia una recuperación de la agenda social, en el sentido de recolocar la pertinencia de políticas sociales de desarrollo e integración y de la responsabilidad estatal por el bien común.

Desde nuestra óptica, si bien es cierto que los excesos centralistas, la burocratización en la construcción de la agenda social, la ausencia de una adecuada focalización complementaria, el predominio monopólico del Estado, que no deja espacio a otros actores en el financiamiento, diseño, ejecución y control de la política social y para acciones participativas en este campo y la debilidad del escenario local como espacio de políticas sociales marcan una versión de política estatalista que ha agotado sus posibilidades, por su baja potencialidad para captar la diversidad (grupala, comunitaria, local, de género, étnica, entre otras) y para el desarrollo autotransformativo, ello no descalifica la relevancia y la necesidad de rescatar una estrategia de integración social de cobertura universal, como fórmula renovada de enfrentar los problemas sociales, esfuerzo que se legitima y

amplía sus condiciones de posibilidad toda vez que las variantes residuales de la acción pública no pueden exhibir demasiados éxitos.

A pesar de la innegable influencia de la postura reduccionista de *social risk management*, que, en cierta medida, forma parte del "pensamiento único", es posible encontrar, en América Latina, una línea de pensamiento que rescata la tradición crítica y propone una rejerarquización de las dimensiones sociales del desarrollo y la reestructuración de políticas sociales unitarias, integrales e instaladas en una concepción ética y solidaria de los derechos ciudadanos al bienestar como derechos básicos, donde el Estado, sin anular otros actores, asuma su responsabilidad de coordinador político, y donde la atención a las desventajas esté colocada en una lógica más amplia, la del desarrollo y la equidad (Tavares, 1999; Ivo, 2003; Thwaites; Castillo, 1999).

Desde esta postura, avanzar hacia una rejerarquización de la "cuestión social" y de la recuperación del desarrollo como objeto de política exige elaborar y ensayar propuestas que rebasen el nivel del discurso crítico a las variantes residualistas y que logren tecnologías innovadoras. Caracterizándolo muy comprimidamente, podríamos decir que se trata de un proceso que está obligado a iniciarse a partir de la recuperación de la maltrecha noción de desarrollo, desmarcándola de reduccionismos economicistas y dotándola de contenidos nuevos.

En términos generales, el modelo de desarrollo renovado, aun en debate y sin una definición acabada, centra su atención en los actores sociales, en la configuración de sujetos con capacidad estratégica para intervenir en el cambio, en la autotransformación, en la apropiación de posibilidades para desplegar capacidad, en lo relacional y lo participativo, en lo procesual cualitativo (la calidad de las relaciones entre los sujetos que intervienen en el cambio) por encima de puntos definitivos de llegada.

Tal modelo parte de un diagnóstico global que también, dicho muy apretadamente y obviando las diferencias y los matices (más bien en cuanto a víctimas

y beneficiarios y culpables, causas y soluciones), considera que la sociedad contemporánea se caracteriza por grados de complejidad tan elevados, por la reproducción sistemática y simultánea de tendencias contradictorias y entrelazadas (enriquecimiento y pobreza, integración y marginalidad, inclusión y exclusión, y un interminable etc.) y por la relativa cercanía del límite (ambiental y cultural) al modelo de crecimiento depredador y tecnológicamente autodestructivo, que las soluciones para ampliar el acceso al bienestar pasan necesariamente por un cambio de paradigma desarrollista, por la potenciación de opciones que involucren cada vez más grupos y agencias en la movilización de recursos de todo tipo y en el diseño de caminos de desarrollo y por la corresponsabilidad ante el bien común.

Política social (como estrategia de dotación de desarrollo y de configuración de las estructuras sociales, a través de la producción y la redistribución, de intervención pública en la esfera social) y gestión del desarrollo social (en tanto proceso de mediación transformador que articula múltiples niveles de poder y que incluye la negociación de significados sobre qué debe hacerse, por qué y para quién) (Fischer, 2002) constituyen los correlatos lógico-prácticos de esa noción de desarrollo.

Asistimos a una reemergencia de un modelo de inteligibilidad de lo social que refuerza conceptos y dimensiones propios de la interfase entre investigación y política, o producción de conocimientos y toma de decisiones, y este será el terreno donde se dirima la polémica entre las dos visiones de la agenda social.

Ello significa colocar los énfasis en la capacidad del pensamiento social de conectarse con el cambio, con el impulso a transformaciones concretas, destacar la arista propositiva y la posibilidad de contribuir al proceso de configuración de sujetos y actores del desarrollo en diferentes ámbitos y escalas, en un escenario social cada vez más global y complejo.¹

Todo ello apunta hacia la necesidad de un

¹ Cuando se alude a la complejidad social, se quiere significar un proceso de configuración de las relaciones sociales caracterizado por la multiplicación de actores y de los nexos y redes entre ellos, de sus escenarios y

cambio en el manejo de la esfera social que genéricamente podemos denominar modernización de la gestión del desarrollo social, no en el sentido con que se identifica la llamada modernización del Estado (con su achicamiento y la minimización de su intervención a favor del mercado y de la sociedad civil), sino con un diseño que, reconociendo el papel esencial que al Estado corresponde en la coordinación política y social y en la promoción de desarrollo y la visibilización de los intereses de los sectores populares, asuma el carácter multicéntrico de dicha coordinación, el unitarismo en la diversidad, la conflictividad potencial de actores diferentes y la necesidad de hacer transparentes y negociables dichos conflictos en la construcción de una agenda de desarrollo común.

Esta modernización debería intentar combinar una vertiente instrumental, centrada en las tecnologías del cambio, y otra vertiente articulada con las funciones críticas y utópicas de las disciplinas sociales: crítica, en cuanto a cuestionamiento de fines, poderes y dominación; utópica, en tanto no es posible prescindir de modelos ideales para juzgar una realidad e impulsar un curso de mudanza, involucrada en la reflexión ética sobre el desarrollo.

Consecuentemente, se está abriendo camino hoy día a un modelo de gestión relacional² (o reticular integrado, podríamos llamarle), que coloca en sus énfasis los siguientes aspectos:

- Convocar y movilizar la mayor multiplicidad posible de actores sociales de diferentes escalas (incluyendo la local-comunitaria) en torno a proyectos estructurantes.

- Considerar la gestión como proceso de repertorios posibles de acción, por el multcentrismo o el descentramiento de las opciones y prácticas cotidianas de reproducción material y simbólica de la sociedad, por la conexión dialógica de espacios y tiempos múltiples, por la fractalización de los actores, el incremento de las posibilidades de autoorganización de estos, de las estructuras abiertas y cambiantes, de los sucesos locales con efectos globales y viceversa, de la intervención del azar en la definición de las trayectorias evolutivas del conjunto social y de sus componentes, y, potenciado por todo ello, por el fortalecimiento de la emergencia, de la posibilidad de que se abran cursos innovadores de acción, de que surjan cualidades nuevas, no previstas en la historia anterior del sistema social.

² Las definiciones de modelos relacionales de gestión social del desarrollo y sus características, que han inspirado esta propuesta, pueden encontrarse en Fischer (2002), Grnndinetti (2003).

aprendizaje y construcción conjunta.

- Valorizar la participación y concebirla como instrumento y objetivo de todas las etapas de la toma de decisiones (diagnóstico de problemas, recursos y opciones, diseño estratégico, definición de la agenda de cambio, ejecución, control, evaluación)
- Asumir la conflictividad posible entre actores y escalas de poder diferentes y el carácter policéntrico del poder.
- Crear condiciones para negociaciones en situación de simetría y horizontalidad entre los actores involucrados.
- Combinar competitividad y solidaridad, cooperación y conflicto, universalización y focalización, centralización y descentralización.
- Orientarse por la ética de la responsabilidad y la corresponsabilidad.
- Trazar objetivos integradores en un contexto complejo, donde se manifiestan pluralidad de actores con intereses diferentes, que se articulan en una estructura de redes.
- Democratizar el acceso a la información (reconociéndola como fuente de poder y como posesión de actores diferentes) y potenciar espacios interactivos de discusión.
- Promover tecnologías de gerencia de los recursos humanos a través de comunidades de aprendizaje y la formación centrada en el desarrollo de capacidades.
- Impulsar la cogestión centralizadora-descentralizadora, que une a actores múltiples: coordinación por parte del Estado de las funciones estratégicas y realización de estas en cogestión con otros actores de la sociedad civil de diversa escala.
- Fortalecimiento de la capacidad de los actores para realizar una gestión estratégica: capacidad de formulación, implementación, control, evaluación y renovación y continuidad progresiva de políticas públicas y de programas y proyectos de transformación integrados y articulados.³

³ La gestión estratégica incluye la identificación de la existencia y posibilidad de acceso a recursos estratégicos para el desarrollo local; la configuración de territorios socialmente organizados para generar "sinergias positivas" entre sus diferentes sujetos productivos; la intervención, estratégica y participativa, de las administraciones públicas territoriales en la planificación del desarrollo económico y social y su rol en la creación de espacios de

CUBA: la política social en la transición socialista

El interés de colocar una observación del caso cubano en el contexto de los debates sobre la pertinencia de políticas sociales de desarrollo y vocación universal integradora y de una gestión social del desarrollo de inspiración relacional reside precisamente en que se trata de una experiencia que ha apostado a un camino alternativo radical en este terreno, mostrando singulares avances en las dimensiones sociales y el logro de la equidad, considerando su situación de nación periférica, pequeña y de recursos limitados y permitiéndonos, a la vez, valorar los puntos ciegos y retos para la renovación de este tipo de política social.

La transición socialista cubana se caracteriza por una política social de integración, centrada en la igualdad, de carácter muy radical, porque actúa combinando instrumentos de intervención simultánea sobre las relaciones de propiedad, sobre los medios de producción y las de distribución. El fundamento para variar las condiciones y oportunidades de acceso al bienestar de las mayorías y de los excluidos se coloca en una alteración de la matriz de propiedad, como base para dar sustentabilidad a una distribución equitativa.

Así, desde los primeros años de revolución,

se ponen en práctica medidas que aceleradamente cambian las relaciones de propiedad y de distribución: reforma agraria, estatalización de la propiedad en la mayor parte de la economía nacional y los servicios, cobertura universal y única de los servicios públicos de salud, educación y seguridad y asistencia social, garantía de alimentación básica subsidiada, reforma urbana que baja los alquileres de vivienda y liquida los casatenientes, disminución de la tarifa eléctrica, entre otras. Esta política social, centrada en un Estado fuerte, propietario, productor, empresario y distribuidor, logró crear oportunidades crecientes para todos, a partir, especialmente, de un gasto público de alta prioridad macroeconómica y orientado a la inversión social, lo que puede apreciarse en las Tablas 1 y 2.

Tabla 1 - Cuba. Dinámica del consumo social. Años seleccionados; período 1975 - 1986 (Millones de pesos, precios corrientes)

Año	Total	% de variación (con relación al año anterior)
1975	817,5	-
1978	1.398,5	30,2
1981	2.010,2	22,3
1984	2.593,4	9,2
1986	2.762,0	3,0

Fuente: Cálculos propios a partir de Comité Estatal de Estadísticas (1987).

Tabla 2 - Cuba. Estructura del consumo social en áreas seleccionadas (porcentajes). Período 1975-1986

Año	Total	Educación	Servicios personales y comunales	Cultura y arte	Salud, asistencia social, deporte y turismo	Ciencia y técnica
1975	100	46,51	18,18	7,94	24,90	2,42
1978	100	46,32	18,77	7,40	24,80	2,69
1981	100	43,70	23,95	7,46	21,98	2,88
1984	100	39,40	28,02	9,03	20,16	3,36
1986	100	37,74	26,89	8,07	23,19	4,09

Fuente: Cálculos propios a partir de Comité Estatal de Estadísticas (1987).

concertación entre los diferentes actores sociales; la identificación de líneas de desarrollo territorialmente equilibrado y sostenible; la facilitación de esquemas de cooperación empresarial e institucional en aspectos estratégicos, especialmente en la innovación, la difusión y adaptación de tecnologías; la identificación de iniciativas locales de desarrollo (tecnológico, de formación de recursos humanos específicos y de financiación del desarrollo).

Como pivote de estos cambios, la estructura de la ocupación experimentó una transformación profunda. Hacia 1970, la población económicamente activa ocupada en el sector estatal representaba ya el 87,5 %, proporción que se incrementó hasta

alrededor del 94 % en 1988.⁴

La rápida efectividad del proceso de redistribución de ingresos, con fuerte peso de la estatalización y salarización de la ocupación, se comprueba al observar que, si, en 1953, el 10 % de la población de mayores ingresos concentraba el 38 % del total de estos, mientras que al 20 % de menores ingresos correspondía solo 2,1 %, ya, en 1978, el 20 % de ingresos más altos percibía el 27 % y el 20 % de ingresos superiores alcanzaba ya un 11 % (Zabala, 2002).

Lo anterior dibuja un escenario de acercamiento entre los diferentes grupos sociales, la formación de una estructura socioclasista muy concentrada, que tiene como eje de configuración fundamental la propiedad estatal y donde los ingresos individuales y familiares tienen una relativamente baja significación como marcador de desigualdad, dado el peso del consumo que corre a cuenta de los fondos sociales.

La experiencia cubana muestra que la universalización de los derechos sociales de ciudadanía, a través de una amplia intervención estatal y de su regulación en todas las esferas, es una fórmula eficiente para proveer rápidamente integración social a las más amplias mayorías y priorizar la agenda social de los sectores populares, mejorando su acceso al bienestar, aun en condiciones de poco crecimiento económico. No obstante esta exitosa fórmula de provisión de amparo a los desfavorecidos y de mejoramiento de las dimensiones sociales del desarrollo, presenta limitaciones que, en mi opinión, obstaculizan empeños mayores. Entre ellas, considero las más importantes: débil sustentabilidad económica y articulación de las dimensiones sociales y económicas del desarrollo; débil retorno de la inversión social hacia la economía (reflejado en un bajo efecto de la elevación de la instrucción y la calificación sobre los niveles de productividad y la innovación tecnológica); baja articulación entre los resultados del trabajo y el acceso al bienestar;

predominio de las estrategias sectoriales centralizadas, que obstaculiza 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; absolutización del estatismo, excesivo centralismo y tecnoburocratización en la formulación de las estrategias de desarrollo, lo que minimiza la 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; homogenismo distributivo, que minimiza el papel de la diversidad estructural y cultural en la expresión de las necesidades y en la elección de satisfactores; las fallas de focalización y el poco uso de políticas de acción afirmativa, lo que tiene como efecto la reproducción de desventajas de grupos históricamente preteridos, que no pueden aprovechar en paridad las condiciones favorables generales creadas (por ejemplo, negros, mujeres, ancianos, comunidades en territorios de mayor retraso relativo); utilización de una perspectiva de la participación popular limitada, colocada fundamentalmente en la consulta y la movilización, pero con poca presencia en el diseño estratégico.

El entrecruzamiento entre la situación de agotamiento del modelo socioeconómico extensivo de sustitución de importaciones y de política social homogenista, que creó una situación de precrisis⁵ hacia la segunda mitad de los años ochenta, la crisis catalizada por la desaparición del campo socialista internacional y la puesta en práctica de la reforma económica abrió una nueva etapa en el proceso de reproducción de las relaciones sociales en la sociedad cubana, caracterizada, grosso modo, por la ampliación de las desigualdades sociales, el cambio en la jerarquía estructural de los factores que definen la desigualdad y en la significación social, en las mentalidades y valoraciones sobre la desigualdad.

⁴ Datos tomados de Comité Estatal de Estadísticas, 1982, y de Oficina Nacional de Estadísticas, 1998.

⁵ Sobre el agotamiento del modelo económico, ver Carranza *et al.*, 1997.

Esta nueva etapa ha sido denominada como de reestratificación social,⁶ y supone un escenario cualitativamente diferente para la política social, especialmente porque los actores del desarrollo, reales o potenciales, han cambiado sustantivamente sus posibilidades de acción como agentes de cambio y sus perfiles subjetivos. Entre las tendencias características del reestratificación, sobresalen las siguientes:

- *Multiplicación de las formas de propiedad y fuentes de ingresos, diversificación de los agentes económicos*

Desde un eje estructurador estadocéntrico, con muy bajo perfil de otras formas de propiedad como reproductoras de las relaciones sociales, típico del socialismo de Estado, el nuevo diseño de la organización de la propiedad previsto en la reforma económica, típico de un modelo de socialismo mixto, con cuotas relativamente mayores de descentralización, incluye la presencia de otros tipos de propiedad sobre los medios de producción, fundamentalmente la mixta, la cooperativa y la pequeña propiedad privada.

Ello produjo un rápido reacomodo socioestructural que la siguiente Tabla ilustra claramente.

Nótese la celeridad con que se

produce la *recomposición sociestructural*, y es esta una característica del proceso de reestratificación que ha sido el correlato de la crisis y de la reforma en Cuba: su dinámica acelerada, su ritmo de cambio sostenido y rápido, lo que indica una alta capacidad de los actores para captar nuevas situaciones y reconfigurarse.

La línea de desplazamiento, que va desde el sector de propiedad estatal hacia el no estatal, en sus diferentes variantes, se ha estructurado como una tendencia a todas luces sostenida, a pesar de que la no estatalidad ha sido tratada, desde la política económica, como una zona menor, no complementaria, sino coyuntural-instrumental, para resolver problemas puntuales y no necesariamente se prevé (más bien todo lo contrario) su permanencia como espacio establemente constituido en la economía y las relaciones sociales, con lo que su presencia y actividad está siempre sometida a restricciones y limitaciones.

Tabla 3 - Cuba. Estructura de la ocupación por sectores de propiedad (Años seleccionados)

Concepto	1988	1996	1999	2001
Total de ocupados	100.0	100.0	100.0	100.0
Entidades estatales	94,0	81.1	78.0	76.6
De ellos: Sociedades Mercantiles Cubanas	-	2.3	3.7	4.2
No Estatal	6,0	18.9	22.0	23.4
Empresas mixtas	-	0.6	0.7	0.7
Cooperativas	1.8	9.6	8.5	8.0
Privado Nacional	4,2	8.7	12.9	14.7
De ello: Por cuenta propia	1.1	3.3	4.1	3.8

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas, 1998 y 2001.

⁶La composición socioclasista de la sociedad cubana, entre 1959 y la actualidad, describe una trayectoria que va desde una relativamente extensa etapa de desestratificación, entre 1959 y 1989, aproximadamente, y otra de reestratificación, desde 1990 hasta la actualidad. Desestratificación, en el sentido de un cambio donde una estructura social jerarquizada y piramidal pierde estratos, se achata, se hace porosa, disminuyen las distancias socioeconómicas, se eliminan fuentes de desigualdad y estas, en general, tienden a disminuir. Reestratificación social, se refiere a un proceso de transformación sociestructural caracterizado por la reemergencia de las desigualdades sociales, el ensanchamiento de las distancias económicas y sociales, la aparición de nuevas clases, capas y grupos sociales, que generan nuevas diferencias sociales o expanden las ya existentes, la diversificación de las fuentes de ingresos y la polarización de estos, haciéndose mas evidente y palpable la existencia de una jerarquía socioeconómica, asociada a las diferencias en la disponibilidad económica y en las posibilidades de acceso al bienestar material y espiritual.

Vale aclarar que la tabla anterior muestra datos oficiales y recoge en la modalidad "por cuenta propia" solo a los trabajadores formalmente registrados como tales, que tienen licencias para el ejercicio privado de su actividad productiva o servicio. Ello deja fuera el fenómeno de la informalidad no registrada, cuya expansión en Cuba es ostensible y empíricamente observable.⁷ Por ello, la tendencia decreciente que se aprecia en

⁷ Para ampliar sobre el tema de los trabajadores por cuenta propia y posibles magnitudes de los no registrados, consultar Núñez (1998).

ellos, en los últimos años, no puede ser tomada necesariamente como una disminución de los agentes económicos de la pequeña economía mercantil y de la reestructuración de la pequeña burguesía urbana que este proceso representa.

En lo que respecta a la propiedad mixta, en los últimos años, las empresas creadas con presencia de capital extranjero han crecido a un ritmo de 10% (Hernández, 2005, p. 104) y existen, actualmente, más de 300 asociaciones con capital extranjero en el país (Pérez, 2004).

Aunque su presencia no se ha extendido demasiado en la economía nacional, dada las restricciones y la lentitud que caracteriza el proceso de su creación y las presiones de Estados Unidos para desestimular a potenciales inversores extranjeros, y su capacidad empleadora no es mucha,⁸ se presenta como un nuevo espacio en expansión, muy demandado por los trabajadores, por las ventajas en ingresos, condiciones de trabajo y de vida que ofrece, en comparación con el espacio estatal.

De manera que su influencia como factor de reestratificación no puede medirse, en este caso, desde una óptica estrictamente cuantitativa, sino por su fuerte peso en la dotación de condiciones de vida diferenciadas con relación al resto de los grupos sociales y de su efecto de demostración, a escala de la intersubjetividad social, sobre las ventajas y la legitimidad de la no estatalidad y las expectativas y aspiraciones que se crean alrededor de ella.

Otra novedad, en el diseño del sistema de organización de las formas de propiedad sobre los medios de producción, está dada por el reordenamiento de la producción agropecuaria, a través de la parcelación y cooperativización de tierras estatales, y el potenciamiento de la pequeña propiedad y la introducción de mecanismos de

⁸ La inversión extranjera en Cuba es una fórmula de atracción de capital que está regulada de manera que el Estado mantiene sus roles de propietario fundamental, estrategia y controlador del empleo de la fuerza de trabajo, así como en la planificación: Cada solicitud es larga y detalladamente analizada al más alto nivel de toma de decisiones del país... "... esta política, a la vez que permite satisfacer la demanda de capital, se convierte en facilitadora para que el estado cubano siga como el agente económico de mayor poder de decisiones respecto de la economía del país." (Hernández, 2005, p.104).

mercado. Ello ha implicado, por una parte, la emergencia de nuevos grupos sociales (cooperativistas y parceleros en tierras del Estado). Adicionalmente, la introducción de mecanismos de mercado como vía de realización de parte de la producción agropecuaria ha potenciado las diferencias socioeconómicas al interior de este heterogéneo campesinado y fortalecido la figura del intermediario, que, como regla, es el beneficiario mayor de la comercialización.

De manera que, a pesar del manejo restrictivo y limitado que caracteriza la utilización del espacio de la propiedad no estatal en la reforma cubana, y aun sin poder considerar el peso de sus expresiones no formalizadas, es evidente que se ha consolidado una tendencia de heterogenización de los agentes económicos, con todas sus derivaciones en materia de diversificación de intereses, necesidades, expectativas, perspectivas de futuro y conflictividad potencial, hasta ahora no asumida ni incorporada en toda su amplitud en la definición de la agenda social, disolviendo la diferencia en estrategias sociales de integración universalista, en un intento por mantener un diseño de socialismo mixto en la economía y unitario en la política.

▪ *Diferenciación de los ingresos y segmentación del acceso al consumo*

Los procesos anteriormente descritos tienen una expresión directa en la diferenciación de ingresos y en el acceso desigual al bienestar. Véase que el coeficiente Gini, calculado para finales de los noventa, se elevó a 0,38 (Añé, 2000), en contraste con el 0,24 encontrado a mediados de los ochenta. Y aunque aun es bajo con relación a 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 el 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 a los ingresos y al mercado como elementos de alta fuerza diferenciadora.

Conviven, actualmente, diferentes tipos de mercado en el área minorista: mercado estatal en moneda nacional y de precios fijos y subvencionados, para suplir parte de la canasta básica alimentaria, y servicios básicos como electricidad, combustible doméstico, transporte público, venta de medicamentos y actividades culturales; mercado de precios libres en moneda nacional, donde se adquieren alimentos, bebidas, artículos de higiene personal y del hogar, confecciones, muebles, servicios de transporte privado y servicios personales; mercado formal en pesos cubanos convertibles, que ofrece bienes y servicios diversos, buena parte de los cuales están en oferta solo en este mercado; mercado informal, en pesos cubanos convertibles y en moneda nacional, donde se ofrecen los más variados productos y, en algunos casos, productos de primera necesidad, que la canasta mensual subvencionada no suministra o no cubre completamente, a precios más ventajosos que los formales (Álvarez, 2000; Alonso, 2002).

Como parte de la nueva etapa de rescate de la política social y de su impacto para el manejo de las desigualdades, hacia el año 2005 se había producido un considerable incremento 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 el 2004), el salario mínimo se elevó a 225 pesos en ese año y las pensiones y asistencia social mínima llegaron a 164 pesos y 122 pesos respectivamente.⁹

Pero considerando los precios de productos esenciales (especialmente los que formarían una canasta alimentaria básica), la real mejoría inducida

por estos aumentos aun no logra revertir las situaciones precarias y los déficits existentes en la satisfacción de múltiples necesidades de las familias cubanas.¹⁰

Por supuesto, no es posible reducir los ingresos familiares reales en Cuba a los que se perciben a través del salario u otras fuentes monetarias, porque ello dejaría fuera las importantes prestaciones provenientes de servicios y bienes subsidiados (principalmente educación y salud), que tienen una notable influencia en la calidad de vida y el acceso al bienestar. De lo que se trata es de señalar la desventaja comparativa en que están aquellas necesidades cuyos satisfactores dependen de los ingresos familiares y personales y que se satisfacen en esta esfera privada, que en estos momentos son muchas y muy relevantes (una parte sustantiva de la alimentación y el transporte, ropa y calzado, artículos de aseo, ocio, reparación de vivienda, entre otras) y la posibilidad de elección en este ámbito, como expresión de la diversidad y las particularidades individuales y grupales.

▪ *Fortalecimiento de los vínculos entre espacialidad y desigualdad*

Puede decirse que, con la crisis y la reforma, estamos asistiendo en Cuba a un proceso de selectividad territorial, que se monta sobre un escenario diferenciado anterior, reforzándolo y añadiéndole nuevos matices.

Tomemos solo a manera de ejemplo los resultados de la medición del Índice Territorial de Desarrollo Humano

Este Índice Territorial de Desarrollo humano y Equidad, elaborado para comparar las provincias cubanas, incluyó, además de los indicadores que aparecen en la tabla anterior, la tasa de escolarización de 6 a 14 años, la esperanza de

⁹ Datos ofrecidos por la Oficina Nacional de Estadísticas del Ministerio de Economía y Planificación.

¹⁰ 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).

Tabla 4 - Cuba. Ordenamiento provincial según los valores del Índice Territorial de Desarrollo Humano y Equidad (ITDHE)

Provincia	ITDHE
Ciudad de La Habana	0,9331
Cienfuegos	0,8525
La Habana	0,8365
Matanzas	0,8352
Ciego de Ávila	0,8213
Sancti Spíritus	0,8179
Villa Clara	0,7915
Holguín	0,7867
Camaguey	0,7813
Pinar del Río	0,7763
Las Tunas	0,7671
Santiago de Cuba	0,7612
Guantánamo	0,7304
Granma	0,7122

Fuente: Martínez *et al.* (2000).

vida al nacer para ambos sexos, la población con acceso a agua potable y electricidad y el porcentaje de votantes en las elecciones de 1998, pero estos indicadores tuvieron logros relativos semejantes para todas las provincias, ubicadas en el nivel de clasificación de muy alto, de manera que, según muestra este índice, las diferencias territoriales provinciales más fuertes se concentran en la esfera económico-mercantil y en la vivienda, lo que indica desigualdades en torno a ingreso, empleo, consumo individual y condiciones de vida, con clara desventaja para la zona oriental del país.

Una visión integrada de estos procesos de conexión entre territorio y desigualdad nos ofrece un estudio sobre las reconfiguraciones espaciales, que identifica como los factores más poderosos a los que se asocia la heterogenización territorial desigualitaria, la expansión de formas de propiedad no tradicionales (mixta, externa), la amplitud de la presencia territorial de los mecanismos de mercado en la distribución, la jerarquización de sectores y actividades económicas como turismo, minero metalurgia y energético, agroindustria no cañera, la prioridad de la producción agropecuaria y el fortalecimiento de la propiedad cooperativa o in-

dividual en la agricultura no cañera y la gestión individual y familiar, que fomentan intenso mercado formal e informal. Aún cuando cada uno de estos factores no expresen por sí solos necesariamente niveles superiores de desarrollo, sí constituyen elementos que potencian o limitan la inserción de los grupos sociales en los procesos de producción y consumo, entrando el espacio geográfico como oportunidad en las determinaciones de nuevas desigualdades y como “inequitativo regulador” de oportunidades (Iñiguez *et al.*, 1997).

Reemergencia de situaciones de pobreza, vulnerabilidad social y marginalidad

Las mediciones de pobreza en Cuba, tardíamente asumidas por las ciencias sociales cubanas, comenzaron a ganar terreno y legitimidad oficial, bajo la evidencia de que la crisis y la reforma habían incrementado la vulnerabilidad social, aumentando la población en riesgo, al impactar negativamente sobre la capacidad familiar de amplias franjas poblacionales para hacer frente, con sus propios recursos, a los cambios socioeconómicos que han tenido lugar y mantener un nivel adecuado en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Se ha extendido la conciencia, entre los tomadores de decisiones, de que no es posible diseñar políticas sociales efectivas ignorando las medidas y características de la pobreza y la vulnerabilidad, lo que ha ampliado el margen de posibilidad para la realización de investigaciones en este terreno.

Encontramos, hoy, estudios, realizados con estándares metodológicos internacionales, que muestran una evolución creciente de la pobreza, que expresa la cara más oscura del proceso de reestratificación.

Atendiendo a pobreza de ingresos y necesidades básicas insatisfechas, se aprecia un cambio en la magnitud de la población urbana bajo esta situación, que va desde 6.3%, en 1988, a 20 %, hacia el año 2000 (Ferriol, 2002). Obviamente, estas magnitudes indican la estructuración, bajo

el influjo de la crisis y la reforma, de mecanismo distributivos excluyentes, que retan el discurso y la vocación igualitarista e inclusiva de la política social cubana, y que tiene como efecto que la desigualdad social se perfila en un amplio espectro de expresiones que, a diferencia de los años ochentas, incluye la posibilidad de satisfacción de necesidades básicas.

Considerando 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, como un patrón de preferencia para los mecanismos de exclusión:¹¹

- 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 establemente.
- Altos niveles de fecundidad y de maternidad adolescente, sin apoyo paterno.
- Ancianos viviendo solos y sin apoyo de otros parientes.
- Trabajadores del sector estatal tradicional en ocupaciones de baja remuneración.
- Acceso nulo o muy bajo a ingresos en divisas.
- Sobrerrepresentación de negros y mestizos.
- Personas que no trabajan por discapacidad o ausencia de condiciones diversas para hacerlo.
- Nivel escolar relativamente inferior a la media nacional.
- Precariedad de la vivienda y de su equipamiento.
- 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.

Como puede verse, en el plano microsocioal, individual y familiar, la carencia o insuficiencia de activos y su reproducción generacional es la explicación por excelencia de la pobreza. En el plano macro, se trata de la incapacidad de los nuevos mecanismos económicos para generar fuentes de trabajo con retribuciones adecuadas, del debilitamiento de los mecanismos estructurales de inclusión social dependientes del trabajo y de la asistencia y la seguridad social, aunque no se trate de un proceso de exclusión general.

Empleos de bajo perfil remunerativo, pensiones insuficientes y prioridades macroeconómicas de la política social que subvaloran la esfera doméstica familiar autónoma generan carencia de ingresos y otros bienes de esa escala, lo que determina insatisfacción de necesidades básicas, una buena parte de las cuales se satisfacen hoy día en el mercado y a partir de aquí funciona una circularidad con relación a otras áreas de necesidades y de integración social que se debilitan, en una dinámica de recursividad que puede ser reforzada por rasgos individuales que disminuyen las posibilidades de generar ingresos propios.

Algunos estudios y discursos sobre la pobreza en Cuba insisten en su condición de vulnerabilidad protegida, de pobreza con amparo, lo que le da un tono peculiar a esa condición en las circunstancias cubanas, con relación a cualquier otra sociedad periférica (Ferriol, 2004). No es excepción, sino regla, en nuestro país, que las

¹¹ Ver Espina *et al.* (2003); Ferriol, (2002); Zabala, (2002, 2003), Rodríguez *et al.* (2004), Espina (2004). Nuestro intento por identificar esta especie de perfil general, característico de la pobreza en Cuba, no debe interpretarse como la sustentación de una concepción uniforme de este fenómeno, que esconde su diversidad interior y que tiende a estereotipar a las poblaciones que experimentan procesos de empobrecimiento. Solo se propone visualizar la diversidad y, simultáneamente, los aspectos generales de la configuración de las desventajas sociales.

personas en situación desventajosa sean beneficiarios de servicios de educación y salud de la misma calidad que las que no lo están, dado el carácter único, público y universal de dichos servicios.

No obstante, estudios en curso dan cuenta de la presencia de articulaciones entre pobreza, marginalidad y exclusión, que aparecen en asentamientos marginales, asociados al déficit de viviendas y a las fuertes migraciones, el entorno ambiental suele estar altamente deteriorado, la infraestructura urbana es inexistente o por debajo del mínimo requerido y se dan fenómenos de exclusión parcial o dificultades de acceso a las coberturas universales de algunos servicios públicos esenciales y de las estructuras de participación social local-comunitaria establecidas (Rodríguez *et al.*, 2004).

Multiplicación de las estrategias familiares de sobrevivencia y de elevación de los ingresos

Desde la sociología de la vida cotidiana, las crisis sociales pueden definirse como un proceso de desestructuración e ineffectividad masiva de las prácticas cotidianas establecidas y cristalizadas históricamente para mantener el nivel de vida alcanzado y satisfacer las necesidades básicas.

Consecuentemente, la multiplicación de estrategias familiares de sobrevivencia y de elevación de los ingresos se ha configurado como un rasgo clave de la reestratificación social en Cuba.

El estudio de la desigualdad a través de las estrategias familiares e individuales de reproducción es extraordinariamente clarificador, porque pone al descubierto la conexión entre los macroprocesos y la vida personal, los efectos de las macroestructuras externas sobre el relacionamiento microcotidiano.

Ellas son definidas como: estrategias adaptativas de sobrevivencia, que incluyen el conjunto de procedimientos, selección y utilización de recursos, y tendencias en la elección de alternativas, puestas en práctica por una unidad determinada a lo largo del proceso de satisfacción de

sus necesidades básicas y para hacer frente a las presiones del medio. Su finalidad es minimizar la incertidumbre y maximizar la utilización de los (muchas veces escasos) recursos disponibles, involucrando, generalmente, las redes sociales en las que dicha unidad está incluida.

Las estrategias de sobrevivencia se explican como forma de respuesta popular a la crisis, cuyo carácter estratégico real es discutible, puesto que, al aplicarlas, las unidades de reproducción (hogares) están sujetas a variaciones impredecibles que desactualizan las previsiones y dificultan la elección anticipada de acciones (Coraggio, 1989).

No obstante, se consideran estrategias en tanto respuestas que combinan anticipación, previsión, experiencia anterior y manejo de medios, pero son, a la vez, plásticas y transitorias, una innovación adaptativa permanente ante situaciones indefinidamente variadas.

Aunque compartan características semejantes y, en algún sentido, sean equivalentes, se distingue entre estrategias de sobrevivencia (la sobrevivencia de los más desfavorecidos) y las de elevación de ingresos. En el primer caso, los medios y activos son pocos o casi nulos, mientras que, en la segunda, se parte de un nivel de satisfacción de necesidades superior y se tienen activos que pueden hacerse producir.

Aquí también hay que señalar que estas estrategias generalmente representan una reivindicación de lo familiar como colectivo de solidaridad, apoyo e identificación de planes y puesta en práctica de acciones para beneficio de la unidad familiar.

En entrevistas y observaciones realizadas, se ha podido listar un amplio conjunto de estrategias familiares, no exclusivas de este período, pero si novedosas por su extensión y legitimación social, hayan sido o no tradicionalmente consideradas correctas, desde el punto de vista político o moral. El repertorio es más o menos como sigue:

- Migración interna (definitiva o temporal) desde zonas deprimidas hacia espacios luminosos.
- Migración externa (temporal o definitiva), fundamentalmente hacia los Estados Unidos o Eu-

ropa, con el propósito expreso de enviar remesas a los miembros de la familia que permanecen en el país y mejorar las condiciones de vida propias. Puede incluir, o no, establecer una cadena de migraciones familiares sucesivas.

- Prostitución femenina y masculina en diferentes grados.
- Casamiento con personas, nacionales o extranjeros, que pueden proporcionar ascenso económico.
- Desempeño de actividades en el sector no estatal, legales o ilegales, y creación de pequeños negocios familiares.
- Venta, en el mercado negro, de productos de orígenes y calidades variadas.
- Reventa de productos que se adquieren en el mercado racionado subvencionado.
- Empleos múltiples.
- Utilización del trabajo estatal formal para apropiarse de recursos y venderlos en el mercado negro.
- Trabajo doméstico.
- Subcontratación ilegal en actividades estatales ventajosas, especialmente del turismo y la gastronomía.
- Oferta ilegal de servicios a turistas y extranjeros en general.
- Alquiler de casas, habitaciones y espacios en el hogar.
- Servicios de transporte varios.
- Utilización mercantil privada de bienes e instalaciones estatales.

Lo curioso de estas estrategias es su plasticidad para identificar y colocarse rápidamente en brechas de satisfacción de necesidades que los servicios y mercados formales no alcanzan a cubrir, para poner en juego los recursos de que dispone la unidad familiar y utilizar el capital social y las redes primarias de apoyo y su conveniente desmarque de criterios convencionales de legal o ilegal, correcto o incorrecto, haciendo obvia la fuerza estructurante autónoma del actor familia.

Diversificación de los perfiles subjetivos y de las percepciones sobre la desigualdad social

Un déficit de los estudios en el área de las desigualdades en Cuba es la ausencia de una apreciación suficientemente documentada de los nexos que se pueden estar estableciendo entre la ubicación socioestructural ventajosa y desventajosa y los procesos de la subjetividad. Por supuesto, no se trata de que consideremos que existe una relación directa y determinante entre estos dos aspectos de la reproducción social, sino que entre las estructuras sociales como constricciones externas al sujeto y marcadoras de límites a sus acciones y la subjetividad como configuradora de las estructuras de significado se entablan nexos de relacionamiento y se modifican mutuamente.

Tampoco es posible establecer un antes y un después, en perspectiva comparativa temporal, de esta articulación ni de las percepciones sociales acerca de la desigualdad en la experiencia de la transición socialista cubana, puesto que no existen estudios antecedentes en esta temática. De manera que los cambios que, para quien ha vivido y observado la sociedad cubana en ese antes y después y que resultan palpables, no han sido suficientemente documentados y descritos por las ciencias sociales y aquí ensayaremos algunas inferencias y supuestos, apelando a entrevistas que en investigaciones recientes ha realizado la autora y sus colaboradores (Espina 2004; Espina *et al.*, 2003), para intentar acercarnos a la interrogante de cómo la subjetividad vivencia estas ventajas y desventajas y cómo, a partir de ellas, los individuos evalúan su situación actual y sus posibilidades en la perspectiva.

En términos generales el proceso de acentuación de las desigualdades parece asociarse a una subjetividad social con un amplio despliegue de la creatividad y la inventiva en el aprovechamiento de las oportunidades para satisfacer necesidades, la manifestación de cualidades solidarias de vecinos y familiares en momentos críticos, la permanencia de la superación educacional como valor y aspiración, la vivencia negativa de las desi-

gualdades experimentadas por los distintos grupos sociales, la hipertrofia de las aspiraciones relacionadas con el consumo alimentario y material en general, la presencia de fuertes aspiraciones relacionadas con la elevación de los ingresos, la devaluación del trabajo como medio de vida y como elemento de realización personal, la legitimación de acciones ilegales como estrategias alternativas para obtener ingresos, el sentimiento de estados de inseguridad ante la ausencia de previsiones de metas intermedias y a largo plazo y por la primacía de la inmediatez en la solución de los problemas cotidianos.

Se constata, en los estratos de poder adquisitivo más elevado, mayor satisfacción con los hábitos de consumo; valoración satisfactoria sobre la estabilidad de la vida familiar; evaluación no negativa de los efectos de la crisis sobre la familia; proyecciones optimistas sobre el futuro; disfrute y satisfacción de las necesidades no sólo elementales; conformidad con las estrategias adoptadas.

Los estratos en situaciones desventajosas, en el otro extremo, manifiestan más insatisfacción con la vida familiar; apenas proyectan estrategias para obtener ingresos; funcionan con la inmediatez de la vida cotidiana; no cuentan con posibilidades de ahorro para planificar metas a mediano y largo plazo y no manifiestan proyecciones de futuro.

Los problemas que se perciben como fundamentales se ubican en el entorno doméstico familiar y son comunes para todos los grupos: ingreso, alimentación, vivienda, transporte. Las soluciones que se visualizan si son diferentes: los grupos en posiciones relativamente ventajosas suelen reclamar más oportunidades de acción autónoma, mayor apertura y flexibilidad para emprendimientos individuales; en el otro polo, el de los bajos ingresos y de las situaciones precarias, se desea y espera una actuación mayor del Estado en la ayuda a las familias, el control de los precios y la distribución subvencionada.

Este acercamiento primario tiene la virtud de señalar algunas posibles direcciones de la relación entre la ubicación socioestructural y su

percepción, que podrían señalar áreas para profundizar, en el futuro, como por ejemplo, la presencia de una subjetividad social con alta capacidad innovadora, que tiene como sustrato la alta dotación de calificación y conocimientos, y una flexibilidad valorativa que permite transgredir los límites formales establecidos, y la visión pesimista-clientelista con relación al futuro que se va configurando en los grupos de más bajos ingresos.

Ello dibuja una situación de intersubjetividades cruzadas, contradictorias y potencialmente conflictivas, sobre los efectos de la crisis y de la reforma en el plano individual-familiar, y las soluciones a los problemas más acuciantes, que deberían ser tratadas y reelaboradas, desde la óptica del diseño de políticas sociales como opciones con posibilidades de complementación y de enlace con una estrategia colectiva de proyecto de desarrollo para la nación.

APUNTES FINALES. HACIA UNA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN SOCIAL EN CUBA

Los cambios que la crisis y la reforma han introducido, en el patrón de reproducción de las relaciones sociales en Cuba, han desbordado el marco de una reestratificación social que aquí se ha caracterizado en sus rasgos generales, sino que indican que se ha configurado un escenario altamente contradictorio, donde se entrecruzan, por un lado, el déficit acumulado de una gobernabilidad excesivamente centralizada y de la política social tecnoburocratizada, que obstaculiza su propio ideal de justicia social e igualdad, y, por el otro, altos grados de complejización de las relaciones sociales.

Tal escenario exigiría un proceso de cambio en el manejo de la esfera social, inspirado en el fortalecimiento del modelo de gestión relacional. Una propuesta de cambio de la política social cubana y de atención a la pobreza, recientemente elaborada por la autora, incluye, entre sus elementos

generales, aspectos como:¹²

- Definición y puesta en práctica de una estrategia de dotación de sustentabilidad económica a la política social y de eliminación de la pobreza, incluyendo el perfeccionamiento de la planificación y de la relación Estado-mercado, dinamizando los mecanismos de complementación entre ambos.
- Sustitución de la concepción homogenista-igualitarista, como metaobjetivo de la política social, por otra que considera el reconocimiento de la diversidad de necesidades y la ampliación de los márgenes de elección de satisfactores para grupos e individuos diferentes, en un entrono de justicia social y que establece un sistema de prioridades básicas para manejar la tensión entre equidad e inequidad.
- Comprensión de la pobreza como fenómeno multidimensional, que afecta a personas y grupos sociales diferentes, con capacidades y potencialidades distintas, que, por lo tanto, no puede ser enfrentado solo con programas generales, sino que demanda también diseños múltiples, ajustados a las particularidades y las posibilidades autotransformativas de los que están en esa condición desfavorable.
- Introducción de 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, conceder mayor prioridad a la política de empleo que asegure ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas y modificación de la política de vivienda, que considere fórmulas variadas y flexibles para su construcción y mantenimiento (cooperativas, esfuerzo propio, créditos familiares, entre otras).

- Potenciación al máximo del desarrollo local endógeno y de los actores a esa escala en la toma de decisiones
- Ampliación de los contenidos y límites de la participación en la construcción de la agenda social, priorizando sus elementos de cogestión, formulación estratégica y control popular del proceso y sus resultados: "descentralización-socialización del poder" (Dilla, 1993).

Obviamente, estas son recomendaciones que tienen un alto grado de generalidad, cuyo propósito es sugerir rumbos estratégicos y de acción que permitan colocar, en el centro de la política social, general y territorial, el reconocimiento de la relevancia de las desigualdades y un manejo de estas tendentes a eliminar progresivamente las situaciones desventajosas más agudas, atenuar inequidades y aprovechar algunos elementos de diferenciación social como estímulo al trabajo y a la productividad. Los interlocutores para estas propuestas y para negociar un proceso de cambio serían el propio Estado cubano, los componentes de su sistema político, las organizaciones que integran su sociedad civil y los gobiernos a escala local.

(Recibido para publicación en setembro de 2006)
(Acepto en agosto de 2007)

REFERÊNCIAS

ALONSO, Aurelio. La pobreza vista en tres escalas. Reflexiones sobre el Caribe Hispano, ponencia presentada al SEMINARIO INTERNACIONAL ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL CARIBE. Los actores externos y su impacto en la reducción de la pobreza en el área. La Habana: 2002.

ÁLVAREZ, Elena. Descentralización y diversificación en la economía cubana: nuevas bases para la cooperación internacional. *Investigación Económica*. La Habana, v. 6, n. 1. 2000.

AÑÉ, Lía La reforma económica y la economía familiar en Cuba En: MIRANDA, Mauricio (Comp.) *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe*. Cali: T/M Ediciones, 2000.

BANCO MUNDIAL. *Social protection sector strategy: from safety net to spring borrad, draft Final Report*. 2000.

CARRANZA, Julio *et al.* Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate. Caracas: Nueva Sociedad, 1997.

COMITÉ ESTATAL DE ESTADÍSTICAS. *Anuario estadístico de Cuba*. La Habana: 1987.

¹² Entre los años 2003 y 2004, realicé el estudio "Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana", con fondos de la Beca CLACSO-CROP 2003, del concurso de proyectos para investigadores senior "La Economía Política de la Pobreza en América Latina y el Caribe". En el ensayo que recoge dicho estudio, actualmente en proceso editorial (Espina, 2004), se hace una propuesta detallada de cambios en la política social cubana de la cual los puntos aquí recogidos forman parte.

- CORAGGIO, José Luis. Política económica, comunicación y economía popular. *Procesos Políticos y Democracia*. Quito, n. 17, 1989.
- DILLA, Haroldo. Cuba: la crisis y la rearticulación del consenso político - notas para un debate socialista. *Cuadernos de Nuestra América*. La Habana, v. 10, n. 10, 1993.
- ESPINA, Mayra. *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad*. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana. La Habana: CLACSO-CROP, 2004. (en proceso editorial).
- _____. *et al. Componentes socioestructurales y distancias sociales en la ciudad. Informe de investigación*. La Habana: CIPS, 2003.
- FERRIOL, Ángela. Explorando nuevas estrategias para reducir la pobreza en el actual contexto internacional, ponencia presentada al SEMINARIO INTERNACIONAL ESTRATEGIAS DE REDUCCION DE LA POBREZA EN EL CARIBE. Los actores externos y su impacto. La Habana: CLACSO-CROP, 2002.
- _____. *Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana*. La Habana: Informe de Investigación/Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, 2004.
- FISCHER, Tania. Poderes locais, desenvolvimiento e gestão. Introdução a uma agenda. In: _____. (Org.) *Gestão do desenvolvimento e poderes locais. Marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FRANCO, Rolando. Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina. Documento presentado al COLOQUIO SOBRE EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA. París: 1995.
- GRANDINETTI, Rita María. La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿capacidad para la gestión relacional? *Revista de Ciencias Sociales*, Zulia, v. 9, n. 2, 2003.
- HERNÁNDEZ, Aymara. *La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones Estado-Mercado*. 2005. Tesis (Doctoral) - Universidad de La Habana.
- IÑIGUEZ, Luisa et al. *Desigualdades espaciales del bienestar en Cuba. Aproximación a los efectos de los nuevos procesos en las realidades sociales. Resultado de investigación*. La Habana: Centro de Estudios de Salud y bienestar Humano - U. H., 1997.
- IVO, Anete. 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. Recife: CLACSO/CROP, 2003.
- MARTÍNEZ, Osvaldo et al. *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999*. La Habana: Caguayo, 2000.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: 1998.
- _____. *Cuba en cifras 2000*. La Habana: 2001.
- PÉREZ, Omar. La situación actual de la economía cubana y los retos futuros En: _____. (Comp.) *Reflexiones sobre la economía cubana*. La Habana: 2004. (Ciencias sociales)
- RODRÍGUEZ, Pablo et al. *¿Pobreza, marginalidad o exclusión? Un estudio sobre el barrio Alturas del Mirador*. La Habana: Informe Preliminar de Investigación/Centro de Antropología, 2004.
- SOJO, Ana. El combate a la pobreza y la diversificación de riesgos: equidad y lógicas del aseguramiento en América Latina. *Sociales*, Buenos Aires, v. 5, 2001.
- TAVARES, Laura. *Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- THWAITES, Mabel; CASTILLO, José. Poder estatal y capital global. En: BORÓN, Atilio et al. (Comp.) *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-EUDEBA, 1999.
- ZABALA, María del Carmen. Situación de la pobreza en el Caribe: actualidad y perspectivas. Cuba en el contexto caribeño, ponencia presentada al SEMINARIO INTERNACIONAL ESTRATEGIAS DE REDUCCION DE LA POBREZA EN EL CARIBE. Los actores externos y su impacto. La Habana: CLACSO-CROP, 2002.
- _____. Los estudios cualitativos de la pobreza en Cuba, ponencia presentada al TALLER 20º ANIVERSARIO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES PSICOLÓGICAS Y SOCIOLOGICAS. La Habana, 2003.

**RECUPERANDO A "QUESTÃO SOCIAL".
O CONTEXTO TEÓRICO METODOLÓGICO
DO DEBATE E A EXPERIÊNCIA CUBANA**

Mayra Paula Espina Prieto

O texto apresenta uma síntese do debate internacional sobre a pertinência de um Estado com forte perfil de intervenção centralizada sobre políticas sociais universais ou a necessidade de transitar-se para fórmulas descentralizadoras, orientadas para a proteção seletiva dos desfavorecidos. Argumenta em favor de uma rehierarquização da "questão social" através de um modelo de gestão social relacional. Nesse contexto, avalia os ganhos e limitações da política social de transição socialista, em Cuba, assim como os efeitos da crise e reforma dos anos 90 sobre a sociedade cubana, no incremento da desigualdade e da pobreza, gerando uma reestratificação e maior complexidade social. Conclui que tal cenário exige mudanças na intervenção pública, orientadas para: a sustentabilidade econômica da política social; a substituição da concepção igualitarista por uma perspectiva que reconheça a diversidade das necessidades, segundo grupos e indivíduos diferentes; a modificação das prioridades estratégicas do gasto social em favor das satisfações na esfera doméstica-individual-familiar; a ênfase no desenvolvimento local endógeno e nos atores locais na tomada de decisões; e a ampliação dos conteúdos e limites da participação na construção da agenda social, priorizando elementos de co-gestão, formulação estratégica e controle popular do processo e de seus resultados.

PALAVRAS-CHAVE: política social, gestão do desenvolvimento social, gestão relacional, reestratificação social, Cuba.

**RECOVERING THE "SOCIAL ISSUE." THE
METHODOLOGICAL THEORETICAL
CONTEXT OF THE DEBATE AND THE
CUBAN EXPERIENCE**

Mayra Paula Espina Prieto

The text presents a synthesis of the international debate on the pertinence of a State with a strong intervention profile centralized on universal social policies or the need of flowing to decentralizing formulas, aimed at the selective protection of the underprivileged. It argues for a rehierarchization of the "social issue" through a relational model of social management.

In this context, it evaluates the gains and limitations of the social policies of socialist transition, in Cuba, as well as the effects of the crisis and reform of the nineties on the Cuban society, in the increment of the inequality and of the poverty, generating a reestratification and a larger social complexity. It concludes that such scenario demands changes in public intervention, aimed at: the economical sustainability of the social policy; the substitution of the egalitarian conception for a perspective that recognizes the diversity of needs, according to different groups and individuals; the modification of the strategic priorities of the social expense in favor of the satisfactions in the household-individual-family sphere; the emphasis in the endogenous local development and in the local actors in decision making; and the enlargement of the contents and limits of the participation in the construction of the social agenda, prioritizing co-management elements, strategic formulation and popular control of the process and of its results.

KEYWORDS: social policies, management of the social development, relational management, social reestratification, Cuba.

**LA RÉCUPÉRATION DE LA "QUESTION
SOCIALE". LE CONTEXTE THÉORIQUE
ET MÉTHODOLOGIQUE DU DÉBAT ET
L'EXPÉRIENCE CUBAINE**

Mayra Paula Espina Prieto

Le texte présente une synthèse du débat international à propos de la pertinence d'un Etat dont le profil d'intervention centralisée sur les politiques sociales universelles est accentué ou du besoin de passer à des formules décentralisatrices tournées vers la protection sélective des personnes démunies. L'argumentation se fait au profit d'une re-hiérarchisation de la "question sociale" par le biais d'un modèle de gestion sociale relationnelle. Dans ce contexte, ce sont les avantages et les limitations de la politique sociale de transition socialiste à Cuba qui sont évalués ainsi que les effets de la crise et de la réforme des années 90 sur la société cubaine qui, en augmentant l'inégalité et la pauvreté, ont engendré une re-stratification et une plus grande complexité sociale. On en conclut qu'une telle situation exige que l'intervention publique se doit de changer et d'être orientée vers: la durabilité économique de la politique sociale; la substitution de la conception égalitariste par une perspective qui tienne compte de la diversité des besoins en fonction de groupes et d'individus différents; la modification des priorités stratégiques de la dette sociale au profit de satisfactions privées, individuelles et familiales; l'accent mis sur le développement local endogène et sur les acteurs locaux pour les prises de décisions; ainsi que l'augmentation des contenus et des limites de la participation au sein de la construction du calendrier social, donnant la priorité aux éléments de co-gestion, à la formulation stratégique et au contrôle populaire du processus et de ses résultats.

MOTS-CLÉS: politique sociale, gestion du développement social, gestion relationnelle, re-stratification sociale, Cuba.

Mayra Paula Espina Prieto - Doutora em Ciências Sociológicas pela Academia de Ciências de Cuba. Investigadora do CIPS-Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas e Professora Titular do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia e História da Universidade de La Habana. É membro dos conselhos editoriais das revistas *Temas* e *Cuadernos Sociológicos* (Chile). Foi Professora Convidada do Programa Latinoamericano de Trabajo Social da Universidade Autónoma de Honduras. É membro diretivo da *Cátedra de Complejidad* (Instituto de Filosofia, La Habana) e da *Cátedra Desarrollo Humano y Complejidad* do Centro Latinoamericano de Economía Humana (Montevideú). É autora de artigos e capítulo de livros, dentre os quais *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, Buenos Aires: Série CLACSO-CROP (prelo). Trabalha nas temáticas: desigualdade social; política social e desenvolvimento; epistemologia do pensamento social; e perspectiva da complexidade nas ciências sociais.