



THE DAVID ROCKEFELLER CENTER
FOR LATIN AMERICAN STUDIES

WORKING PAPER SERIES



Política social en Cuba. Equidad y movilidad

By Mayra Paula Espina Prieto

No. 07/08-3

The Author

Mayra Paula Espina Prieto is a researcher at the Center for Psychological and Sociological Research (CIPS) in Havana, Cuba, and a Professor at the University of Havana's Department of Sociology. She is a member of the research councils for CIPS and the Instituto Cubano de Antropología and a member of the editorial board for the journal *TEMAS* and the journal *Cuadernos*. Her research interests include studies of social mobility and equity in Cuba; the differential impact of social policy on specific communities specifically; and methodology and research on how social science research can improve public policymaking.

DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES

Mission

The David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS) at Harvard University works to increase knowledge of the cultures, histories, environment, and contemporary affairs of Latin America; foster cooperation and understanding among the people of the Americas; and contribute to democracy, social progress, and sustainable development throughout the hemisphere.

Working Papers on Latin America

Harvard affiliates are encouraged to submit papers to the Working Papers on Latin America series. Copies of published working papers may be purchased at the David Rockefeller Center for Latin American Studies. Working papers can be found free of charge online at <http://drclas.fas.harvard.edu>.

For information about DRCLAS publications, contact:

June Carolyn Erlick, Publications Director David
Rockefeller Center for Latin American Studies 1730
Cambridge St. Cambridge, MA 02138 Tel.: 617-495-5428
e-mail: jerlick@fas.harvard.edu



DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES

Working Papers on Latin America Series

DRCLAS introduces its latest working paper:

***Política social en Cuba. Equidad y movilidad* by Mayra Paula Espina Prieto (07/08-3)**

Previously Published Working Papers:

Equidad y movilidad social en el contexto de las transformaciones agrarias de los años noventa en Cuba by Lucy Martín Posada (07/08-2)

Public Research Universities in Latin America and Their Relation to Economic Development by Juan Carlos Moreno-Brid and Pablo Ruiz Nápoles (07/08-1)

La política española ante la Cuba del futuro by Jorge Domínguez and Susanne Gratius (06/07-2)

Mining-Led Growth in Bourbon Mexico, the Role of the State, and the Economic Cost of Independence by Rafael Dobado and Gustavo A. Marrero (06/07-1)

The Problem of Money in Electoral Politics: A Latin American Perspective, by Alejandro Poiré (05/06-1)

Understanding Slums: The Case of Havana, Cuba, by Mario Coyula and Jill Hamberg (04/05-4)

The Case of the Missing Letter in Foreign Affairs: Kissinger, Pinochet and Operation Condor, by Kenneth Maxwell (04/05-3)

Giving Voice to a Nascent Community: Exploring Brazilian Immigration to the U.S. through Research and Practice, ed. by Clémence Jouët-Pastré, Megwen Loveless, and Leticia Braga (04/05-2)

Beyond Armed Actors: Carving a Stronger Role for Civil Society in Colombia, Proceedings from a conference at DRCLAS (03/04-2)

Venezuela responde a sus retos by Ana Julia Jatar, Alesia Rodríguez, and Reinier Schliesser (03/04-1)

Seminar on Cuban Health System: Its Evolution, Accomplishments and Challenges; US-Cuba Relations at the Turn of the 21st Century: 3 Perspectives on Improving Bilateral Ties edited by Lorena Barberia, Dan Nemser and Arachu Castro (02/03-4)

Iatrogenic Epidemic: How Health Care Professionals Contribute to the High Proportion of Cesarean Sections in Mexico by Arachu Castro, Angela Heimburger, and Ana Langer (02/03-3)

The Politics of Educational Inequality: The Struggle for Educational Opportunity in Latin America by Fernando Reimers (02/03-2)

Institutions and Long-Run Economic Performance in Mexico and Spain, 1800-2000 by John H. Coatsworth and Gabriel Tortella Casares (02/03-1)

Environmental Sustainability of Argentine Agriculture: Patterns, Gradients and Tendencies 1960-2000 by Ernesto T. Viglizzo, Aníbal J. Pordomingo, Mónica G. Castro, Fabián A. Lértora, and Otto T. Solbrig (01/02-2)

Something to Hide? The Politics of Educational Evaluation in Latin America by Fernando Reimers (01/02-1)

La Política de Estados Unidos hacia Cuba durante la Segunda Presidencia de Clinton by Jorge Domínguez (00/01-3)

The cutoff date on this list is arbitrary, leaving space for forthcoming papers. All older Working Papers are available on the DRCLAS website. Topics include trade, democracy, and violence, as well as many other topics.

Política social en Cuba. Equidad y movilidad¹

Mayra Paula Espina Prieto

Resumen

Sobre la base de la evaluación de la política social que ha caracterizado la experiencia de transformación socialista en Cuba y su reforma económica y desde la óptica de sus efectos concretos de promoción de equidad y movilidad social, el texto se inserta en la polémica en curso acerca de la pertinencia de instrumentos y estilos de política, ya sean los llamados focalizadores o los de universalización, para argumentar a favor de una propuesta de políticas públicas combinadas, donde los instrumentos de universalización se concreten y complementen con una política afirmativa de base espacializada, como fórmula para elevar la sensibilidad ante la diversidad y las desventajas sociales, particularmente aquellas asociadas al género, la raza y las diferencias territoriales.

Introducción

En la última década el tema de las políticas sociales, su definición conceptual, alcance, beneficiarios y actores, ha sido uno de los más trabajados por las disciplinas sociales en América Latina. Esta expansión del tema se asocia, por un lado, al proceso que está teniendo lugar a escala mundial de fortalecimiento de un modelo de inteligibilidad de lo social que enfatiza en conceptos y dimensiones propios de la interfase investigación-toma de decisiones, en la capacidad del pensamiento social de conectarse con el cambio y, por otro, a la necesidad de evaluar los efectos concretos que las modificaciones

¹ Este trabajo fue preparado para el Seminario Internacional: “Equity and Social Mobility: Theory and Methodology with Applications to Bolivia, Brazil, Cuba, and South Africa,” co-auspiciado por el PNUD/IPC y el David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS) de Harvard University, con apoyo de la Fundación Ford y el PNUD. El taller se realizó en Brasilia, Brasil en enero de 2007. Agradezco a los colegas Prudence Carter, Profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Harvard, y Marcelo Medeiros, del IPEA de Brasil y PNUD/IPC, por sus valiosos comentarios críticos a la primera versión de este texto que me permitieron introducir correcciones esenciales para la comprensión del mismo.

experimentadas por las políticas públicas en nuestra región, inducidas por las reformas neoliberales, han tenido sobre los problemas que se propusieron resolver (pobreza, desempleo, vulnerabilidad). En este contexto, problemáticas como la del rol del Estado y de otros actores en la definición y coordinación de la agenda pública, la conexión entre desigualdad y pobreza y, especialmente, la evaluación de la pertinencia de mecanismos focalizados y descentralizados de atención a las desventajas sociales (en oposición a políticas de corte universalista y centralizadas) se han configurado como áreas centrales del análisis social, donde convergen y se enfrentan los más disímiles posicionamientos teóricos e ideológicos.

Considerando que la controversia sobre estos temas teóricos (estilos de política social, rol de la equidad, movilidad social) es muy conocida, que existe una abundante literatura de corte teórico que el lector puede consultar y que el punto débil del análisis es que éste transcurre en términos valorativos, sin una suficiente base empírica que documente la eficacia de una u otra elección en contextos socioeconómicos y políticos concretos, el presente texto tiene la intención de insertarse modestamente en estos debates en curso a partir del análisis del caso cubano y se propone: a) examinar los logros e insuficiencias de la experiencia de la transición socialista cubana y de su reforma de los 90s como un caso de manejo de la cuestión social sobre la base de un modelo estatal centralista y que coloca la equidad como instrumento y como objetivo en sí mismo; y b) identificar algunas de las sugerencias que la experiencia cubana puede aportar a la discusión sobre el uso de instrumentos universales o focalizadores de política social.

Para cumplir estos propósitos una primera parte del análisis se dedica a comentar algunos de los elementos esenciales de la polémica universalización-focalización para tomar partido a favor de romper esa falsa dicotomía. A continuación se incluye una reflexión sobre la política social que ha caracterizado la transición socialista cubana en diferentes etapas, incluyendo los instrumentos de política que acompañaron a la reforma económica de los 90s, se evalúa dicha política desde la óptica de sus efectos de promoción de equidad y movilidad social y se valoran las brechas de equidad que han mostrado mayor resistencia y perdurabilidad en la experiencia cubana (las desventajas de género, raza y territoriales).

Las conclusiones apuntan hacia el hecho de que la evaluación del caso cubano permite observar los límites de la universalización en un país periférico con gastos sociales elevados y progresivos y da argumentos a la necesidad de avanzar hacia un estilo combinado de política social, sobre la base de la complementación universalización – focalización.

Algunos comentarios sobre la polémica universalización vs. focalización.

En lo que respecta a la discusión universalización–focalización, esta se ha convertido en el punto central de los debates, cuya relevancia dimana de su enlace directo con la toma de decisiones, con la intervención sobre la práctica social y de que sintetiza y atraviesa el resto de los aspectos sometidos a análisis en este campo. Sin embargo, para algunos analistas, opinión que comparto, este importante tema es todavía confuso y no avanza demasiado en la definición de soluciones prácticas porque desde su inicio está mal planteado.² La confusión más importante parte de construir el objeto de análisis como una dicotomía de opuestos: universalización vs. focalización, como si hubiera que elegir, inevitablemente, instrumentos de un tipo excluyendo los otros, obviando o minimizando sus posibilidades de complementación y sinergias mutuas, olvidando que “entre focalizar y universalizar hay todo un universo de posibilidades (es posible diferenciar valores y beneficios sin excluir a nadie).”³

En relación con este debate, aparecen otros dos puntos oscuros: el planteamiento del tema circunscrito a la elección entre dos estilos de política, sin incluir una discusión que debería antecederle sobre criterio de equidad y los principios de justicia social que se quieren implementar a través de la política social, y la identificación a priori de universalización con garantía de derechos sociales y de integración económica, social y política para todos y focalización con residualismo.⁴

Sobre el tema de la equidad puede decirse que este ha experimentado una especie de renacer como brújula de la política social en tanto norma de distribución del acceso al

² Ver, por ejemplo Levinas (2003) y Kerstenetzky (2005).

³ Medeiros (2007).

⁴ Ver Kerstenetzky (2005).

bienestar asegurada por acción pública, ya sea como valor y fin en si mismo en una estrategia de desarrollo social, o en una concepción restringida, como instrumento para el logro de mayores niveles de eficiencia en el manejo de los riesgos, la vulnerabilidad y la pobreza. En la base de este renacer se encuentra el hecho de que numerosos estudios en el campo de la pobreza y sus causas, aún con presupuestos teóricos de partida diferentes, están apuntando hacia el hecho de que las situaciones de desventaja extrema, de riesgo y vulnerabilidad social no son ubicaciones socioeconómicas aisladas, sino que se insertan en una matriz de desigualdad a la que se articulan, por lo que en circunstancias de amplios márgenes de desigualdad parece difícil eliminar estas situaciones, incluso alcanzando un crecimiento económico significativo, pues los mecanismos de distribución desigual cristalizados reproducen la absorción y captura asimétrica de la riqueza disponible.⁵

Aunque conviven diferentes nociones de equidad, resulta útil el criterio de equidad propuesto por el PNUD que la considera en su doble carácter: como igualdad en el acceso a oportunidades, e igualdad de resultados, para diferentes grupos sociales con respecto al bienestar. La equidad de resultados, que constituye un criterio esencial para evaluar efectos de transformación de las políticas sociales, se refiere a la distribución de beneficios y costos, al acercamiento en los logros que alcancen en su desarrollo diferentes estratos sociales, generaciones, territorios, grupos minoritarios, entre otros.⁶

En este marco ha resurgido también el tema de la movilidad social (el proceso de desplazamientos individuales y colectivos, ascendentes y descendentes, a través de la jerarquía socioestructural estratificada en una sociedad y momento histórico dadas) como expresión sintética y operacional de la equidad, colocada en los micro procesos de la vida cotidiana, al describir qué grupos (desde qué posiciones) tienen acceso a las ubicaciones más ventajosas de la estratificación social y para cuáles están clausuradas o resulta difícil acceder a ellas, y en qué medida la sociedad crea condiciones de movilidad ascendente para los más amplios sectores sociales, a través de la política social. Esta perspectiva que enlaza movilidad-política-social-equidad se sustenta en el criterio de que la desigualdad social se corresponde con la presencia de barreras de movilidad, con la persistencia de una estructura

⁵ Urani (2006)

⁶ Martínez et al. (2000).

de oportunidades que reproduce situaciones de desventaja y exclusión, entendiendo que la estructura de oportunidades es el reflejo de la evolución en el tiempo de la estratificación social y de la dinámica de la movilidad.⁷

El caso cubano

Rasgos de la política social de la transición socialista y sus efectos sobre la equidad y la movilidad social

Cuando analizamos la manera en que se ha diseñado y puesto en práctica la política social en la transición socialista cubana, esta puede calificarse como un modelo de promoción de igualdad que se estructura a partir de los siguientes principios básicos: centralidad de la igualdad como valor y finalidad de la política social; perspectiva clasista de la inequidad que implica la colocación de los pilares de la política social en la alteración de la matriz de propiedad sobre los medios de producción y en 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 y el desarrollo; la consideración como derecho de ciudadanía de las necesidades básicas.

Se parte de que la equidad y la justicia social no son funciones de la distribución de ingresos monetarios a escala individual y familiar, 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 transferencias por servicios que promocionan desarrollo y amparo a través de “espacios de igualdad.”⁸ Tomando el gasto social como

⁷ Para el tema de la relación política social-movilidad-equidad, consultar Raczynski (1994), Filgueira (2001), y Espinoza (2002).

⁸ 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 para el acceso, condición de derecho legalmente refrendado y carácter público centralizado de su diseño y de la garantía para acceder a él, participación social, preponderancia de las soluciones colectivas sobre las individuales, homogeneidad, calidad creciente, opción de integración social en igualdad de condiciones para todos los sectores sociales, independientemente de sus ingresos y

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 60s, se caracteriza por una alta prioridad macroeconómica de la esfera social, indicando con ello la centralidad de la equidad social (ver tablas 1 y 2). Aún en la década de los 90s, en condiciones de crisis y de reforma económica, la proporción del gasto público social con relación al PIB se mantuvo por encima del 20%,⁹ situación solo similar a la de Uruguay y Brasil en América Latina.¹⁰

Tabla 1. Dinámica del consumo social en Cuba entre 1975-1986 (años seleccionados).
(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
1986	2.762,0	3,0

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

Tabla 2. Dinámica de los gastos sociales en Cuba entre 1989-2000 (años seleccionados).

Años	Gastos en servicios sociales	% de variación (con relación al año anterior)
1989	3.750,1	-
1991	3.743,0	-1,9
1992	3.811,2	1,8
1993	4.008,0	5,1
1994	4.021,6	0,3
1995	4.179,7	3,9
1996	4.439,0	6,2
1999	6.279,1	32,8
2000	6.363,9	1,3

Fuente: Togores (2003 b)

Encontramos también que esta estrategia de arquitectura social ha logrado una alta estabilidad en el tiempo de sus montos generales y de su estructura de prioridades, con un

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 distributivos, 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 (Espina 2005).

⁹ Ver Togores (2003a).

¹⁰ 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 (mas 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).

fuerte peso en la inversión social (salud, educación) y en los subsidios, acentuando el rol del consumo social en la distribución, por encima del de los ingresos individuales y familiares (ver tablas 3 y 4).

Tabla 3. Estructura del consumo social en Cuba en áreas seleccionadas entre 1975-1986 (años seleccionados). (porcentajes)

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 de la autora a partir de los datos del Comité Estatal de Estadísticas (1987)

Tabla 4. Estructura de los gastos sociales en Cuba por áreas entre 1998-2001. (porcentajes)

Gastos	1998	1999	2000	2001
Total	100	100	100	100
Educación	21,50	22,17	22,59	24,63
Cultura y arte	2,40	2,31	2,52	3,23
Salud pública	19,15	18,82	18,16	18,24
Ciencia y técnica	1,48	1,55	1,66	1,7
Deportes	1,79	1,70	1,73	1,69
Seguridad social	24,28	21,64	19,26	19,45
Asistencia social	2,07	1,94	1,92	2,23
Vivienda y servicios comunales	8,05	8,29	8,23	9,07
Subsidio a diferencias de precio	19,28	21,58	23,93	19,76

Fuente: Cálculos de la autora a partir de Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2001)

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

mercado y el consumo individual autónomo.¹¹ Muestra también esta estructura de los gastos sociales como un elemento relevante del acceso al bienestar, en el plano familiar como la vivienda, ha quedado sistemáticamente en un plano muy rezagado con respecto a otras esferas atendidas por la intervención pública.

Veamos ahora algunos datos referidos a las mencionadas “claves de la movilidad” en diferentes momentos de la transición socialista cubana. Por ejemplo, los cambios en la distribución de los ingresos descritos en la tabla 5 muestran la tendencia hacia la desconcentración y los fuertes avances de equidad como efecto de dos décadas de aplicación de la política social universalista:

Tabla 5. Cuba. Crecimiento del ingreso per cápita anual por estratos (en dólares de 1980).

Año	Del 40 % más pobre		Del 5 % más rico.		
	PIB per cápita	Proporción del ingreso total	Proporción del ingreso total		
	USD	USD	%	USD	%
1958	866	182	6,5	5.947	26,5
1978	1.395	865	24,8	3.068	11,0
Tasas de crecimiento anual (%)					
1958-62	0,5	18,3	-	-24,4	-
1973-78	6,7	10,7	-	9,7	-
Coefficiente Gini : 0,24					

Fuente: Brundenius (1984)

¹¹ Aunque comparativamente el sector educación ha mantenido siempre un nivel de gastos relativamente alto, llama la atención la disminución sostenida de su peso en la estructura de los gastos sociales a partir de 1984. Ello se explica por una combinación dinámica de diferentes factores como completamiento de la infraestructura universal del servicio, disminución de la demanda por razones demográficas y, en los años 90s, por disminución de las erogaciones públicas para este rubro producto de la crisis. Viviana Togores (2003 a), una estudiosa del tema, lo explica así: en el sector de la educación se produce una disminución del peso en la estructura total del gasto social lo cual está estrechamente vinculado a la situación de crisis que impuso restricciones en la asignación de los recursos a la producción de material escolar y a las inversiones en mantenimiento constructivo, además de que indujo a los trabajadores del sector a la migración hacia otras áreas de la economía en busca de mejores retribuciones por el trabajo, lo cual afecta negativamente un importante componente del gasto, el fondo de salario importante incidencia el comportamiento de variables demográficas, pues a partir de 1989 las personas nacidas en la explosión de natalidad de mediados de los sesenta culminan estudios y salen del sistema de enseñanza, por lo que la demanda del servicio disminuye. A partir de 1999 comienza a producirse un incremento en el gasto y ello se justifica con la modificación que se introduce en el sistema salarial del sector a favor del incremento de los sueldos, la incorporación de fuerza de trabajo a la actividad y al comienzo de un proceso inversionista para dar mantenimiento a los inmuebles, además de construir o ampliar algunas instalaciones como parte de un paquete de medida aplicado en función de la elevación de la calidad del servicio que se afectó notablemente por la situación económica imperante.

En términos de movilidad estas tendencias pueden interpretarse como una fuerte corriente de ascenso para los grupos de menor estatus socioeconómico a través, fundamentalmente, de la salarización y estatización de sus fuentes de ingresos, cambios vinculados a las modificaciones en la estructura del empleo. Datos del Censo de Población y Vivienda de 1981, indican que entre 1953 y 1970 se produce una modificación de la estructura ocupacional según sectores de propiedad y fuentes de ingresos, mediante la cual los trabajadores estatales ascendieron de un 9% a un 88%, y los asalariados privados descendieron de un 53 a un 1%.

Tomando las transformaciones de la estructura por categorías ocupacionales como indicador de los cambios en el ámbito del empleo y sus contenidos, vemos que se verifica una tendencia al aumento de las ocupaciones de gastos no físicos y de las exigencias calificacionales, como resultante del crecimiento de los empleos de perfil técnico y del decrecimiento de las ocupaciones obreras de menor calificación (ver tabla 6).

Tabla 6. Distribución de la fuerza de trabajo por categorías ocupacionales en Cuba. Años seleccionados. (%)

	1975	1988	1996	2000
Total de trabajadores	100	100	100	100
Obreros	57	51,4	42,0	50,2
Servicios	14	13,4	17,8	16,8
Administrativos	6	6,9	5,0	4,0
Técnicos	14	21,4	25,9	21,0
Directivos	9	6,9	9,3	8,0

Fuente: ONE, Anuario Estadístico de Cuba 1975, 1988, 1996 y 2000.

La movilidad en este período se caracterizó por un cambio radical de las constricciones estructurales, por una alta fluidez, intensidad y por su largo alcance en el plano intrageneracional e intergeneracional como correlato de un proceso de desestratificación social.¹²

El aporte de la educación a la movilidad ascendente ha sido constante y puede verse en los datos presentados en las tablas 7 y 8.

¹² Un análisis detallado de la movilidad social que ha acompañado la transición socialista cubana en sus diferentes fases puede encontrarse en Espina 2002.

Tabla 7. Indicadores seleccionados de educación en Cuba.

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 8. Estructura del nivel educacional de los trabajadores en Cuba (%). 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, Anuarios Estadísticos de Cuba de 1979,1986, 1996 y 2000**

En términos de manejo de las dimensiones sociales del desarrollo y de la promoción de equidad en una sociedad periférica, puede decirse que 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 se asocian a la persistencia o regeneración de brechas de equidad y obstáculos a la movilidad social ascendente para determinados grupos sociales.

Entre esas limitaciones los estudios sobre el tema señalan:

- baja sinergia entre la esfera económica y la social que se expresa en débil sustentabilidad económica¹³; 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) y baja articulación entre los resultados del trabajo y el acceso al bienestar (que se expresa en una débil correspondencia entre el monto de los ingresos personales y familiares y el aporte laboral real para muchos grupos sociales) ;
- predominio de las estrategias sectoriales, 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 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 históricamente preteridos que no pueden aprovechar en paridad las condiciones favorables

¹³ 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. Como tendencia, la dinámica de los gastos sociales se ha mantenido por encima de la de los indicadores de desempeño económico: entre la segunda mitad de la década del setenta y la primera de los ochenta mientras que el consumo social experimentaba un crecimiento promedio anual de 12 %, , en el intervalo 1976-1987 el Producto Social Global se incrementó a un ritmo promedio anual de un 9 %, y el ingreso creado por un ocupado en la esfera productiva en 2,3 %; entre 1980 y 1987 el valor de la producción industrial promedió una elevación de 5,6 %. Entre 1998 y el 2000 el Producto Interno Bruto tuvo un alza promedio de 6,4 %, mientras que los gastos en servicios sociales, en esos mismos años se elevaron a un ritmo promedio anual de 13,1 % rebasando también, por amplio margen, los ritmos de incremento de la productividad del trabajo (datos tomados de Comité Estatal de Estadísticas, 1987 y Oficina Nacional de Estadísticas, 2001).

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 de la agenda social;
- desbalance en las asignaciones del gasto social para diferentes dimensiones, que genera déficits acumulados en áreas relevantes asociadas a la situación familiar (fundamentalmente en lo relacionado con el acceso a una vivienda y un hábitat familiar adecuados y empleos con ingresos suficientes).¹⁴

Los años 90s. Crisis, reforma y cambios en la política social

Como es ampliamente conocido, los cambios que se produjeron en el escenario internacional a inicios de los años 90s (desaparición del campo socialista europeo, fin del bipolarismo, conversión de Estados Unidos en potencia única), privó a la economía cubana, en condiciones de bloqueo recrudescido por Estados Unidos, de sus vínculos comerciales y de sus soportes externos, lo que, unido a un proceso de agotamiento del modelo de desarrollo seguido por el socialismo cubano (modelo extensivo de sustitución de importaciones),¹⁵ generó en el país una crisis económica de magnitudes considerables¹⁶ y, consecuentemente, planteó la necesidad de una reforma que permitiera su manejo. La crisis

¹⁴ Un análisis de las limitaciones de la política social cubana se incluye en Espina (2005).

¹⁵ Ver Monreal (2002).

¹⁶ 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 un 33,5 % de su valor en 1990; pérdida del suministro preferencial de petróleo, de portadores energéticos y de insumos fundamentales para la industria. (de una disponibilidad anual de alrededor de trece millones de toneladas de petróleo se dispone de seis millones de toneladas, aproximadamente). disminución del producto interno bruto en más de un 40 % y en un 43,1 % en términos de per cápita.; reducción en un 30% del aprovechamiento de la capacidad productiva de la industria; pérdida de la capacidad importadora de la economía nacional, que se estima en un 80 % entre 1989 y 1992; reducción del consumo total en una tasa acumulada de 28,2 % y de la inversión interna bruta en más de un 25 %; acelerada expansión de la liquidez monetaria (en 1991 el circulante sin respaldo en productos ascendía a 6.125 millones de pesos; 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%; disminución del consumo social. (entre 1985 y 1991 este decreció en 980 millones de pesos; disminución del consumo personal.(entre 1989 y 1990 disminuyó en 15 %, concentrado e en la reducción de alimentos, transporte, bienes industriales y combustible doméstico) (ver Carranza (1995), CEPAL (2000) y García et al. (2003).

y la reforma desencadenaron 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, y tuvieron como efecto una reconfiguración de la estructura social y el ensanchamiento de las desigualdades.

Por ejemplo, el coeficiente Gini alcanzó en la segunda mitad de los 90s un valor de 0,38¹⁷ y la pobreza urbana abarca un 20% de la población.¹⁸ Los ocupados en el sector estatal de la economía representaban un 77% de la ocupación total en el 2001, cediendo terreno a partir de corrientes de movilidad hacia al sector privado (que alcanzó un 15% en dicho año, a diferencia de su 4,2% en 1988). El trabajo perdió capacidad para generar ingresos adecuados para la satisfacción de necesidades básicas.

La movilidad social, como expresión de corrientes de reestratificación, adquirió un patrón de selectividad a partir de las opciones abiertas por los sectores priorizados por la reforma, que favorece a grupos con mejores condiciones de partida para concurrir a un mercado laboral virtual, y excluye u obstaculiza las oportunidades de ascenso de los grupos en desventaja histórica.¹⁹

Para comprender este efecto de reconfiguración socioestructural de la reforma es necesario caracterizar, aunque solo sea de forma breve, algunos de sus elementos básicos. Si bien ella está centrada en las dimensiones económicas, recorre un amplio espectro de ámbitos y aplica medidas de naturaleza diversa que se describirán en los siguientes párrafos.²⁰

En relación al ámbito de las relaciones de propiedad, hubo una apertura al capital extranjero y una ampliación del sector mixto de la economía (de capital estatal y privado externo). La propiedad de la tierra fue reorganizada a través de la conversión de empresas estatales en cooperativas y entrega de parcelas en usufructo como economía familiar. También, se amplió las posibilidades del trabajo por cuenta propia, como autoempleo

¹⁷ Añé (2000).

¹⁸ Ferriol (2002).

¹⁹ Espina (2002).

²⁰ Análisis de la reforma pueden encontrarse en Carranza (1995) y García et al. (2003).

individual y como microempresas, fundamentalmente familiares, en actividades seleccionadas limitadas (servicios gastronómicos, alquiler de habitaciones, por ejemplo).

Con relación al ámbito del mercado, las relaciones con los mercados en el exterior fueron reestructuradas a través de la creación de un sector empresarial comercial que comenzó a operar directamente con divisas y la ampliación de la utilización del crédito comercial para agentes empresariales estatales y otros agentes económicos. La deuda externa fue renegociada y se crearon mercados internos en divisas. Se redujeron los aranceles y se crearon zonas francas a la vez que se dio apertura de negocios inmobiliarios y de representaciones de bancos extranjeros. Un mercado de productos agropecuarios para comercializar excedentes a precios de oferta y demanda y un mercado de productos artesanales e industriales a precios libres fueron abiertos. En lo que se refiere a la política monetaria, se introdujeron tasas de cambio, cuentas de ahorro en divisas, y se permitió la circulación monetaria de divisas y moneda nacional.

Para la coordinación económica estatal, el monopolio del Estado sobre el comercio exterior fue eliminado y la gestión comercial directa de empresas nacionales con el exterior fue ampliada. Un sistema tributario impositivo para agentes estatales y no estatales fue implantando y se descentralizaron la toma de decisiones en aspectos seleccionados del presupuesto, su uso, y diseño de estrategias a nivel empresarial y territorial. Hubo también un paso progresivo de las empresas estatales a un régimen de autofinanciamiento en divisas y la reestructuración-disminución del aparato administrativo estatal que pasó a métodos de planificación por objetivos y desde la planificación material a la planificación financiera.

En el ámbito de la estrategia económica, hubo un reforzamiento del modelo de desarrollo orientado hacia el incremento de las exportaciones y la sustitución de importaciones junto con una 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). A su vez, el país pasó por la disminución creciente del peso de la producción azucarera en la economía nacional y la reconversión del sector agroindustrial azucarero. Se impulsó al desarrollo energético con uso de recursos renovables y no renovables.

En el ámbito jurídico, la reforma constitucional incluye la supresión de la noción de dictadura del proletariado y el carácter clasista del Estado y el otorgamiento de personalidad jurídica propia a los poderes populares provinciales y municipales. También, se introdujo una redefinición del régimen de propiedad socialista, limitando el ejercicio obligado de esta a los medios fundamentales de producción y una supresión de la irreversibilidad anteriormente otorgada al sector de propiedad socialista.

En lo que respecta al ámbito de las políticas sociales, se aprecian dos momentos de reforma: un primer momento tiene que ver con la 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, 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 generan 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.

Un segundo momento, iniciado hacia finales de los años 90s y fortalecido a inicios de los 2000, se orienta a recuperar la acción proactiva estatal en la inversión social de cara al desarrollo, el rol de la equidad y de los espacios de igualdad y se sustenta en la implementación de nuevos programas sociales dirigidos a la modernización y el rescate de los servicios públicos, especialmente en salud y educación,²¹ la elevación del protagonismo

²¹ En este nuevo momento de la política social la educación ha acentuado su rol como factor de movilidad y como instrumento para interrumpir las cadenas de reproducción de las desventajas sociales y para ello están en curso numerosos programas de reforma educativa como: Programa para la atención integral de los alumnos en la educación primaria (entre sus propósitos está lograr 20 o menos alumnos por maestro); Programa de formación emergente de maestros primarios (para cubrir la demanda creciente de pedagogos a este nivel); Programa audiovisual (a través del empleo de clases televisadas, mejora la calidad de la enseñanza, amplía sus contenidos y garantiza su homogeneidad

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, aumentos de las pensiones y de los salarios en general²² y en grupos ocupacionales seleccionados, ampliación de la capacidad de construcción de viviendas por mecanismo estatales y esfuerzo familiar.

A pesar de que la crisis de los noventa afectó la calidad y posibilidades como satisfactores de necesidades 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.

No contamos aun con una base de datos sólida que permita evaluar los efectos del nuevo momento de la política social sobre la movilidad y la recuperación de la equidad, pero puede adelantarse que, considerando el lugar privilegiado que se otorga en esta fase al acceso masivo a la enseñanza superior para los jóvenes y la total dislocación territorial de estas nuevas oportunidades de estudios, este será el factor más dinámico de la movilidad,

para todos los estudiantes); Programa de universalización de enseñanza de la computación; Programa para la formación de instructores de arte (incentiva la captación de talento artístico y la educación artística en los niveles primario y secundario); Curso de superación integral para jóvenes (reincorpora a la educación, dando posibilidades de acceso a la enseñanza superior, a jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo); Programa de municipalización de la enseñanza superior (crea sedes universitarias en todos los municipios del país donde se imparten numerosas carreras a través de la educación a distancia asistida) Tanto el curso de superación integral como el programa de municipalización crean condiciones de acceso masivo, sin requisitos meritocráticos. Para ampliar en este tema puede consultarse Pérez (2004).

²² 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).

generando corrientes ascendentes en este particular, que se refuerzan con el proceso de tercerización de la economía, donde los servicios especializados de alta calificación tienden a incrementarse (fundamentalmente los relacionados con la salud, el turismo, la informática).

Puede anticiparse también que los efectos ascendentes esperados se verán limitados por la reiteración de viejos problemas como el de la insuficiente articulación sinérgica entre las dimensiones económicas y sociales del desarrollo, el de la capacidad real que la economía cubana tiene hoy para dotar de sustentabilidad a esos planes, y de absorber con empleos e ingresos adecuados la nueva fuerza calificada, el de la medida en que los nuevos programas tienen en cuenta las diversidades territoriales y grupales para su implementación o si representan un reforzamiento de visiones centralizadas y homogenistas, el de su orientación a reforzar áreas que ya tenían una cobertura adecuada, en detrimento de la posibilidad de destinar recursos superiores a esferas de mayores carencias acumuladas, y directamente asociadas a la generación de vulnerabilidad y pobreza.

Brechas de equidad

Una dificultad para profundizar en la evaluación de los efectos de la política social cubana de equidad de oportunidades en términos de avances en el sentido de paridad grupal de resultados, resulta del hecho de que las estadísticas sociales registran muy pocos eventos en su expresión diferenciada por grupos sociales, de manera que avances generales no siempre pueden ser valorados en su impacto específico sobre grupos en desventaja socioeconómica. No obstante, diversos estudios han documentado tres brechas de equidad que parecen ser las más extendidas y que ofrecen mayor resistencia a ser removidas por la intervención pública: las brechas de género, racializadas y territoriales.

La brecha de género

Es innegable que las diferencias de género y las desventajas que afectan a la mujer han recibido un tratamiento focalizado y prioritario dentro de las estrategias de cambio social de la transición socialista cubana. La política social ha incluido explícitamente, a

través de numerosos programas, un tratamiento diferencial de la mujer.²³ Entre los indicadores que marcan este impulso a la situación social de la mujer, se sitúan, entre otros, la proporción de 42.5% de presencia femenina en la fuerza laboral del sector estatal civil; el 64% que esta presencia alcanza en la categoría de técnicos y profesionales; el 30% correspondiente a mujeres dentro del total de dirigentes en la economía nacional.²⁴

A ello se unen los elevados niveles de incorporación de la mujer a la educación, equiparables a los masculinos, y los servicios de salud que la favorecen directamente (programas de atención a la mujer embarazada y de salud prenatal, programas de atención y detección temprana de enfermedades principalmente femeninas, como el cáncer de mama, por ejemplo), todo lo cual tiene una manifestación concreta en el hecho de que el Índice de Desarrollo de Género (IDG) en el país asuma valores muy cercanos al Índice de Desarrollo Humano, indicando con ello la disminución de la brecha entre hombres y mujeres en indicadores muy significativos.²⁵

Pero la brecha de equidad de género se expresa concretamente en desbalances en la ubicación socioestructural de la mujer, en dos direcciones: su sobrerrepresentación en la población en situación de pobreza y su marcada subrepresentación en cargos de dirección, esto último en relación con su proporción en el empleo y en la fuerza de trabajo calificada. Diferentes estudios, cuantitativos y cualitativos, permiten ilustrar una preferencia por las mujeres en el patrón de constitución de la pobreza en el país, que se asocia, preferentemente, a la maternidad temprana, la jefatura de hogar femenina y la condición de madre soltera, circunstancias combinadas con el abandono de estudios y la ausencia de condiciones para trabajar y generar ingresos suficientes.²⁶

Aunque la precarización del empleo femenino es un tema que no se ha abordado en los estudios sociales cubanos sobre la reforma, su influencia puede inferirse a partir de la expansión del sector informal donde es empíricamente observable el fenómeno de la

²³ Por ejemplo, existe un código de familia, instrumento jurídico que expresa la igualdad entre el hombre y la mujer así como una Comisión Permanente de Atención a la Infancia, la Juventud y la Igualdad de Derechos de la Mujer dentro del Parlamento.

²⁴ Álvarez (2000).

²⁵ Martínez et al. (2000).

²⁶ Para mayor información sobre el tema de la pobreza y sus perfiles ver Ferriol (2002), Zabala (2002 y 2003), Espina (2005), Rodríguez et al. (2004).

ubicación de la mujer en puestos de menor jerarquía, con funciones muy cercanas a las domésticas, donde la separación entre la jornada laboral y no laboral es difusa y en condiciones de confort mínimas, muchas veces en calidad de ayudantes familiares no remuneradas.

Por otra parte, ellas representan solo el 30% de los directivos, en diferentes niveles, de todos los ocupados en actividades de dirección en la economía nacional y, aproximadamente, el 28% del total de parlamentarios y el 14 % de los miembros del Consejo de Estado,²⁷ lo que se corresponde con la disminución del peso de las mujeres a medida que se asciende en el nivel de jerarquía de la dirección; la asimétrica distribución del poder en la dirección de los procesos productivos, esfera donde se advierte casi una exclusión de las mujeres de la dirección.²⁸ A ello habría que agregar que, por ejemplo, en la actividad turística, sector altamente cotizado como área de empleo por las ventajas materiales que provee, solo el 36,6% de la fuerza de trabajo es femenina, en su mayoría concentrada en ocupaciones de menor calificación y no directivas.²⁹

Se infiere la presencia de barreras de movilidad ascendente, en el sentido de que la estructura de la división social del trabajo y de la organización de la participación política reserva posiciones para las mujeres, pero opera con ciertos niveles de exclusión y les clausura otras posiciones, aquellas relacionadas con la toma de decisiones económico-empresariales y estratégicas de alto nivel.

La brecha racializada

En la lógica de la política social típica de la transición socialista cubana, el tema de la equidad entre razas, que en Cuba tiene largas raíces históricas, entroncadas con la experiencia de la esclavitud africana en la etapa colonial, se manejó dentro de una variante de integración social general, con muy pocos instrumentos de políticas afirmativas, en el entendido de que si negros y mestizos formaban parte mayoritariamente de los sectores populares, las acciones de promoción de estos tendrían un efecto directo y equiparable al

²⁷ Álvarez (2000).

²⁸ Echevarria (2004).

²⁹ Álvarez (2000).

esperado sobre el resto de los grupos. Con ello se trataba también de no extender y reforzar, con instrumentos focalizadores particulares, la estigmatización vinculada al color de la piel y de mantener como valor político supremo la unidad por sobre las diferencias.

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

Considerando que este tema se trata con mayor amplitud en otro texto sobre Cuba presentado a este seminario,³⁰ baste apuntar aquí que las barreras de movilidad se expresan en esta variable en una sobrerrepresentación de los grupos de negros y mestizos en los estratos de menores ingresos y entre los que están en situación de pobreza, mientras que los blancos aparecen sobrerrepresentados entre los de ingresos superiores y por encima de la línea de pobreza.

Las desventajas de ingresos y bienestar aparecen asociadas, entre otros elementos, a la mayor presencia de trabajadores blancos en actividades que concentran posiciones económicamente ventajosas y, como correlato, al predominio de negros y mestizos en actividades de la industria y la construcción del sector tradicional; la mayor presencia de blancos en los grupos ocupacionales calificados en actividades revitalizadas por la reforma; el aumento de la proporción de dirigentes blancos en la medida que se asciende en la jerarquía de dirección; la concentración de las remesas familiares en la población blanca; la

³⁰ Ver ponencia presentada por Rodrigo Espina Prieto para el Seminario Internacional: "Equity and Social Mobility: Theory and Methodology with Applications to Bolivia, Brazil, Cuba, and South Africa."

sobrerrepresentación de la población negra y mestiza en las peores condiciones de vivienda y habitacionales en general.³¹

Otra arista de la desigualdad racializada reside en la tendencia a la sobrerrepresentación de blancos en la enseñanza superior. Para finales de los años ochenta una mayor proporción de estudiantes negros terminaban sus estudios al finalizar noveno grado y los mestizos tenían una fuerte presencia en la enseñanza politécnica media, en tanto los blancos estaban sobrerrepresentados entre los estudiantes universitarios y en las instituciones de enseñanza media de mayor calidad y de altas exigencias meritocráticas para su acceso.³²

En términos de explicación de la movilidad y de barreras para acceder a sus corrientes ascendentes, y muy especialmente a las oportunidades de movilidad selectivas abiertas por la reforma, puede inferirse la presencia de capital humano y social y de activos tangibles e intangibles de menor competitividad en los grupos de negros y mestizos, la conservación, en proporción aun no determinada, de mecanismos de reproducción intergeneracional de estas carencias, y que pone en situación de desventaja a estos grupos ante instrumentos de distribución mercantiles, fortaleciendo el peso de las condiciones iniciales de cada grupo social en el acceso desigual al bienestar, todo lo cual se entrelaza y refuerza con la persistencia de prejuicios raciales.

La brecha territorial

La transición socialista cubana hereda una fuerte desigualdad territorial en términos de desarrollo económico y oportunidades de bienestar, concentradas en la capital del país y en pocas regiones ventajosamente conectadas a las cadenas productivas y mercantiles internacionales, principalmente a través de los vínculos con la economía norteamericana. Tal desigualdad presentaba también una marcada expresión como diferencias campo-ciudad, en detrimento del espacio agrario y rural.

Esta herencia es manejada desde un inicio con políticas socioeconómicas orientadas a dislocar la inversión económica y de infraestructura sobre la base de criterios de equidad

³¹ Espina y Rodríguez (2003).

³² Domínguez y Díaz (1997).

territorial y a través de la cobertura universal y unitaria de las políticas sociales, incluyendo una amplia dotación de servicios sociales para las zonas rurales, cuyos impactos se evidencian en las similitudes en los resultados alcanzados en indicadores sociales por las diferentes provincias del país.³³ Sin embargo, vuelve a manifestarse en este terreno el peso de factores históricos que marcan las posibilidades de partida. Numerosos estudios realizados en la década de los 90s documentaron las diferencias territoriales persistentes y el fortalecimiento de la selectividad territorial y de los vínculos entre espacialidad y desigualdad generado por la crisis y la reforma económica.

Una visión integrada de los procesos de conexión territorio-desigualdad nos la ofrece un estudio sobre las reconfiguraciones espaciales que identifica 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 individual en la agricultura no cañera y la gestión individual y familiar que fomentan un intenso mercado formal e informal, como los seis factores más poderosos a los que se asocia el rol del espacio geográfico como “regulador inequitativo” de oportunidades.³⁴

Para ilustrar las diferencias espacializadas en Cuba, resulta muy útil un Índice de Desarrollo Humano Territorial (IDHT), calculado a partir de los desempeños socioeconómicos provinciales en indicadores seleccionados, sobre la base de documentación de 15 años, entre 1985 y 2001.³⁵ 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, se agruparon todas las provincias del país en tres niveles del IDHT:

- Nivel alto (de 0,600 y más): Ciudad de La Habana y Cienfuegos.

³³ Puede consultarse el comportamiento de los indicadores utilizados para el cálculo de un Índice de Desarrollo Humano Territorial en Martínez et al. (1997).

³⁴ Iñiguez et al. (1997).

³⁵ Méndez y Lloret (2005).

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

Este resultado nos llama la atención sobre la baja presencia de territorios que logran los niveles más altos de IDHT, la mayor concentración de provincias en el nivel más bajo, el peso de factores de naturaleza económica aun cuando se instrumenten políticas sociales con fuerte acción modificadora, la preferencia del patrón de configuración de desventajas por territorios históricamente ubicados en situaciones desventajosas (la dificultad para vencer situaciones heredadas y condiciones de partida desiguales).

Notas de cierre: Sugerencias de la experiencia cubana para las políticas sociales de equidad

El análisis de la experiencia cubana nos permite ahora retomar la discusión sobre los estilos de política social con que iniciamos este texto desde una perspectiva concreta que nos ayuda a situarnos de una manera diferente ante la aparente contradicción universalismo vs focalización.

Como hemos podido observar, es obvio que dicha experiencia indica las potencialidades existentes, especialmente para los países periféricos y las economías pequeñas, en una estatalidad responsable e inclusiva, en una política social universalista y unitaria, centrada en la equidad como propósito y de alta prioridad macroeconómica, en la alteración radical de las relaciones de distribución del bienestar y en una consideración del ser humano como sujeto de derechos históricamente ampliados.

Es decir, los logros de Cuba en materia de redistribución y masificación rápida del acceso al bienestar en mínimos adecuados en pro de las amplias mayorías populares, de creación de una red institucionalizada de amparo a la vulnerabilidad social y en la eliminación de las situaciones extremas de exclusión y pobreza, constituyen argumentos sólidos sobre la efectividad de los instrumentos universales de amplia cobertura de integración social, sobre la relevancia de la coordinación estatal de estos procesos y de la

equidad en su doble carácter de instrumento y finalidad de la intervención pública sobre las relaciones sociales.

Pero, al mismo tiempo, las brechas sociales que han sido más difíciles de remover (las asociadas a la raza, al género y al territorio, por ejemplo) para un modelo como este representan una clara evidencia de los límites de la universalización, de sus “puntos ciegos”, y apuntan hacia la necesidad de superar la posición dicotómica y avanzar hacia un estilo combinado de política social, donde la complementación universalización-focalización permita el reforzamiento de los instrumentos de dotación de equidad y de impulso a la movilidad.

La recuperación de una estatalidad que ejercite su hegemonía con una calidad mayor de la participación de los actores extraestatales y locales en la configuración, puesta en práctica y control de la agenda social, se presenta como el punto inicial de la propuesta de esta política social de estilo combinado, considerando que con ello los obstáculos y barreras de movilidad asociados a la centralización excesiva, el homogenismo distributivo, la baja sensibilidad para la diversidad y para el reconocimiento de las carencias y ventajas de cada grupo particular, podrían ser debilitados, además de su posible contribución a la búsqueda de soluciones para la sustentabilidad económica de la política social³⁶ y a una forma de planificación e implementación de políticas que pueda manejar la incertidumbre, los eventos imprevisibles y los efectos inesperados de su aplicación mediante el aprendizaje en proceso.

Desde mi punto de vista, una de las posibilidades más prometedoras para la aplicación práctica de este estilo de política combinada participativa y para el fomento de la movilidad social que rompa brechas de equidad, podría encontrarse en lo que llamo “política afirmativa de base territorial o espacializada”. Ella parte de que lo más significativo de los vínculos entre espacio-equidad y movilidad es que este funciona como un holograma, un micromundo donde se entrecruzan todas las brechas y obstáculos, y donde la totalidad de canales y barreras de movilidad adquiere expresiones peculiares, que la política social debe entender en una perspectiva compleja de la conexión todo-parte.

³⁶ Referirnos aquí al tema de las propuestas en el terreno económico haría muy extenso este texto. Se sugiere, para ampliar en este tema, ver Carranza et al. (1997), Monreal y Carranza (2000), Monreal (2002), García et al. (2003).

Accionar prioritariamente sobre espacios deprimidos tiene efectos sobre el resto de las brechas de equidad, puesto que ellas suelen tener una concentración territorial, considerando que la apropiación del espacio está también socioestructuralmente diferenciada y depende de capacidad para aprovechar oportunidades, aunque también 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. La focalización en este caso constituye un instrumento de direccionalidad de la política universal, no una variante residual, es decir, conservando la prioridad macroeconómica del gasto social y su alcance total, se incluyen acciones distributivas que favorezcan diferenciadamente a los más necesitados. La ventaja radica en una posibilidad mayor de contextualización de las acciones de cambio, de participación y de comprensión de la diversidad, 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. Avanzar en las contribuciones que las investigaciones sociales pueden hacer en Cuba al despliegue de políticas de equidad supone documentar, con mayor amplitud y profundidad que la lograda hasta ahora, los impactos socioestructuralmente diferenciados de las políticas sociales y los factores de regresión o progresión de sus efectos.

Bibliografía

Álvarez, Mayda. "Mujer y poder en Cuba." En *Cuba construyendo futuro*. Editado por Manuel Monereo et al. Madrid: El Viejo Topo, 2000.

Añé, Lía. "La reforma económica y la economía familiar en Cuba." En *Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe*. Editado por Mauricio de Miranda. Cali: T/M Ediciones, 2000.

Brundenius, Claes. *Crecimiento con equidad. Cuba 1959-1984*. Managua: Cuadernos de Pensamiento Propio INIES-CRIES, 1984.

----. *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Carranza, Julio. "La crisis: un diagnóstico. Los retos de la economía cubana." En *Cuba: apertura y reforma económica. Perfil de un debate*. Editado por Bert Hoffmann. Caracas: Nueva Sociedad, 1995.

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

CEPAL. *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago de Chile, 1998.

Comité Estatal de Estadísticas. *Anuario estadístico de Cuba*. La Habana, 1987.

Domínguez, María Isabel y Díaz, María del Rosario. "Reproducción social y acceso a la educación en Cuba." La Habana, Informe de Investigación, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, 1997.

Echevarría, Dayma. "Mujer, empleo y dirección en Cuba: algo mas que estadísticas." En *15 Años del Centro de Estudios de la Economía Cubana*. La Habana: Editorial Feliz Varela, 2004.

Espina Prieto, Mayra. "Reajuste y movilidad social en Cuba." *Revista Cuadernos Sociológicos* no. 2 (1997).

----. "Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinado el rol del Estado en la experiencia cubana." Buenos Aires: CLACSO-CROP, 2005.

Espina Prieto, Rodrigo y Pablo Rodríguez. "Raza y desigualdad en la Cuba actual." Ponencia presentada en "Los retos del cambio económico y social," DRCLAS-CIPS Taller sobre Pobreza y Política Social en Cuba. La Habana, 2003.

Espinoza, Vicente. "La movilidad ocupacional en el Conosur. Acerca de las raíces estructurales de la desigualdad social." Instituto de Estudios Avanzados de Santiago de Chile, 2002. [http://www.asesoriaparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/](http://www.asesoriaparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/movilidad_ocupacional_en_el_conosur.pdf)

[movilidad_ocupacional_en_el_conosur.pdf](http://www.asesoriaparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/movilidad_ocupacional_en_el_conosur.pdf).

Ferriol, Ángela. "Explorando nuevas estrategias para reducir la pobreza en el actual contexto internacional." Ponencia presentada al Seminario Internacional Estrategias de

Reducción de la Pobreza en el Caribe. Los actores externos y su impacto. CLACSO-CROP, La Habana, 2002.

Filgueira, Carlos. "La Actualidad de Viejas Temáticas: Sobre los Estudios de Clase, Estratificación y Movilidad Social en América Latina." CEPAL LC/R.2034, 2001.

García, Adriano et al. *Política industrial, reconversión productiva y competitividad. La experiencia cubana de los noventa*. La Habana: Fundación Friedrich Hebert-Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, 2003.

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, Universidad de La Habana, 1997.

Kerstenetzky, Celia Lessa. "Políticas Sociais: focalização ou universalização?" In *Textos para discussão (No. 180)*. Niteroi: Universidade Federal Fluminense, 2005.

Levinas, Lena. "Proteção social: sem compulsórios nem clientelas." *Teoria e Debate* (16:155) (2003).

Martínez, Osvaldo et al. *Investigación sobre le Desarrollo humano en Cuba 1996*. La Habana: Caguayo, 1997.

----. *Investigación sobre Desarrollo Humano y Equidad en Cuba 1999*. La Habana: Caguayo, 2000.

Medeiros, Marcelo. "*Equity and Social Mobility: Theory and Methodology with Applications to Bolivia, Brazil, Cuba, and South Africa*." Comentarios en el *Seminario Internacional*. Brasilia: PNUD/IPC, Brasilia, 2007.

Méndez Delgado, Elier y Lloret Feijóo, María del Carmen. "Índice de Desarrollo Humano a nivel territorial en Cuba. Período 1985- 2001." *Revista Cubana de Salud Pública*, Vol. 31. no. 2 (2005).

Monreal, Pedro. "La globalización y los dilemas de las trayectorias económicas de Cuba." *Temas* no. 30 (2002).

Monreal, Pedro y Carranza, Julio. "Los retos del desarrollo en Cuba: realidades mitos y conceptos." En *Cuba construyendo futuro*. Editado por Manuel Monereo et al. Madrid: El Viejo Topo, 2000.

Oficina Nacional de Estadísticas (ONE). *Cuba en cifras 2000*. La Habana, 2001

---. Anuario Estadístico de Cuba. La Habana, varios años.

Raczynski, Dagmar. "La Estratificación Ocupacional en Chile." En *Los actores de la Realidad Chilena*. Editado por R. Downey. Santiago: Editorial del Pacífico S.A. IDEP, 1974.

Rodríguez, Pablo et al. "¿Pobreza, marginalidad o exclusión?: un estudio sobre el barrio Alturas del Mirador." Informe Preliminar de Investigación. La Habana: Centro de Antropología, 2004.

Togores González, Viviana. “Una mirada al gasto social en Cuba a partir de la crisis de los 90.” En *Seguridad social en Cuba. Diagnósticos, retos y perspectivas*. Editado por Lothar Witte Lotear. Caracas: Nueva Sociedad, 2003a.

----. “Algunas consideraciones acerca del consumo y las estrategias para su acceso en los noventa.” Ponencia presentada al Seminario “Cambios en la sociedad cubana desde los 90 hasta el momento actual.” Santo Domingo: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, 2003b.

Urani, Andre. “Pobreza en América Latina.” Ponencia presentada en el Taller Internacional del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. La Habana, 2006.

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 reducción de la pobreza en el Caribe. Los actores externos y su impacto.” CLACSO-CROP. La Habana, 2002.

----. “Los estudios cualitativos de la pobreza en Cuba.” Ponencia presentada al Taller XX Aniversario del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. La Habana, 2003.