

Espina Prieto, Mayra Paula. **Introducción.** *En publicación: Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana.* Mayra Paula Espina Prieto. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Marzo, 2008. ISBN 978-987-1183-84-5

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/prieto/03Intro.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

# INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

### Cuadro 1

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

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

**Cuadro 1** [continuación]

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

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

\* Proyecciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los objetivos cubiertos por la investigación fueron los siguientes:

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

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

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

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



