

Noel M., Enrique. **La política social en la reforma económica cubana. Lo social como eje de desarrollo.** En: *Revista Tareas*, Nro. 119, enero-abril. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena, Panamá, R. de Panamá. 2005. pp. 63-80.
Disponible en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/tar119/noel.rtf>



RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

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

LA POLÍTICA SOCIAL EN LA REFORMA ECONÓMICA CUBANA

Lo social como eje de desarrollo

Enrique Noel M.*

*Dirán que pasó de moda la locura,
dirán que la gente es mala y no merece,
mas yo partiré soñando travesuras
(acaso multiplicar panes y peces)*
Silvio Rodríguez

Latin American Perspectives, N°140, vol.32, enero 2005. Revista teórica y académica para el debate en torno al capitalismo y al socialismo, Riverside, Ca., EEUU.

* Profesor de Ciencias Políticas y Derecho Internacional Público, Universidad Santa María La Antigua.

A partir de la década de 1990, como consecuencia de la desarticulación del mundo socialista, Cuba pierde una importante relación de cooperación internacional la cual, aunque con limitaciones y contradicciones, permitía gozar de cierta estabilidad y seguridad en la planificación de la economía y en los resultados previstos, traducida en vínculos preferenciales, precios de intercambio estables y justos, asistencia técnica e intercambios académicos. Esta situación, sumada al recrudecimiento del bloqueo norteamericano, a la marginación financiera del país y al agotamiento del modelo de desarrollo nacional, produjo la mayor crisis económica en la historia reciente de la isla.

Los datos económicos dan cuenta de una situación alarmante: entre 1989 y 1993 la capacidad de importación se redujo en un 70 por ciento, la capacidad industrial estaba paralizada en un 80 por ciento, el producto interno se contrajo en más del 30 por ciento y se presentó una situación generalizada de escasez de bienes de consumo.

Estos fenómenos exigieron la redefinición del sistema económico cubano para lograr su reinserción en la economía mundial. En este contexto, se promueve una reforma económica centrada en la apertura externa, planteándose la descentralización del comercio exterior, la reducción de aranceles y tarifas, la creación de un mercado interno en divisas donde compitieran los productos nacionales con la oferta internacional, la creación de empresas con capital extranjero y la promoción de nuevas modalidades de inserción laboral.

No obstante que el programa de ajuste cubano implica la introducción de mecanismos de mercado en distintas áreas de una economía anteriormente estatizada, no debe ser asimilado con los procesos de ajuste y privatización que vienen ejecutando desde hace dos décadas los demás países de la región.

Precisamente, en el caso cubano, la continuidad de la política social en la época de crisis demuestra que la preeminencia de los criterios sociales –justicia, equidad, bienestar– sobre la racionalidad económica y los objetivos macroeconómicos ortodoxos garantiza la reproducción de un acumulado social que pueda constituirse en el motor principal de la recuperación económica.

El papel del Estado como conductor de una política social universalista y la participación de la sociedad en la ejecución de los programas, demuestran la posibilidad de plantearse en la actualidad modelos de desarrollo alternativos al

postulado por el discurso dominante. Sin dudas, la experiencia cubana debe ser comparada con la aplicación -y los resultados- de las políticas sociales vigentes en el resto de América Latina.

La política social y el estilo de desarrollo

La política social, al igual que las políticas económica, ambiental o tecnológica, constituye un componente de la política pública. En ese sentido, como políticas públicas, todas ellas expresan formas particulares de mediación institucional que implican tanto una modalidad de relación entre el Estado y la sociedad como una determinada articulación entre el Estado y el modelo de desarrollo escogido.

El primer nivel de relaciones refiere al tipo de relación que establece el aparato institucional del estado con las clases sociales –dominantes y dominadas-, constituyéndose, según Juan Carlos Portantiero, un específico modelo de hegemonía; mientras que en el segundo nivel, el diseño y la ejecución de un modelo de desarrollo específico supone una particular relación entre lo político-estatal y la economía,¹ relación actualizada en la discusión, excesivamente ideologizada, sobre la oposición entre el Estado y el mercado.

Las políticas públicas configuran un conjunto estratégico de instrumentos mediante los cuales el estado define, interfiere o modifica tanto las relaciones entre instituciones como las relaciones entre instituciones y actores sociales, así como las relaciones entre actores sociales. Dentro de esta configuración, la política social constituye un factor decisivo en la reorganización social que supone todo estilo de desarrollo; sin embargo, la naturaleza de su incidencia se encuentra ineludiblemente vinculada a la concepción de lo social que sostengan y promuevan los actores sociales que hegemonicen el discurso del desarrollo dominante.

La comprensión del papel que juega la política social en la conformación del modelo de hegemonía y en el modelo de desarrollo exige previamente la determinación de lo que se entiende por política social, la naturaleza de su contenido, valga decir, ¿qué se entiende por *lo social*? y el carácter del cambio social que ella propone.

Irma Arriagada explica que, respecto a las políticas sociales, existe una amplia gama de enfoques derivados de distintas orientaciones de carácter ético, político e ideológico. Las estrategias tecnocráticas equiparan política social con el combate de la pobreza extrema, de manera que lo social está temáticamente vinculado a los mundos de los pobres, del trabajo y de la seguridad social –mundos precarios en la sociedad neoliberal-, cuyos problemas específicos deben ser resueltos mediante un conjunto de medidas e instrumentos que tienen como objetivo de corto plazo garantizar la sobrevivencia de los grupos afectados o “vulnerables”. Esta acepción de lo social y de la política social en particular cobra vigencia a partir de la década de 1990 como parte de aquella reorientación que Manuel Antonio Garretón ha denominado como una transformación de la matriz de constitución de la sociedad, la cual ha supuesto la transformación del Estado latinoamericano en cuanto al traspaso de gran parte de sus responsabilidades sociales al mercado y a la –término sometido a una profunda ambigüedad conceptual- sociedad civil. Esto ha significado, además, la desorganización de actores sociales clásicos y la exclusión de la política de sus demandas históricas, pero también el reconocimiento, aunque incipiente y formalmente, de algunas demandas de nuevos actores sociales como el ambientalista y el feminista. Desde la perspectiva neoliberal, que ha hegemonizado la crítica al antiguo modelo desarrollista, la satisfacción de las necesidades sociales se produce en el ámbito privado –familia, sociedad y mercado- y como resultado del esfuerzo personal, de manera que el Estado sólo habrá de intervenir subsidiariamente para atender los déficit sociales o las urgencias de determinados grupos, convertidos ahora en poblaciones “meta”, sectores que al circular constantemente en los linderos de la mera subsistencia, no pueden constituirse en verdaderos actores sociales.

Ahora bien, si partimos del consenso aparente en los documentos y proclamas públicas en el sentido de que las políticas sociales deben tener como objetivo el logro del desarrollo social, se puede formular una comprensión alternativa de lo social. Según Arriagada, por desarrollo social se entiende “un proceso de avance articulado en las dimensiones del bienestar, la equidad y la democracia”. El bienestar supone a su vez la disponibilidad y accesibilidad de los bienes sociales y económicos para los

miembros de la sociedad. La equidad alude a la distribución igualitaria de esos bienes, mientras que el contexto democrático implica la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la modalidad de dicha distribución.² En esta perspectiva, lo social cumple un papel fuerte y central en el modelo de desarrollo en la medida en que se convierte en eje del cambio en la sociedad y de la reproducción de nuevas formas de humanidad.

Para abordar adecuadamente el estudio de las políticas sociales, se recomienda un enfoque sistémico e integral: sistémico en la medida que se reconozca la necesidad de avanzar en soluciones macro y sectoriales simultáneamente, aplicándose políticas tanto de corto como de largo plazo y con miras a redefinir las relaciones vigentes entre el Estado y la sociedad. Integral, comprendiendo que en conjunto con la política económica y el crecimiento económico se promueva la equidad social,³ generándose lo que se llamó en algún momento “el círculo virtuoso del desarrollo”. En cuanto a este último punto, se ha sostenido que una hipótesis de discusión sobre la política social particular escogida debe aclarar la relación existente entre política social y política económica, de la cual derivará una determinada concepción de lo social.

Las políticas sociales contribuyen a encuadrar lo social de una manera particular y en consecuencia, constituyen los instrumentos y estrategias centrales para reorganizar la sociedad en términos de la satisfacción de las necesidades humanas, la inclusión en la comunidad social y la constitución de una ciudadanía efectiva. Para ello, las políticas sociales deben responder a ciertos dilemas principales:

En primer término, el problema *centralización/descentralización*, promoviendo la distribución del poder de decisión entre diversas instancias de poder, pero sin dejar de reconocer la importancia del control central en la regulación de políticas de rango general y en la fiscalización de las ejecuciones locales.

El complemento *universalidad/selectividad* exige atender las necesidades globales de la población sabiendo identificar a aquellos grupos que necesiten atención especial por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad.

Un aspecto esencial en este tema se refiere a la relación *eficiencia/participación*, que permita superar las desviaciones burocráticas del estatalismo y el neoliberalismo incorporando a los actores sociales beneficiarios en la ejecución de los programas y en su fiscalización. El debate requiere replantearse el sentido de la noción de eficiencia, la cual ha sido tradicionalmente entendida como una característica exclusiva del mercado, aún cuando los constantes escándalos corporativos en los países industriales demuestren lo contrario.

El dilema *cobertura/calidad* ha sido quizá el de mayor dificultad de resolución, oscilando entre un servicio universal de baja calidad y una mejora cualitativa basada en la reducción de los beneficiarios.

Así mismo, debe lograrse la articulación *sectorial/integral* de las políticas sociales, de manera que los beneficios por sectores se traduzcan en una sociedad de beneficios compartidos por todos.

Por último, también se necesita la articulación de políticas y objetivos de *corto y largo plazo*.

Crisis económica y apertura externa

A partir de 1989, Cuba enfrenta una terrible crisis económica, la cual ocasiona que los principales resultados macroeconómicos resulten seriamente comprometidos y que la sociedad vea drásticamente reducido su nivel de consumo, incluyendo alimentos y medicamentos.

Según el sociólogo José Bell Lara, tres factores confluyen en esta coyuntura crítica: la causa inmediata y de efectos devastadores en la definición de la crisis proviene de la disolución del llamado socialismo real en la Unión Soviética y Europa oriental. Esto significó un verdadero trastorno para el comercio exterior cubano, al desaparecer completamente el sistema de relaciones económicas en las que estaba insertado el país. El Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAME) constituía “un mecanismo de integración que contemplaba un sistema de precios, créditos, algunas producciones complementarias y determinados compromisos con un alto grado de seguridad, que permitían a partir de estos una proyección estable de la economía”.⁴ Según Carlos Lage, vicepresidente del Consejo de Estado, “la inmensa mayoría de los

planes de desarrollo económico del país y los más importantes y estratégicos se desarrollaron con la cooperación y con la colaboración de esos países; la tecnología y la industria que el país importó e instaló durante todos esos años, derivados de esas relaciones eran esencialmente de los países de Europa oriental y la URSS; la formación de profesionales cubanos en el exterior y la asimilación de tecnologías estuvieron, en buena parte, asociadas a estas relaciones con la URSS y los países de Europa oriental”.⁵ Sin embargo, el intercambio con el CAME, a pesar de establecer precios de intercambio justos, mantuvo la vulnerabilidad externa de la economía cubana, ya que se basó principalmente en la exportación de productos primarios como el azúcar, cítricos y níquel.

Lo cierto es que al producirse la debacle centroeuropea, el país perdió mercado y precios por sus productos. De manera inmediata, Cuba pierde aproximadamente el 86 por ciento de su comercio exterior; la capacidad importadora se redujo en 75 por ciento en el período 1989-1993, afectando la disponibilidad de insumos y suministros para la industria, la agricultura y el transporte, así como de bienes de uso y consumo para la población; la zafra de 1992 a 1993, alcanzó su nivel más bajo en 30 años; para el mismo período la producción decayó en 11.7 por ciento; entre 1989 y 1993, la producción ganadera se redujo en un 50 por ciento;⁶ la caída del producto interno bruto fue de 34.8 por ciento. Uno de los sectores más afectados, fue el energético por su dependencia casi absoluta de la importación del petróleo soviético (para 1993 se funcionó con menos de la mitad de las importaciones de 1989).⁷

A esta situación se añade, como segundo factor relevante, el endurecimiento del bloqueo económico norteamericano contra la isla. Como anota Bell Lara que este constituye “un sistema de agresión que contempla no solo el bloqueo económico, sino también la restricción de viajes de ciudadanos estadounidenses a Cuba, una campaña sistemática de desinformación de la realidad cubana y sobre empresarios que quieran negociar con Cuba. Incluso con medidas punitivas en algunos casos y una articulación legal con terceros países, que establece medidas, o condiciona determinadas relaciones con Estados Unidos de América a las relaciones con Cuba, por ejemplo, la suspensión de ayuda estadounidense a los países que brinden ayuda a Cuba”.⁸ En ese camino, la ley Helms-Burton encuentra un lugar destacado en el intento de impedir la recuperación económica mediante la amenaza de sancionar la inversión extranjera y el comercio con la isla, incluyendo a terceros países que incumplan los términos de esta ley.⁹

Por último, aunque no menos importante, debe reconocerse que la coyuntura de la década de 1990 no obedeció exclusivamente a factores externos. El agotamiento del modelo de crecimiento extensivo seguido hasta 1986 contribuyó a ella debido al estancamiento de las exportaciones tradicionales y la incapacidad de la industria para generar y estabilizar nuevos fondos exportables, así como al bajo aprovechamiento de los recursos productivos, la poca efectividad del proceso de inversiones y el mal funcionamiento de sectores claves para la economía, como el agropecuario y las construcciones.¹⁰ Estos datos y los evidentes problemas de eficiencia y burocratización del sistema motivaron a partir de 1986 el llamado *proceso de rectificación de errores y tendencias negativas*, con el objetivo de corregir las deformaciones del proyecto socialista.

Cuba tuvo que hacer frente a todos estos problemas sin la posibilidad de tener acceso a créditos o a financiamiento internacional.

Como estrategia de sobrevivencia inmediata y con miras a mantener el desarrollo social se establece el *período especial en tiempos de paz*, que se traduce en un ajuste de la economía ante las nuevas condiciones de la economía internacional, proceso al cual se dirigían el resto de las economías latinoamericanas. Empero, aunque la modalidad de esta transformación se oriente hacia la apertura externa, se diferencia de los demás países latinoamericanos en sus esfuerzos por preservar la equidad social y la vigencia de los principios socialistas, generándose tensiones entre la necesidad de reinserción en el mercado mundial y las consideraciones de índole social. En una primera etapa, el Estado asumió el costo de la crisis, manteniendo la cobertura de los servicios sociales y generalizando el racionamiento de todos los bienes de consumo para garantizar su reparto equitativo.

Posteriormente, en 1993, superada esta etapa, el gobierno adopta medidas activas para superar la crisis. Entonces se producen cambios significativos en el modelo económico, entre los que destacan la descentralización del comercio exterior, el establecimiento de un programa de saneamiento financiero que supuso la elevación de los precios de artículos no esenciales (cigarros y bebidas alcohólicas), un nuevo sistema tributario, la reducción o eliminación de subsidios a empresas no rentables, la creación de un mercado interno de divisas donde los productores nacionales compitieran con productos extranjeros, la cooperativización de la producción agraria (lo que se ha denominado como la tercera reforma agraria) y una creciente desestatalización del trabajo (trabajo en empresas mixtas, trabajo cooperativo y por cuenta propia).

Para 1996 se puede afirmar que la economía cubana había superado la crisis y empieza a dar muestras de una incipiente recuperación económica. Entre los principales resultados macroeconómicos, Ferriol Muruaga destaca la reversión de la contracción del PIB (en 1995 creció 2.5 por ciento y en 1996 7.2 por ciento), el control del déficit comercial debido al comportamiento dinámico de las exportaciones (3.3 por ciento en 1996) y el incremento en ella de los servicios, la mejora en el saldo de renta (divisas) y el aumento de la productividad, principalmente vinculadas a industrias relacionadas con el turismo).¹¹

Sin embargo, estas medidas de reforma económica también han tenido efectos contradictorios en la redefinición del mundo social cubano. La repercusión social de la política económica se expresa principalmente en el mercado de trabajo y la retribución laboral: el crecimiento de la desigualdad de distintos niveles y entre distintos sectores laborales. El crecimiento del trabajo por cuenta propia y la informalización del trabajo han generado diferencias entre los sectores formal e informal, aunque con la peculiaridad – diferente al caso latinoamericano- de que tal desigualdad se presenta en beneficio del sector informal. Así mismo, se generan diferencias entre quienes están incorporados a la economía de divisas y los que no están vinculados al sector externo y entre aquellos que reciben mayores ingresos por las remesas enviadas por parientes desde Estados Unidos y quienes reciben menos o no reciben envíos de dinero.

Un cuadro comparativo entre la población de mayor y la de menor ingreso arroja el siguiente perfil:

Fuente:Angela Ferriol Muruaga, 2001, "Apertura externa, mercado laboral y política social" en *Cuba Siglo XXI*, sept.

La política social en la década de 1990

En la concepción neoliberal, la política social es considerada como una externalidad a la política económica –el núcleo duro de la política pública. Así, el gasto social aparece como una variable manipulable, subordinada al logro de las metas establecidas en los programas de estabilización financiera y de ajuste estructural, mientras que los principios de racionalización del gasto, focalización y selectividad se constituyen en los ejes conceptuales de la política social, concentrada en programas destinados a enfrentar las tensiones derivadas del costo social de la crisis y no como constituyente de una estrategia global de desarrollo humano.¹²

Como contrapunto a estas experiencias, en Cuba la política social durante todo el período crítico ha tenido como objetivo preservar las conquistas sociales obtenidas durante el desarrollo y consolidación de la revolución. De esta manera lo social en sentido fuerte –es decir, como reproducción humana de la propia sociedad- constituye el núcleo de la racionalidad que orienta esta política, frente a las experiencias

generales de la región donde la política social es instrumentalizada en función de la acumulación del capital y la estabilidad económica. De hecho, podemos sostener que como estrategia general de reinserción, el gobierno ha seguido una política de conexión selectiva con el sistema mundial del capital porque en los sectores directamente vinculados a la economía externa, los cuales generan las divisas necesarias para la acumulación económica, se opera de acuerdo con la ley del valor capitalista, a diferencia del área de producción y distribución de los servicios sociales básicos, donde la asignación sigue operando con la lógica socialista, esto es según las necesidades –aunque, es preciso señalarlo, este principio opera de manera imperfecta. Esta situación podría hacer suponer la coexistencia de dos racionalidades diferentes, incluso contradictorias: un área de funcionamiento y con objetivos capitalistas y otra de carácter socialista; sin embargo, la distinción entre finalidad y operación permite comprender que en la política cubana lo social asume el carácter de eje transversal de las demás políticas públicas y del estilo de desarrollo. El hecho de que la generación de divisas imponga la necesidad de jugar según las reglas del mercado no impide que el objetivo del proceso global sea el desarrollo social en un sentido amplio, donde se articulen crecimiento económico, acceso a bienes sociales básicos y participación ciudadana.¹³

La prioridad que se otorga a lo social como eje del desarrollo puede ser constatado examinando la composición del gasto público. Se observa que el gasto social ha ocupado un puesto de prioridad dentro del presupuesto público tanto en los años de ajuste como durante el proceso de recuperación económica. Durante los momentos más críticos de la crisis, se mantuvo la estabilidad en el porcentaje del gasto social (65 por ciento) y a partir de 1993 crece a un 70 por ciento, hasta representar en 1989 el 86 por ciento del gasto estatal.¹⁴

Dentro del presupuesto, la educación constituye el principal destino del gasto social, representando el 28.7 por ciento para 1999. Alrededor del 84 por ciento de este gasto se ejecutó en la enseñanza preescolar, primaria y media. A pesar de las dificultades, se han hecho esfuerzos por extender los servicios educativos, además de mantener su gratuidad. Aunque en este sector se han enfrentado serias dificultades para poder mantener la calidad de la cobertura del servicio, particularmente la escasez de divisas y los bajos niveles de energía disponibles produjeron un déficit en la dotación de libros de texto, materiales y demás recursos de apoyo educativo.¹⁵ Igualmente, se presentan problemas de mantenimiento de la infraestructura. Dentro de esta difícil situación, resulta importante llamar la atención sobre el hecho de que el gasto en educación en Cuba abarca –situación inverosímil para cualquier política social de la región- el transporte escolar donde este sea necesario, los alimentos, el vestuario y los materiales de estudio. Otro problema manifestado durante la crisis ha sido el traslado del personal docente hacia empleos mejor remunerados, aunque, según el ministro de Educación, Luis Gómez Gutiérrez, este éxodo no representa el 10 por ciento de la población docente.¹⁶ Esta dificultad se enfrentó incorporando a los estudiantes graduandos de institutos pedagógicos en las Brigadas Pedagógicas quienes garantizaron la educación primaria.

Los resultados de los esfuerzos de la política educativa saltan a la vista. Los indicadores que habían sufrido algún deterioro en los primeros años del período especial se han recuperado a partir del período escolar 1997-1998: la retención escolar, la continuidad de estudios de los graduandos de sexto grado y la de los de secundaria básica, todos superando el 98 por ciento. Así mismo, el país cuenta con un maestro por cada 42 habitantes, cifra que coloca a Cuba en el primer lugar de maestros per cápita en el mundo.

Un elemento de primordial relevancia permite analizar el vínculo de la política educativa con el desarrollo tecnológico, ambas concebidas como factor de crecimiento y redistribución social. Se trata del papel asignado a la formación calificada en el nuevo modelo de desarrollo: al finalizar 1997, en el país funcionan 222 centros de investigación científica a los que están vinculados más de 42 mil profesionales y técnicos. Cuba cuenta con 1.8 científicos e ingenieros por cada 1000 habitantes, cifra superior a la media de los países en desarrollo.¹⁷ De aquí debe surgir el personal altamente calificado que habrá de vincularse a las áreas más dinámicas de la nueva producción post-industrial, aquellas que basándose en las nuevas tecnologías, hacen uso intensivo del conocimiento, convirtiéndose tanto en fuente de sustento del crecimiento económico como en la garantía del bienestar social, directamente para los

vinculados como personal y mano de obra calificados e indirectamente para el resto de la sociedad al generar mayor excedente para distribuir.

El segundo destino de importancia presupuestaria es la salud, sector como el anterior protegido de la especulación capitalista, garantizándose la gratuidad y cobertura universal de estos servicios. En 1999, a este sector se destinó el 25.5 por ciento del gasto social. Como el conjunto de los sectores sociales, la salud recibió fuertes impactos negativos durante la crisis económica. Este sector fue uno de los que se vio mayormente afectado al desarticularse el campo socialista, especialmente en cuanto a suministros médicos, agregándose a los efectos del bloqueo en cuanto a los obstáculos para la obtención de créditos y en la negociación con otros países. Así, en los primeros años de la crisis, aumentó el índice de bajo peso al nacer y de mortalidad materna; se produjo un ligero aumento de la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas y parasitarias; se produjo un deterioro en algunos programas como el de control de vectores y de saneamiento ambiental debido a la falta de equipos y combustible, lo que significó el aumento de las tasas de morbilidad por enfermedades transmisibles asociadas a las condiciones ambientales; también se presentaron dificultades en la adquisición de los reactivos necesarios para los diagnósticos médicos.¹⁸ No obstante esto, el cuadro de salud de la población cubana siguió siendo satisfactorio y notablemente superior a los países del continente. Según datos de UNICEF, en Cuba la esperanza de vida alcanza los 75 años de edad, la mortalidad infantil se sitúa en 7.2 por mil nacidos vivos (compárese con la cifra mundial de 60). Otros datos como el porcentaje de bajo peso al nacer (6.9 por ciento) y el indicador de mortalidad materna (2.2 por mil) ubican al país al lado de indicadores de países desarrollados. Una figura peculiar, responsable en el desarrollo de la salud, ha sido el médico de familia, dedicado a la atención primaria de un promedio de 125 núcleos familiares en un territorio delimitado. Durante el período de crisis, este sistema se extendió abarcando a más de un 97 por ciento de la población.

También se han implementado políticas de desarrollo científico que complementan el desarrollo del sector salud. En tal sentido, existen once institutos de investigación que combinan la atención médica especializada con la investigación en áreas específicas, además de otros centros de alto nivel científico, cuyos resultados se aplican en el campo de la salud. Así, se han desarrollado vacunas y otros productos de alta complejidad, instrumentos, reactivos, medicamentos y equipos de tecnología avanzada para el diagnóstico y tratamiento de diversas enfermedades.¹⁹

En materia de seguridad social, diversos autores han señalado la tensión provocada por la convergencia de una serie de factores. La cobertura universal del sistema de seguridad social supone la atención creciente de más usuarios en una sociedad con altos niveles de esperanza de vida. Como problema central se presenta el déficit en el aporte de cuota de la seguridad social, el cual históricamente había sido cubierto por el Estado, empleador exclusivo hasta el ajuste económico, y no por el trabajador. Además, al abrirse la economía al sector privado disminuyen cada vez más estas contribuciones. Se plantea, entonces, la necesidad de rediseñar el sistema de manera que, manteniéndose los principios de universalidad y solidaridad, se logre mayor eficiencia económica. Aunque el gobierno ha discutido con los trabajadores la aprobación de la contribución laboral al seguro social, la misma no ha sido aplicada aún.

En materia de empleo, sin duda la política económica ha tenido repercusiones serias en una situación anterior de pleno empleo. A raíz de la brusca caída de los niveles de producción y la paralización de gran cantidad de empresas, se inicia un proceso de racionalización de la fuerza de trabajo. Desde 1990 hasta 1998, se habían "racionalizado" 1555 mil trabajadores en centros productivos y de servicios. En 1995 la tasa de desempleo alcanzó el 7.9 por ciento. A diferencia de las políticas de choque neoliberales, el gobierno cubano asumió este costo estableciendo un subsidio por desempleo equivalente al 60 por ciento del salario, incluyendo las prestaciones sociales básicas. Continúa siendo un reto de la política de empleo ajustarse a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía, de manera que a la vez que se mejora la eficiencia económica y se readecua el tamaño y la planilla de las entidades productivas de acuerdo a sus necesidades reales –para no derrochar recursos–, se promuevan actividades económicas que incorporen de manera estable a la fuerza de

trabajo. En este aspecto, seguirá siendo importante la dirección y planificación central de la economía, la asignación de recursos y el control público de las categorías laborales básicas: salario, ocupación y productividad.

Debe señalarse, además, que la política social cubana prevé una asistencia social compuesta por servicios gratuitos, prestaciones monetarias dirigidas a personas que no tienen aseguradas sus necesidades esenciales: alimentación, reparación de viviendas, entrega de vestuarios, artículos de hogar e higiene, alimentación a ancianos pensionados sin familia a precios módicos, todas ellas políticas de carácter focalizado.

Una vez observado el proceso de ejecución de algunas de las políticas sociales durante el período especial, podemos hacer un balance general de la política social cubana:

1) La política social y la política económica: a diferencia del modelo neoliberal y sus variantes eclécticas, donde lo social está subordinado a lo que estas estrategias consideran el centro duro de la política pública –es decir, la política económica–, en el caso cubano es lo social el eje coordinador de la política pública y del desarrollo. De ahí la prioridad que ha tenido durante el proceso de ajuste la protección estatal de la población y la garantía de los servicios sociales básicos, no mercantilizados. La articulación de estos dos niveles de políticas supone que la acumulación económica es necesaria, pero no suficiente para reproducir humanamente a la sociedad, de manera que no es a su autorreproducción cerrada a la que responde sino a la racionalidad socialista del sistema.

2) El Estado como ámbito de acción institucional privilegiado: en medio del debate histórico entre Estado y mercado, Cuba ha establecido una conexión selectiva con el capital incorporándolo en áreas y sectores donde su participación es clave para el desarrollo nacional. Sin embargo, en la medida que el compromiso central del gobierno ha sido el de preservar la acumulación social lograda hasta el momento de la crisis, se ha mantenido el principio de que los servicios sociales sean prestados por el Estado, excluyendo a agentes económicos privados. Ahora bien, las propias autoridades cubanas han reconocido la necesidad de superar el viejo modelo centralista, redefiniendo administrativamente y desburocratizando al Estado. Aunque este proceso ha seguido un camino sinuoso, no exento de retrocesos y tentativas autoritarias, se han ensayado nuevas e incipientes formas de relación Estado-sociedad a partir de la descentralización financiera y territorial y la incorporación de nuevas formas de participación social.

3) Participación y eficacia: aunque el Estado es el rector máximo en la asignación de los beneficios sociales, durante el proceso de reforma económica se sometieron a amplios procesos de discusión en las organizaciones de masa tanto las medidas que se debían tomar así como sus efectos sociales. Ejemplo de ello, lo constituyen las discusiones previas al IV Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 1990; las discusiones en los llamados parlamentos obreros a iniciativa de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC), que produjeron el documento base de discusión en la Asamblea Nacional en 1994; el XVII Congreso de la CTC de 1996, donde se sometieron a debate en todos los centros de trabajo del país temas relativos al salario, los sistemas de estímulo laboral, los servicios sociales, el empleo y el reordenamiento laboral entre otros; o la discusión realizada en organizaciones barriales y centros de trabajo del documento base del V Congreso del PCC celebrado en 1997. En cuanto a la ejecución de las políticas, las dificultades para garantizar la cobertura o la calidad del servicio se enfrentó incorporando a la sociedad, no solamente a las clásicas organizaciones de masas como la Federación de Mujeres Cubanas, que apoya las políticas sanitarias, sino que la nueva participación se ha realizado desde los patrones de interacción social de la vida cotidiana, apelando a solidaridades comunitarias, relaciones vecinales y vínculos familiares. Tenemos así el *Programa educa a tu hijo*, modalidad de educación no escolarizada apoyada por la participación familiar y comunitaria para hacerle frente a los déficits de construcción de círculos infantiles. También se presentan las figuras del médico y la enfermera de familia, quienes residen en el sector que atienden, de hecho su consultorio está anexo a su residencia.

Esta incorporación desde vínculos concretos facilita la ejecución eficaz de las políticas diseñadas. Aún así, puede surgir la crítica de que las organizaciones responden políticamente al partido-gobierno.²⁰ Lo que no puede ser negado, empero, es que existe una incorporación real y efectiva de amplios sectores sociales.

4) La universalidad como principio rector: el Estado mantiene su compromiso con la cobertura universal de los servicios sociales como estrategia de largo plazo para garantizar el desarrollo social, articulándose con medidas selectivas destinadas a atender de manera inmediata a sectores vulnerables o afectados negativamente por la apertura económica.

5) Carácter integral y sistémico de la política social: las políticas sectoriales se diseñaron de tal manera que su entrelazamiento les permite apoyarse mutuamente e incorporar a los actores característicos de un sector en otros. Recordemos la relación entre las políticas alimentaria y educativa o el apoyo que prestan en política de salud los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Educación y las organizaciones locales al Ministerio de Salud Pública.

Además, la política social como un todo se encuentra articulada al resto de las demás políticas públicas, particularmente con las políticas económica y tecnológica. Replanteándose la clásica relación *política social-relaciones de producción*, donde la atención de lo social se refiere exclusivamente a la distribución de bienes sociales entre las distintas categorías sociales sin atender la eficacia y el desarrollo tecno-científico –procesos propios de estatismos burocráticos socialistas y reformistas- la estrategia cubana de desarrollo de la década de 1990, centrada en un esfuerzo por industrializar la producción de bienes con alto componente tecnológico, establece un nuevo papel para la ciencia y la tecnología en el logro del crecimiento y la equidad. La política social comienza a ser pensada a partir de lo que Enoch Adames denomina el *eje política social-fuerzas productivas*, teniendo en el avance tecnológico el factor impulsor del desarrollo.²¹ Sectores como la biotecnología, la industria médico-farmacéutica, los equipos médico-computarizados deberán garantizar la competitividad del país y una reinserción privilegiada en el futuro, lo que además constituirá la base de la acumulación de capital que ha de ser redistribuida mediante la aplicación de las políticas sociales, es decir, a partir del *eje política social-relaciones de producción*).

Conclusión

La política social no puede concebirse como el reducto de un modelo que articula dos racionalidades distintas: una lucrativa, otra caritativa. Lo social, como demuestra el caso cubano, sólo puede convivir con aspectos de una economía de mercado si esta contribuye en la acumulación social expresada en la salud, la educación general de la sociedad y la calificación técnico-científica. Aún cuando en la isla existe una economía de escasez y sacrificio compartido, la vigencia de los principios de universalidad, gratuidad y solidaridad característicos del proyecto social de la revolución, han permitido distribuir un bienestar relativo, superior a los países del continente.

No puede establecerse legítimamente una diferencia absoluta entre políticas, ya que lo social supone una circularidad permanente en la cual la reproducción social promueve el avance científico, estimula el crecimiento económico y fomenta la acumulación necesaria para poder distribuir el capital obtenido en forma de servicios y derechos sociales.

Notas

1. Consúltese a Adames, Enoch, 1997, "Políticas sociales y estilos de desarrollo en tiempos de globalización", en *Desarrollo sin pobreza: lo social y lo económico en la política*, Instituto de Estudios Nacionales (IDEN), Universidad de Panamá, pp. 67-68.
2. Arriagada, Irma, 1996, "El debate actual de las políticas sociales en América Latina", en *Nueva Sociedad* N°144, julio-agosto 1996, p. 57.
3. *Ibid.*, p. 58.
4. Bell Lara, José, 1999, *Cambios mundiales y perspectivas. Revolución cubana*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, p. 34.
5. Lage Dávila, Carlos, 1995, "Resistir sin ajuste antihumano", en *El milagro económico cubano. Reportaje después de la hecatombe*. INDEPAZ, Colombia, p. 26.
6. Pérez Villanueva, Omar Everlenny, 1995, "Los indicadores de la recesión", en *El milagro cubano...op.cit.*, p. 40.
7. Bell Lara, José, *op. cit.*, p. 38.
8. *Ibid.*, p. 33.
9. Véase por ejemplo a González Posso, Camilo, 1995, "La Ley Helms-Burton para la libertad de Estados Unidos en Cuba", en *El milagro cubano...op. cit.*, p. 246.
10. Bell Lara, José, *op. cit.* p. 369.
11. Estos y otros datos en Ferriol Muruaga, Angela, 2001, "Apertura externa, mercado laboral y política social", en *Cuba siglo XXI*, septiembre, p. 8.
12. Sobre este aspecto de las políticas sociales ver Ayala, Roberto, 1999, "La política social en el nuevo contexto" en *Tareas* N°102, mayo-septiembre, p. 21.
13. A pesar de lo señalado, es importante anotar la preocupación manifestada por diversos autores sobre el impacto cultural que está causando la irrupción de principios mercantiles en la sociabilidad de la población cubana, elemento este que puede conspirar –como podemos constatarlo en nuestras propias poblaciones- en la cohesión social y el espíritu solidario de la población. Sin embargo, este tipo de análisis excede el carácter de este trabajo.

14. Ferriol Muruaga, Ángela, op. cit., p. 12
15. Tabares Neyra, Lourdes e Iglesias Morell, Antonio, 1999, "Cuba: el rol del Estado y la justicia social en los años 90", FLACSO-Programa Cuba, Documento de Trabajo X, La Habana, p. 7. También consultar a Bell Lara, op. cit., p. 73.
16. Gonzáles Posso, Camilo, 1995, "La educación es el futuro del país. Entrevista con el Ministro de Educación Luis Gómez Gutiérrez", en *El milagro cubano*, op. cit., p. 136.
17. Tabares e Iglesias, op. cit., p. 7.
18. Bell Lara, op. cit. p. 77.
19. Consúltese a Tabaré e Iglesias, op. cit., p. 6.
20. No puede negarse que el sistema político cubano presenta un carácter peculiar, merecedor de una atención detallada que no podemos prestarle en este trabajo. Se trata de un asunto que remite a discusiones sobre la teoría democrática, la sociedad civil y la descentralización política, sin duda de singular importancia.
21. Adames, Enoch, op.cit., p. 74-75