

**Debates actuales
SOBRE POLÍTICA SOCIAL**

Cuba

**EN EL CONTEXTO
de América Latina
Y EL CARIBE**

Compiladora

María del Carmen Zabala Argüelles

Mayra Espina ■ André Bojikian Calixtre

Juan Pablo Pérez Saínz ■ Laura Tavares Soares

Juliana Martínez Franzoni ■ Diego Sánchez-Ancochea

Ángela Isabel Peña Farias ■ Jeffrey Lizardo

Eulalia Viamontes Guilbeaux ■ Silvia Odriozola Guitart

Henry Colina Hernández ■ Geydis Fundora Nevot

Vilma Hidalgo López-Chávez ■ Danay Díaz Pérez

■ María del Carmen Zabala Argüelles

**Debates actuales
SOBRE POLÍTICA SOCIAL**

Cuba

**EN EL CONTEXTO
de América Latina
Y EL CARIBE**



Edición y corrección: *Anette Jiménez Marata*

Diseño interior, de cubierta y composición: *Otane González*

Sobre la presente edición:

© FLACSO-Cuba, 2017

© Fundación Friedrich Ebert, 2017

© *Mayra Espina*

André Bojikian Calixtre

Juan Pablo Pérez Saínz

Laura Tavares Soares

Juliana Martínez Franzoni

Diego Sánchez-Ancochea

Ángela Isabel Peña Farias

Jefrey Lizardo

Eulalia Viamontes Guilbeaux

Silvia Odriozola Guitart

Henry Colina Hernández

Geydis Fundora Nevot

Vilma Hidalgo López-Chávez

Danay Díaz Pérez

María del Carmen Zabala Argüelles

La edición de esta obra ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Friedrich Ebert (FES), su contenido no refleja necesariamente los puntos de vista de la FES.

ISBN 978-959-7226-35-2

Índice

Prólogo / 7

El bienestar como horizonte de políticas desde una teoría de las necesidades racionales / Mayra Espina / 10

Políticas sociales y desigualdad

En las fronteras de la desigualdad brasileña. Reflexiones sobre las décadas de 1990 y 2000 / André Bojikian Calixtre / 35

La región más desigual. En busca de sus raíces desde una perspectiva crítica / Juan Pablo Pérez Saínz / 69

Política social: los procesos inacabados e interrumpidos de avances en América Latina / Laura Tavares Soares / 100

Debates sobre regímenes de bienestar

La política social durante la década expansiva en América Latina: tensiones entre universalización y

segmentación / Juliana Martínez Franzoni y Diego
Sánchez-Ancochea / 116

Regímenes de bienestar en Cuba. Notas para una
discusión / Ángela Isabel Peña Farias / 142

Políticas sociales específicas

Una reforma entre atascos: panorámica del Sistema
Dominicano de Seguridad Social / Jeffrey Lizardo / 160

Seguridad social en Cuba / Eulalia Viamontes
Guilbeaux / 177

Política social en el contexto cubano

Política social y política económica en el contexto
cubano actual / Silvia Odriozola Guitart y Henry
Colina Hernández / 202

Decidir la política social: concepciones, prácticas y
proyecciones / Geydis Fundora Nevot, Vilma Hidalgo
López-Chávez y Danay Díaz Pérez / 226

Las políticas sociales en la investigación del desarrollo
social / María del Carmen Zabala Argüelles / 245

Prólogo

Desde la publicación de los *Lineamientos de la Política Económica y Social*, tienen lugar en Cuba intensos debates sobre la futura organización del socialismo cubano. La cuestión central aquí es cómo impulsar la productividad de la economía a través de la introducción limitada de mecanismos de la economía de mercado sin hacer peligrar por ello las conquistas sociales de la Revolución cubana.

Dicho brevemente, de lo que se trata es de cómo sería un modelo socialista de desarrollo sostenible en lo económico y en lo social. Si en un primer momento las discusiones académicas se concentraban especialmente en la dimensión económica, en los últimos años se hizo cada vez más claro que también se necesitan innovaciones en políticas sociales para incorporar adecuadamente la transformación de la economía. Los cambios en las empresas estatales, las nuevas iniciativas privadas —con los cuentapropistas y las cooperativas urbanas (cooperativas no agropecuarias)—, las inversiones extranjeras directas y el auge del sector turístico son elementos que favorecen la dinamización de la economía.

Estos factores tienen efectos sociales simultáneos. Si no se les imponen los gravámenes correspondientes existe el peligro de que los efectos secundarios no deseados lleven a una separación social entre ganadores y perdedores de las reformas y queden relegados grupos de la población especialmente vulnerables. Para dar a los responsables políticos instrumentos efectivos se requiere de los expertos y las expertas en ciencias sociales del país. La elaboración de recomendaciones para la acción política necesita de un amplio análisis empírico de los cambios sociales en el plano local y nacional para poder evaluar dónde se necesita de la acción política o dónde pudiera surgir tal necesidad.

El asesoramiento en la implementación de los Lineamientos es una tarea común interdisciplinaria que hace necesarios enfoques metodológicos nuevos y un fluido intercambio entre teoría y práctica. En tal contexto, la Universidad de La Habana intenta, con el Seminario Permanente de Política Social, abrir un espacio de diálogo sistemático en el cual científicos y científicas, funcionarias y funcionarios políticos puedan aportar sus propias perspectivas y obtener juntos resultados.

Cuba tiene en este sentido la ventaja de su fuerte tradición en ciencias sociales. En el socialismo cubano tampoco hay necesidad de aburridos debates sobre el lado positivo y el negativo de los sistemas sociales universales. Hay, sí, un déficit en lo que atañe al registro sistemático y al suministro de datos de alta calidad para la investigación social empírica. Las sesiones de dos días del Seminario Permanente de Política Social, auspiciado por FLACSO-Cuba junto con la Fundación Friedrich Ebert, tienen lugar entre dos y tres veces por año y apuestan por posibilitar el diálogo con expertos internacionales, incentivar la producción interdisciplinaria y de ciencias sociales por parte de jóvenes científicos y presentar los métodos científicos más recientes.

A cada una de las sesiones del Seminario se invita a un/a experto/a internacional con un perfil temático o metodológico específico. A través de la estructura regional de FLACSO y la red de la Fundación Friedrich Ebert, que trabaja en todo el mundo junto con expertos en ciencias sociales y funcionarias y funcionarios políticos progresistas en más de cien proyectos, se seleccionan personas que hacen aportes y son de especial interés en el contexto de la implementación de los Lineamientos. Al mismo tiempo, las científicas y los científicos invitados se informan acerca de la valiosa experiencia que es la Revolución cubana en materia de políticas sociales.

Para tener un diálogo lo más amplio posible pero producir también resultados concretos, se ha elegido un triple formato: en un foro de expertos, prestigiosos científicos de toda Cuba discuten con el huésped internacional y con funcionarias y funcionarios políticos. En una mesa redonda pública se presenta el tema a la comunidad científica interesada y finalmente se aprovecha la experticia del huésped para un coloquio científico en el que se discuten proyectos de investigación de la Maestría en Desarrollo Social. La temática de esta maestría de FLACSO-Cuba se centra en política social y desarrollo local. Su conexión con el Seminario posibilita incorporar las ideas y perspectivas frecuentemente no ortodoxas de los científicos y científicas jóvenes y simultáneamente familiarizarlos con los nuevos enfoques en materia de investigación.

Desde su fundación a comienzos de 2015, el Seminario se ha posicionado como plataforma de trabajo. El presente libro expone aportes para la discusión de los primeros dos años. Se agradece especialmente a los or-

ganizadores y las organizadoras de FLACSO-Cuba, Dr. Reynaldo Jiménez, Director, y Dra. María del Carmen Zabala, Coordinadora Académica, sin cuyo entusiasmo y compromiso el Seminario no existiría. Además la socióloga, Dra. Mayra Espina, ha tenido un papel clave en el aporte de ideas y como asesora de la iniciativa. Ha sido de gran importancia para el éxito, especialmente en los primeros tiempos, el apoyo del Rectorado de la Universidad de La Habana. No puede faltar un agradecimiento personal a la Vicerrectora de Investigación y Posgrado, Dra. Vilma Hidalgo, que ha hecho una importante colaboración para hacer del Seminario un espacio de diálogo entre la teoría y la práctica.

Sarah Ganter

Fundación Friedrich Ebert

El bienestar como horizonte de políticas desde una teoría de las necesidades racionales¹

Dra. Mayra Espina²

Un breve comentario introductorio

Como punto de partida mínimo para encuadrar la discusión que este texto quiere proponer, aquí se asume que el *bienestar* (en el marco de análisis de políticas sociales) constituye una condición de la existencia humana digna a partir de la posibilidad de satisfacción de las necesidades esenciales y que el *Estado de Bienestar* es una forma histórica de organización institucional que asume como compromiso público la garantía de esa condición, asegurando acceso a empleo, provisión universal de bienes y servicios, asistencia y seguridad social para las mayorías.³

Esta forma histórica estatal surge como alternativa de manejo de la crisis económica de finales de la década del veinte y a las tareas de reconstrucción posteriores a la II Guerra Mundial y responde a una política económica anticíclica que se aviene mejor a garantizar, manejando el conflicto trabajo-propiedad, la continua acumulación del capital y la legitimidad social del proyecto político del mismo a través de mecanismos redistributivos y de transferencias que atenúan los efectos de exclusión resultantes de desigualdades sociales.

El tema que pretende abordar este texto —las políticas de bienestar y su pertinencia actual y para Cuba— es prácticamente inabarcable, dada la multiplicidad de aristas, conceptos, posturas científicas, políticas e ideológicas que involucra y la cantidad de reflexiones precedentes, especialmente incrementadas en los años noventa por la disputa entre las posiciones neoliberales y las que avalan la amplia intervención pública y estatal sobre la cuestión social.

1 Este texto es una versión ampliada y corregida del artículo “Políticas de bienestar, necesidades racionales y socialismo. Apuntes desde el caso cubano”, publicado en revista *Ensamblés en sociedad, política y cultura*, no. 4/5, Universidad Nacional General Sarmiento, 2016.

2 Oficial Nacional de Programa, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

3 Para un análisis conceptual e histórico del Estado de Bienestar puede revisarse Espina, A. (2002).

Se agrega a ello un aparente envejecimiento del concepto de bienestar como eje de políticas, producto del cambio drástico de las sociedades donde se aplicó inicialmente (grandes masas asalariadas, obreras y trabajadoras industriales en procesos fordistas, organización sindical creciente y los contextos económicos y sociales actuales de flexibilización y desestructuración laboral, disminución de la clase obrera en su versión industrial clásica, fragmentación territorial de los procesos productivos). Ello desanimaría a cualquier analista ante la eventual imposibilidad de ser prolijo en un espacio breve de exposición y de agregar algo novedoso a tan larga discusión.

Sin embargo, el asunto no está agotado. La crisis del Estado de Bienestar, que puede ubicarse a finales del siglo XX, tuvo como respuesta la avalancha neoliberal (con su carga de individualismo exacerbado, del mercado como regulador, de antiestatismo) que consiguió clavar en el sentido común y la psicología cotidiana la idea de que “la acumulación de riqueza —y solo la acumulación de riqueza— se tornaba en un objetivo de realización colectiva, y por lo tanto en *interés general* (...)” y que “ toda la energía social y política debía estar orientada a satisfacer las demandas del capital, pues de ellas provendría el bienestar del conjunto” (Danani y Hintze, 2011:10). Pero esta variante de organización de la vida económica y social no logró producir el efecto positivo esperado (por derrame) sobre los estándares de vida de la población y más bien genera nuevos problemas. Su capacidad real de integración social es baja, siendo los ejemplos conspicuos de esta incapacidad el problema generacional de doble punta (insuficiente oferta de empleo y estabilidad laboral para los jóvenes, insuficiencia de la seguridad y la asistencia social para cubrir las necesidades de las generaciones mayores) y el problema de la integración de los inmigrantes en las sociedades de llegada y con ello el del crecimiento de bolsones de pobreza y marginalidad en sociedades del primer mundo.

De tal forma, la discusión sobre la legitimidad de la integración social para todos (o no), la equidad como cualidad de las relaciones sociales (o no), los estándares que representan una vida digna para las mayorías y sobre la forma de alcanzarlos, sigue en pie.

Los estudios de política social en Cuba están urgidos de recuperar este tema. La razón fundamental para tal recuperación es el hecho de que actualmente las autoridades políticas y de gobierno en Cuba implementan

el llamado “proceso de actualización del modelo económico y social”, que constituye una reforma enfocada, en lo fundamental, a rescatar la sustentabilidad económica para el proyecto social del socialismo a partir de: atracción de la inversión extranjera como fórmula de financiación del desarrollo; reorganización del sistema de propiedad sobre los medios de producción, expandiendo el espacio y los roles en la generación de empleo e ingresos de agentes económicos no estatales (mixta, capital extranjero, cooperativa, micro, pequeña y mediana empresa privada); disminución del papel del Estado como propietario, productor y administrador central, a favor de sus roles de coordinador estratégico, planificador y actuación de escala (nacional, territorial, provincial, municipal); incremento del protagonismo de los gobiernos municipales, en relación con iniciativas económicas, creación de presupuesto propio y construcción y reparación de viviendas; implementación de mecanismos de política social focalizados hacia las vulnerabilidades; y la construcción de un sistema tributario universal, que incluya a todos los sujetos económicos y grupos sociales que generan y perciben ingresos.⁴

En la estrategia de reforma se declara oficialmente que el modelo social es el “socialismo próspero y sostenible” y define como derechos fundamentales “trabajo, salud, educación, seguridad ciudadana, información, comunicación social, descanso, cultura, deporte, sistema de seguridad y asistencia sociales, vivienda decorosa, apoyo social a quien realmente lo necesita”⁵

Esta declaración política constituye todo un reto analítico y propositivo para las ciencias sociales cubanas si quieren fortalecer su rol crítico-propositivo en el proceso de cambio y hacer una contribución desde la investigación a estas transformaciones, especialmente tomado en cuenta dos aspectos: a) que el proceso de reforma transcurre en un escenario de incremento de la pobreza y las desigualdades sociales y que uno de sus efectos sobre la estructura y las relaciones sociales, hasta ahora más visibles, es la expansión de las capas medias por la vía del incremento de la pequeña economía mercantil; b) que la noción de “socialismo próspero” no ha quedado

4 Para una caracterización de la reforma económica en Cuba ver Castro (2008 a, b y c, 2010 y 2016); PCC (2011a y b) y Partido Comunista de Cuba (2016).

5 Ver PCC (2016): *Conceptualización del modelo económico social cubano de desarrollo socialista*, capítulo 1.

suficientemente explicitada en los documentos políticos y que, por el momento, las mejoras de bienestar que experimentan las nuevas capas medias son las más aceleradas y con un ostensible impacto en el imaginario y las percepciones sociales de la población cubana sobre la prosperidad.⁶

Considero que si bien se trata de una tarea esencialmente práctica, su abordaje investigativo requiere, al menos, de tres pasos metodológicos: el examen del estado de la teoría al respecto, enfoques prevalecientes, teoría crítica; análisis comparado de las prácticas afines (procesos de descentralización económica y de la política social que conserven propósitos de equidad social) de los cuales puedan extraerse elecciones sobre principios y prácticas de política social que permitan generar bienestar incrementado y acceso equitativo a este; diagnóstico sistemático del estado real de la prosperidad y la equidad en la sociedad cubana, sus avances y obstáculos.

Este texto, modestamente, toma un posible primer hilo conductor de estos análisis, el estado del debate sobre políticas de bienestar, y propone algunas conclusiones sobre su pertinencia para pensar la sociedad cubana contemporánea.

¿Necesitamos un concepto de bienestar como horizonte de la política social?

Para responder esta pregunta propongo empezar por otra que la antecede ¿cómo definir política social? Me auxilio de un análisis de “capas de cebolla” para avanzar desde generalidades neutras hasta honduras conflictuales: en una primera capa el concepto de política social puede definirse como “respuesta (pública - estatal) a demandas sociales” que se concreta en un conjunto de programas de acción que atienden necesidades sociales cuya solución desborda las posibilidades de la iniciativa privada, individual, familiar y espontánea, y requiere decisión colectiva planificada, reglamentada y amparada por leyes. Vistas de esta forma las políticas atienden problemas sociales establecidos como tal, identificados por una sociedad dada y significan una especie de consenso sobre problemas prioritarios para dicha

⁶ Para este tema de percepciones grupales ver Pañellas (2015).

sociedad. El análisis de políticas desde esta “capa” ha sido hegemonizado por la escuela del *public choice*.⁷

En una segunda capa de nuestra cebolla imaginaria encontraríamos que una política social es un instrumento de asignación y redistribución de la riqueza social y, por tanto, un mecanismo de implementación práctica de un criterio de equidad social y de distintas modalidades de ciudadanía que se establece en cierto grado de disputa, explícita o implícita, con el mercado. Se trata de un análisis desde un criterio de justicia social.

Profundizando en un tercer nivel nos topáramos con el problema de quién y cómo se definen las necesidades sociales que deben ser objeto de políticas y la escala de su satisfacción que es preciso asegurar por la acción pública, el alcance de la coordinación estatal y de otros actores sociales, los grupos que deben ser beneficiarios de las acciones públicas, las necesidades refrendadas por derecho de ciudadanía, y ello nos lleva directo al tema del carácter conflictual y contradictorio de los intereses que se ponen en juego al construir la agenda social, la capacidad de uno u otro grupo social para imponer sus prioridades y el lugar que se le otorga a la equidad como instrumento o valor de la política social.

En este punto podríamos reconocer, y a este enfoque se adhiere el presente texto, que la política social constituye una estrategia de intervención, desde el poder político, sobre las relaciones sociales, de configuración de la estructura social a partir de un modelo de sociedad predeterminado, en el cual se priorizan los intereses de determinado agente social y su criterio del grado de bienestar que corresponde (y que “merecen”) los distintos grupos sociales. Es un terreno de conflictos entre actores, de distribución de parcelas de poder. A esta capa tributan tanto las visiones neomarxistas (desde la óptica del Estado como instrumento de las clases dominantes) como neocorporativista (desde la óptica de la representación y organización de los intereses sectoriales) (Subirats *et al*, 2008: 21).

Pero cualquiera sea la posición (la capa de cebolla) que se elija para mirar a las políticas sociales considero básico lo que podríamos llamar la definición del “horizonte”. La metáfora del horizonte nos permite entender las políticas desde el punto de llegada, desde su impacto esperado, a la vez que entendemos que cada problema que resuelva una política, cada demanda

7 Ver Dunleavy (1991).

social a la que dé respuesta, cada pacto interactores que logre, hace surgir nuevas demandas, devela nuevos problemas y corre el horizonte (hacia delante o hacia atrás), con lo que se requerirán nuevas políticas. El horizonte, visto como meta en profundidad, permite develar también, y es lo esencial, el punto más lejano al que la estrategia de configuración de relaciones sociales está dispuesta a llegar en términos de acceso al bienestar para la sociedad en su conjunto y sus diferentes segmentos y su carácter cambiante y movable.

La disputa por el horizonte es esencial y no siempre es visible, pero subyace a cualquier política y de este depende en gran medida el monto de los recursos que se ponen en juego y el enfoque (integrador *vs* selectivo) y estilo (universal *vs* focalizador) que se utiliza en su implementación.

Obviando detalles de una historia conocida y que el lector puede encontrar bien contada en innumerable literatura al respecto, puede decirse que la asunción del bienestar como horizonte que se impuso en la política social de la mayor parte de Europa (lógicamente con diversos matices y extensión en cada país⁸) en el período de posguerra, fue posible gracias al crecimiento económico junto al consenso político del capital, sobre la necesidad de evitar nuevas crisis y de contar con una clase obrera satisfecha y calificada, con capacidad de consumo, antes que con una masa empobrecida sin alternativas. Esta puede caracterizarse como una situación que permitió un grado relativamente alto de compatibilización de los intereses de los actores empresariales, presionando hacia políticas que aceleren y refuercen su capacidad de acumulación, y los de sectores medios y populares, pugnando por políticas redistributivas.⁹

Ello propició un tránsito desde Estados predominantemente liberales hacia Estados más “sociales” bajo un pacto político entre liberales, conservadores y progresistas, marcado por la impronta de la socialdemocracia. El Estado de Bienestar configurado bajo esta situación propicia, que se extendió casi hasta los años ochenta, momento de su crisis, colocó como pi-

8 Aquí aplica la conocida clasificación establecida por Esping-Andersen (1999) para diferenciar “regímenes de bienestar” (socialdemócrata, conservador y liberal-residual) a partir de tres indicadores: niveles de desmercantilización que favorecen, tipo de articulación entre Estado-mercado-familias en la producción de bienestar social y tipos de estratificación social que generan.

9 Recomiendo el análisis de Faletto (1993) sobre estas tensiones de intereses clasistas para el caso de políticas de desarrollo y sociales en América Latina.

lares de la política social (elementos prioritarios del bienestar) el acceso al empleo, la salud, la educación y la seguridad social como derechos ciudadanos, generó mecanismos fiscales como base de la redistribución y una institucionalidad que garantizara el acceso estable y regulado de los beneficiarios a los bienes y servicios provistos. Si bien esta noción de Estados de Bienestar se ajusta fundamentalmente a Europa, los Estados desarrollistas latinoamericanos implementaron políticas sociales con un horizonte afín al bienestar.¹⁰

Hoy día, para muchos, una discusión sobre el bienestar como eje estructurador de políticas sociales ha perdido todo sentido. Esta postura crítica tiene tres núcleos fuertes. El primer núcleo es el de la *diversidad*, que alude a la imposibilidad de identificar bases para definir el bienestar, medirlo, fijarle cotas, hacer políticas para promoverlo, partiendo de que la certeza más contundente que nos legó el final del siglo XX, corroborada cada día del siglo XXI, es la diversidad como rasgo evidente de las sociedades contemporáneas: diversidad cultural, territorial, económica, social, de género, individual.

Como cada “diverso” tiene sus propias y diferentes asunciones de lo que es “estar bien” y tener una “buena vida” y sus posicionamientos sobre qué considera que debe ser garantizado como derecho social por la autoridad competente y responsable, y qué debería respetarse—con marco jurídico incluido— de su forma de vida, no sería practicable llegar a un criterio compartido de bienestar que permita el consenso necesario para las políticas, pues ello implicaría inevitablemente un igualitarismo que desconoce la diferencia legítima.

Para esta postura la agenda social es la de la diversidad o políticas de la identidad: toda vez que las nociones de buena vida de los diversos grupos es legítimamente diferente, la redistribución de recursos que representa toda política social debe orientarse no tanto al logro de niveles de vida estándar, aceptables socialmente, sino por el reconocimiento de la diferencia y la garantía de la disponibilidad, el acceso y la conservación de bienes y servicios singulares (espirituales y materiales, tangibles e intangibles), que cada comunidad social considera relevantes.¹¹

10 *Ibidem*.

11 Ver Díaz –Polanco (2008).

Un segundo núcleo crítico se desmarca del bienestar por considerar que no es una prioridad- horizonte posible ni necesario. En circunstancias de crecimiento sostenido de la población a escala mundial, ensanchamiento de la pobreza y recursos siempre limitados para redistribuir, el bienestar es un horizonte demasiado amplio y general y por ello incumplible, que impide el uso eficaz de los recursos disponibles.¹² Esta es una de las entradas favoritas de las posturas neoliberales que, aunque han tenido un período de retroceso, siguen vivas con sus propuestas eficientistas siempre atractivas. El horizonte se retrotrae al manejo (reducción, eliminación, según se vean las posibilidades) de la pobreza y entran en juego las nociones de necesidades básicas, mínimos biológicos, umbrales de ciudadanía, como la línea que debe ser garantizada por las políticas y la acción pública. La reducción de beneficiarios es drástica.

La tercera razón *antibienestar*, muy vinculada con la anterior, proviene de los críticos del Estado, sus límites y legitimidad de sus intervenciones. Una política y un Estado de Bienestar es una interferencia masiva al mercado y un obstáculo a su capacidad redistributiva “natural”, en el sentido de que ofrece opciones con un mecanismo de selección cuasi evolutivo natural y por ello es, en última instancia, más justo al crear incentivos para la productividad, el emprendedurismo, la innovación, más apegados a la naturaleza humana, a su condición individual irreductible y a su necesidad universal de prosperar, mientras que el Estado tiende a concentrar poder y autoridad en magnitud directamente proporcional a su tamaño, desplazando de las decisiones a los ciudadanos. Aquí entonces la agenda social es la que, por un lado, corrige fallas del mercado y por otro, crea condiciones para entrar en él.

Estas tres críticas (resumo: el bienestar como horizonte de política social anula la diversidad, dilapida recursos, obstruye tendencias de progreso de la naturaleza humana) tienen también sus contrarréplicas y escojo, para ilustrar, aquellas a las que me siento más cercana:

Con respecto al reconocimiento de la diferencia como horizonte, me apropio del argumento de Díaz-Polanco (2008: 261) cuando afirma que en realidad subyace una confusión en la extendida idea de que la defensa de la igualdad (propia de la izquierda frente a la derecha) se opone al respal-

12 Para este tema ver Zicardi (2003).

do de la diferencia. Para Díaz-Polanco se trata de un fin único: reconocer diferencia entraña reconocer igualdad y viceversa. Esta idea es la base para observar que el universalismo basado en un bienestar ajeno a la diversidad es ciertamente excluyente y termina por imponer un criterio de “estar bien” que discrimina otras formas de vida no ajustadas a la norma hegemónica. A la vez, un reconocimiento de diversidades legítimas (que es también una disputa de poder por esa legitimidad) sin una base de políticas universales difícilmente pueda proveer a las identidades subalternas e históricamente preteridas, las condiciones de base para gozar de su propio concepto de buen vivir superando la subalternidad. Toda diversidad, que se expresa no en una burbuja, sino en una sociedad ella misma diversa, necesita una base de igualdad de reconocimiento y acceso a bienes para realizarse como tal.

En lo que concierne al horizonte “mitigación de pobreza” manejado por necesidades básicas y mínimas, comparto la crítica elaborada hace ya más de diez años, pero aún potente, por Sonia Álvarez (2005), quien considera que es este un encuadre que promueve una visión biológica de la vida y fomenta políticas que aseguran cierto nivel de vida básico, minimizando las necesidades y satisfactores de las poblaciones empobrecidas y perpetuando su lugar carencial e inferior. Ello significa que este horizonte ni siquiera asegura la superación del problema que considera prioritario, sino que lo reproduce y acepta para siempre que hay grupos a los que corresponde, por su lugar de impulsores del desarrollo, un acceso creciente a niveles de vida cada vez mayores y otros que deben conformarse con la subsistencia.

Por su parte, en lo tocante a los supuestos efectos virtuosos de la minimización del aparato estatal y de sus intervenciones de promoción de bienestar y equidad, me adhiero a las propuestas de la agenda neodesarrollista o posneoliberal, surgidas del examen de la experiencia neoliberal latinoamericana y de las consecuencias del debilitamiento del Estado de Bienestar en Europa, que incluye entre los factores imprescindibles del desarrollo, la revitalización del aparato estatal como agente principal del mismo; la creación de un Estado activo (capaz de generar los medios necesarios para perseguir el bien común de la manera más eficiente y efectiva posible); y una política social de protección e inclusión social que asume la reducción de las desigualdades como fuerza estructurante de la dinámica desarrollista.

Para esta agenda, los pilares de la política social serían la integración a través del empleo con condiciones e ingreso adecuados; programa de viviendas sociales; transporte público; apoyo económico a cooperativas y emprendimientos de sectores en desventaja y a la economía de interés general sin fines de lucro; ampliación de la oferta de servicios y prestaciones para la tercera edad (en las sociedades con procesos de envejecimiento); políticas de integración para los inmigrantes (en las sociedades eminentemente receptoras); mecanismos de micropolítica pública en los escenarios locales; fomento de la participación masiva de los ciudadanos a partir de elementos de democracia directa local, regional y nacional.¹³

Ciertamente concuerdo con que una noción única de bienestar es culturalmente impracticable y éticamente inaceptable, que garantizar mínimos a las grandes mayorías es preciso y las más de las veces imposible por falta de recursos y de voluntad política, y que el autoritarismo y la burocratización es un riesgo de la institucionalidad estatal fuerte, pero (y este es un pero fundamental) no existe evidencia empírica proveniente de investigaciones comparadas serias de que políticas sociales derivadas de las posturas antibienestar mejoren significativamente los desempeños sociales concretos. Más bien parecería que el legado de las políticas de bienestar, como proceso de redistribución de riqueza y ensanchamiento de la ciudadanía, no ha sido superado y, aun con sus limitaciones, todavía guarda lecciones para las sociedades contemporáneas.

Sí, creo que necesitamos un concepto de bienestar como horizonte de política.

¿Aplica la noción de bienestar a regímenes socialistas y proyectos de izquierda?

Esta interrogante está contenida en la anterior, pero preferí abordarla de forma separada para examinar algunas de sus particularidades ligadas al caso de Cuba. En rigor, desde el marxismo y sus diversos *neos*, una primera respuesta a esta pregunta sería negativa. Por supuesto, hay diversas interpretaciones neomarxistas, incluso un llamado marxismo keynesiano que, dicho de forma rápida e insuficiente, entronca a Marx con Keynes en

13 Para el tema de la agenda posneoliberal y posdesarrollista consultar Boschi y Gaitán (2009).

el punto de considerar que la causa principal de las crisis económicas del capitalismo radica en la insuficiente demanda efectiva y que su solución radical, en buena medida, en la política fiscal, por lo que desde esta óptica no se niega la pertinencia de elementos del Estado de Bienestar.¹⁴

Pero sin detenernos en las diferencias del diverso cuerpo que puede llamarse neomarxista, la idea es que el marxismo originario y sus derivaciones contemporáneas más o menos ortodoxas, comparten una crítica al Estado de Bienestar: sus políticas sociales resultan un mecanismo de reproducción de la hegemonía clasista del capital, del sometimiento de la clase obrera y los sectores trabajadores en general. Reproducen la desigualdad de clase, la explotación y la enajenación. Por otra parte, el bienestar se mira en el espejo del mercado, esto es: fijar el canon del bienestar depende de las necesidades que el mercado refleja, recrea y crea, no a partir de las necesidades humanas, sino de las del mercado, de las del capital. El consumo es piedra de toque del funcionamiento de la sociedad y es el consumo el centro del bienestar, creando necesidades enajenadas y consumo enajenante. Diría Marx (1975:121) lapidariamente “(...). Bajo la propiedad privada (...) cada cual especula para crear en otro una nueva necesidad”.

Visto así, no podría ser el bienestar el horizonte de las políticas sociales de un proyecto orientado al socialismo y el aparato estatal benefactor no se aviene a la estatalidad emancipadora. El horizonte sería obligadamente el de la igualdad, la eliminación de la propiedad privada y las clases sociales y la descapitalización y desmercantilización de las relaciones sociales. Toda vez que se trata de un cambio de una radicalidad monumental ello exige un tiempo relativamente extenso para crear las condiciones de base y pasar progresivamente por diversos estadios. Es en la teoría social marxista donde más claro puede verse que su agenda social reconoce, desde la primera capa de la cebolla, con total transparencia, que es un proyecto de nueva estructura social.

Desde esta óptica, el bienestar es un efecto, una consecuencia, de la hiperr redistribución igualitaria que parte de la supresión de la propiedad privada sobre los medios fundamentales de producción, de la desaparición del mecanismo de extracción de plusvalía, la progresiva eliminación de las relaciones de clase, todo lo cual debería permitir resolver las tensiones entre

14 Para el análisis de diversas corrientes neomarxistas ver Roemer (1986) y Guerrero (2012).

intereses de acumulación de la producción y las necesidades de consumo de la población. No quiere ello decir que el socialismo niegue el bienestar, sino que lo ancla a la igualdad.

Para muchos seguramente la validez de este hilo conductor teórico (capital-necesidades enajenadas-redistribución- igualdad) para pensar políticas de bienestar contemporáneas está agotada o al menos puesta en dudas, considerando el fracaso del socialismo real europeo, las dificultades de la experiencia cubana, la diversidad de los proyectos políticos latinoamericanos que se reivindican como socialistas o afines a este concepto (con sus *bienestares* diversos: la Buena Vida boliviana y el Buen Vivir ecuatoriano, por ejemplo), así como el cambio radical que las sociedades contemporáneas presentan con relación al contexto en que surgió el marxismo primigenio.

Sin embargo, a riesgo de parecer fuera de lugar y sin adentrarme aquí en el análisis de resultados concretos de la política social practicada por el socialismo real, quiero llamar la atención sobre lo que me parece el aporte teórico más importante de estas políticas sociales: la *necesidad racional*.

La economía política marxista considera al ser humano (y la naturaleza común humana) como ser de necesidades (asociadas a su reproducción biológica, su espiritualidad, a su interacción con el medio) que se satisfacen solo socialmente y que son mediadas por la conciencia. Constituyen, en su riqueza, diversidad y naturaleza creciente, la principal fuerza motriz del progreso social. Como contenido subjetivo (deseo, intereses), ellas se adelantan a las posibilidades de su satisfacción, en el sentido de prefigurar nuevos y mejores satisfactores, y se manifiestan como actividad de apropiación y transformación de las condiciones de vida existentes (Winkler *et al*, 1990: 60).

El socialismo produce (debería producir), a través de la eliminación de las clases, la “humanización” de las necesidades de los seres humanos, en oposición a la “necesidad grosera” creada por la propiedad privada en virtud de la explotación universal y la enajenación de la naturaleza común humana (naturaleza marcada por la necesidad) (Marx, 1975:121-131).

La política social del socialismo (su proyecto de estructura social) debería partir de la inversión de la relación economía-necesidades humanas bajo el criterio de intencionalidad social de la economía y ser un proceso

de satisfacción creciente de las necesidades. La producción debe regularse, no a través de la exigencias del mercado, sino “de conformidad con las necesidades” (Engels, 1975: 8). La clave estriba en la necesidad y el consumo racional, en la actitud racional ante el consumo (Winkler, 1990: 64). Lo que hemos llamado horizonte de la política social sería aquí el “bienestar racional”.

La *necesidad racional* puede entenderse como aquella que se configura a partir de un sentido consciente y consensuado de *posibilidad* (entendida como la consideración de los bienes-satisfactores realmente existentes o posibles de producir en un momento histórico concreto y de mecanismos de ajuste entre economía y consumo); *responsabilidad* individual (todo individuo en capacidad se involucra en la producción de satisfactores) y social (el Estado¹⁵, como representante de la ciudadanía y controlado por esta, es garante de las satisfacción de las necesidades de todos); *solidaridad* (reconoce prioridad a las necesidades de individuos y grupos sociales no plenamente en capacidad de sostener de forma autónoma su satisfacción o que por hallarse en condiciones de partida desventajosas requieren un apoyo adicional para superar brechas de equidad precedentes); *igualdad* (reconoce el derecho de todos de satisfacer sus necesidades); *diversidad* (reconoce la variedad de sujetos individuales y colectivos que constituyen una sociedad y la consecuente diversidad en la expresión de sus necesidades y satisfactores adecuados); *participación* (se construye en diálogo y debate para fijar prioridades en condición de recursos limitados, acepta que la política social expresa conflictos grupales); *sostenibilidad* (su satisfacción respeta los límites naturales y sociales de creación de bienes satisfactores y se articula a formas de regenerar recursos —económicos, naturales, sociales— para la repetición ampliada del proceso).

Reconozco que esta lista suena a prontuario lleno de generalidades poco aterrizadas e irrealizables, al clásico y criticado “deber ser” de las ciencias sociales. No obstante, considero que el pensamiento social tiene, entre sus

15 Estado que se autodestruye. Teóricamente, el Estado, instrumento de dominación de clases en el capitalismo, en el socialismo tiene la función de eliminar la resistencia de las clases explotadoras, garantizar el acceso al bienestar de las grandes mayorías, a la vez que, a través de la participación creciente, prepara su propia transformación de gobierno sobre las personas y la estructura autogestionaria de administración sobre las cosas. Ver Marx (1981: 45). A todos los socialismos se le ha olvidado este elemento sustantivo.

funciones dignas, construir repertorios utópicos, ponerlos a disposición de las sociedades. Obviamente no se trata de imaginar el cuadro caricaturesco de un sujeto individual, un ser humano superior, emancipado, que define sus necesidades y su consumo bajo estas reglas y que regula su dimensión deseante, pero política social es ante todo política y tiene que partir de develar actores e intereses y promover un consenso social bajo estas reglas.

Quiero terminar mi argumentación sobre la necesidad racional como núcleo legítimo de políticas de bienestar suscribiendo de nuevo una idea de Díaz- Polanco (2008: 264) que da mayor anclaje a esta propuesta: la *visión crítica de la escasez*. Para este analista tal visión se ha convertido en un imperativo, al menos para la izquierda, de cualquier proyecto político. Llegados al punto en el cual la permanente amenaza de crisis ecológica marca el fin de la creencia en las posibilidades ilimitadas de generar nueva riqueza con el desarrollo de las fuerzas productivas, se requiere de una concepción sociopolítica responsable que plantee restricciones al consumo, estableciéndolas a partir de principios de distribución justa.

Considero que la propuesta teórica de que las necesidades humanas son el regulador de la economía constituye la oferta de bienestar más radical de cualquier economía política hasta hoy. Desde ese punto de vista, se entiende la pertinencia del horizonte *bienestar (racional)* para las políticas sociales de proyectos, experiencias y utopías de base socialista.

Muy breves apuntes sobre la variante cubana de políticas de bienestar y sus perspectivas

Solo para mostrar algunos elementos de análisis empírico y para insistir en mi posición sobre la pertinencia del bienestar como horizonte de políticas, cierro el texto con algunas pinceladas sobre Cuba que anticipen un anclaje práctico a mi propuesta.

La transformación de la sociedad cubana con brújula socialista tuvo en las políticas sociales, como expresión de la intencionalidad social de la economía y formación de una nueva estructura social, su piedra de toque y la base de su consenso político. Un grupo de medidas implementadas en muy poco tiempo (década del sesenta) como la reforma urbana (que eliminó la capa de los casatenientes y convirtió en propietarios de sus viviendas a los moradores); la reforma agraria (eliminó el latifundio, convirtió en propietarios

a los pequeños agricultores anteriormente arrendadores o usufructuarios y estatizó la mayor parte de la tierra); la expropiación de la propiedad privada sobre (casi todos) los medios de producción y su estatización; la desprivatización de la educación, la salud y la seguridad social y su universalización, dan cuenta de este cambio radical que transformó la estructura social eliminando las clases ligadas al capital (grande, medio y pequeño, extranjero y nacional) y creando las bases para el acceso a bienes y servicios de las grandes mayorías.¹⁶

El principio general que distingue a la política social cubana está dado por el estatus de derecho de ciudadanía, legalmente refrendado, que tiene la satisfacción de las necesidades básicas (alimentación básica, trabajo, salud, amparo y educación). Sus rasgos característicos son sus servicios sociales unitarios y universales, que dan cobertura total y son centralizados y planificados por la absolutización del Estado como gestor, coordinador e implementador. La inversión social es privilegiada en las prioridades macroeconómicas y el mercado tiene baja (casi nula) injerencia como mecanismo de distribución de los bienes y servicios sociales.

Para el modelo cubano la equidad y la justicia social no deberían depender (o al menos no solamente) de la distribución de ingresos monetarios a escala individual y familiar; este no debía ser el factor decisivo y ello marca un tipo de políticas de gratuidades y subvenciones, y de la implementación de un mecanismo redistribuidor a partir de fondos sociales de consumo que algunos estudios han denominado *espacios de igualdad* (Espina, 2008 b: 144). Estos se caracterizan por su universalidad, masividad y facilidad de acceso y por la preponderancia de las soluciones colectivas sobre las individuales y la homogeneidad de las prestaciones. La opción que prioriza este modelo es la integración social en igualdad de condiciones para todos los sectores sociales —independientemente de sus ingresos— y la aspiración, también, a la igualdad de resultados.

En esta variante 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 o servicio que se distribuye

16 Para mayor información sobre las primeras medidas de la Revolución cubana se puede revisar Rodríguez *et al* (1985) y Rodríguez y Carriazo (1983).

en el espacio de que se trate, o estas son de muy bajo alcance y no pueden competir con la opción estatal. Los espacios de igualdad clásicos han sido: educación, salud, seguridad y asistencia social, cultura, alimentación básica y deportes.

Ello se sostuvo en una alta prioridad macroeconómica del gasto social y los indicadores por excelencia del mejoramiento de los mecanismos distributivos son los conocidos y divulgados datos que sitúan el nivel de pobreza, a mediados de los años ochenta, en 6,6% y el Gini en 0,24, lo que se acompañaba de la desaparición de la pobreza extrema (Zabala, 1999). En los años ochenta la tasa de analfabetismo estaba por debajo del 4% y la escolarización entre 6 y 14 años rebasaba el 90%. Los ocupados en el sector estatal de la economía rebasaban el 95% de la ocupación total, lo que garantizaba salarios y seguridad social estables, además de diversas prestaciones para el trabajador y su familia (opciones de ocio y alimentación social, atención médica ocupacional, por ejemplo). Para esos años la esperanza de vida superaba los 74 años y la tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) se acercaba a 10 (Martínez *et al*, 2000).

Este proceso de redistribución transcurrió de forma acelerada. En 1953 en el 10% de la población se concentraba el 38% del total de los ingresos, mientras que al 20% le correspondía solo el 2,1% de los mismos. Hacia 1978 el 20% de ingresos más altos percibía el 27% y el 20% de ingresos inferiores alcanzaba ya un 11% (Zimbalist y Brundenius, 1989: 53-57).

Todo ello ha sido caracterizado como la implantación de un régimen de bienestar estadocéntrico no mercantilista (Peña, 2014: 98). En un balance grueso, el logro fundamental es haber superado el nivel de amparo a los grupos pobres, para implementar políticas sociales de ampliación del acceso de los sectores populares, históricamente preteridos, a todos los servicios sociales y a un nivel de bienestar por encima de lo básico, si se consideran la diversidad de dimensiones incluidas en los espacios de igualdad.

Si bien la crisis de los noventa, que debilitó la dotación de servicios y subsidios estatales, hizo emerger un proceso de empobrecimiento persistente que nos acompaña hasta hoy (20% de pobreza urbana es el último dato público, ya desactualizado), y un crecimiento de las desigualdades de ingreso que incrementó el Gini hasta 0,40, la no aplicación de una variante neoliberal de manejo de la crisis permitió mantener circuitos de amparo

mínimos, impedir el ensanchamiento de exclusiones extremas (indigencia) y preservar la protección e inclusión social especialmente de la infancia y grupos con necesidades especiales.¹⁷

Pero (y este es otro “pero” nada despreciable), también la crisis de los noventa mostró claramente las debilidades de este modelo de oferta de bienestar para las mayorías que ya algunos estudios señalaban desde la segunda mitad de los ochenta. Sucede que la crisis —y la reforma implementada para su manejo— generaron claros perdedores y ganadores, según un viejo patrón de desigualdad. Diversas investigaciones mostraron el perfil de la pobreza y la movilidad social descendente¹⁸: mujeres, madres solteras, ancianos, población negra y mestiza, trabajadores del sector estatal en ocupaciones de baja calificación, territorios tradicionalmente de menor desarrollo, migrantes desde dichos territorios que se asientan en barrios improvisados, sin la infraestructura y la cobertura de servicios públicos necesarios.

En la otra cara de la moneda, la de los grupos en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades de empleo e ingresos creadas por la reforma de inicio de los noventa, que se reitera en la reforma actual¹⁹, el perfil de los ganadores muestra la preferencia por hombres blancos, de mediana edad, de calificación media superior y superior, viviendo en territorios con una alta dinámica económica.

¿Qué pasó?, ¿por qué, tras una larga experiencia de políticas de bienestar inclusivas una crisis tiene efectos selectivos y nuevas oportunidades son aprovechadas inequitativamente?

Diversos estudios nos dan algunas pistas²⁰ que interpretadas a la luz del enfoque de necesidades y bienestar racional indican tres grandes déficits de las políticas sociales implementadas en Cuba por los cuales, contrario a sus propósitos, reproducen desigualdades y desventajas:

17 Para los temas de pobreza y desigualdades consultar Zabala (2014), Zabala *et al* (2015); Espina (2008 b) y Espina y Echevarría (2015).

18 Sobre el perfil de la pobreza y las desventajas se puede consultar a Ferriol (1998); Zabala (1999); Espina (2008 b) y Espina y Togores (2012).

19 Sobre las características de la actual reforma descentralizadora en Cuba ver Triana (2012).

20 Consultar los estudios citados en la nota 17.

Déficit de sustentabilidad económica (de posibilidad): La dinámica de los gastos sociales ha estado siempre por encima del crecimiento del PIB, lo que constituye un punto de vulnerabilidad de la política social. Entre 1998 y el 2000, en un período marcado por la crisis y la reforma de los noventa, el Producto Interno Bruto tuvo un alza promedio de 6,4%, mientras que los gastos en servicios sociales se elevaron a un ritmo promedio anual de 13,1% rebasando también, por amplio margen, los ritmos de incremento de la productividad del trabajo.²¹ No ha existido una política fiscal adecuada, que genere los recursos presupuestales públicos necesarios y la responsabilidad social para las políticas sociales, ni se han logrado resolver o al menos armonizar la tensión entre acumulación y consumo. El principio de intencionalidad social de la economía no significa una política social voluntarista, de espaldas a los resultados económicos, sino que exige una economía robusta en función del bienestar. Es esta una asignatura pendiente de la experiencia cubana (y en general de las experiencias socialistas): un proyecto económico socializador y a la vez eficiente.

Déficit de diversidad: la identificación de igualdad con homogeneización de necesidades y satisfactores, que induce una oferta universal de bienes y servicios igualitaria, sin sensibilidad para reconocer diferencias grupales en las condiciones reales para acceder de forma efectiva a los bienes y en las preferencias de satisfactores, es un modelo de política que conserva mecanismos de producción de desigualdad por insuficiente sensibilidad para las diversidades y con ello para superar el peso de las condiciones de partida (de grupos con desventajas y con menor capacidad relativa para aprovechar oportunidades iguales, de manera que si, en términos absolutos, mejoran su situación socioeconómica, no se superan las desventajas relativas. El trasfondo de este déficit descansa en la idea de que las desigualdades clasistas contienen y explican al resto de las desigualdades y que, consecuentemente, su superación arrastra y soluciona a las otras. La experiencia muestra que, más allá del vínculo clasista de toda desigualdad, cada una de ellas tiene su propia lógica de producción. El reduccionismo clasista ignora que cada brecha de equidad es única, particular, irreductible, y no se supera “por derrame” de la disminución de otra brecha que la contenga, por lo que requieren políticas específicas. Este déficit contiene también el problema de

21 Datos tomados de Oficina Nacional de Estadísticas (2001).

la desarmonización creciente del empalme individuo-sociedad. Si bien la oferta de bienestar racional (socialista) parte de la superioridad del interés social y colectivo sobre el individual, no debería ello significar una imposibilidad de realización del bienestar individual, sino un ajuste y renovación sistemáticos, en términos de política, entre ambos niveles de intereses, cuya clave es la democratización creciente de las decisiones de política social, como espacio de dilucidación de conflictos.

Déficit de participación: el diseño centralista y sectorial de la toma de decisiones en materia de políticas sociales, parte del supuesto implícito de que tecnoburocracias especializadas están en mejor situación de diseñar e implementar políticas y los beneficiarios solo participan parcialmente, para ser consultados en aspectos específicos. Este déficit refuerza la baja sensibilidad para captar diferencias y particularidades y para crear espacios autotransformativos para la ciudadanía. Significa también un bajo control popular del uso de recursos y los resultados y un déficit democrático general. Aquí también subyace la identificación errónea de propiedad estatal con propiedad social, y la suplantación de la segunda por la primera, lo que eterniza la necesidad del Estado como garante de los derechos de la ciudadanía y minimiza y obstaculiza el rol de otros actores (comunidades, organizaciones sociales, colectivos laborales, entre otros), en el diseño e implementación de políticas.

El actual programa de reforma ratifica un proceso de tránsito, en curso desde los noventa, que evoluciona desde el régimen de bienestar estadocéntrico no mercantilista hacia uno familiarista con amplio espacio del mercado, que hasta ahora ha acentuado los factores de reproducción de la pobreza (Peña, 2014: 110) y mantiene el patrón selectivo de acceso a las mejores opciones de empleo e ingresos que la reforma genera.²² Tal efecto indeseado

22 Algunos estudios preliminares muestran que entre las opciones más ventajosas de acceso a ingresos y empleo que la reforma fomenta se encuentran la creación de pequeños negocios y cooperativas no agropecuarias, el trabajo como asalariados en PyMES y observan tendencias selectivas y excluyentes en el acceso a estas opciones, produciendo ya efectos indeseados sobre la equidad social y, sin proponérselo, generando procesos de exclusión social que afectan a los grupos históricamente en desventajas y con ello el viejo mecanismo de reproducción de desigualdades de raza, de género y territoriales. Por ejemplo: las mujeres son solo el 26 % de los ocupados en el pequeño sector privado. La mayoría de ellas (67%) no son propietarias o trabajadoras independientes sino asalariadas/ contratadas, con ingresos promedio menores que los de los hombres; negros y mestizos están subrepresentados en el trabajo por cuenta propia, en la condición de “empleadores”, en las cooperativas no agropecuarias y en los empleos mejor remune-

de la reforma se explica por el hecho de que la prioridad (legítima) del rescate económico que ella representa ha descuidado la creación temprana de los mecanismos de inclusión que deberían acompañar y dosificar el uso del mercado como redistribuidor. Me refiero a la complementación de políticas universales con otras afirmativas (como por ejemplo microcréditos, opciones de capacitación y formación, asesoría y apoyo para la creación de emprendimientos adaptados a las condiciones de los grupos en desventajas).

Sin embargo, la insistencia en la sostenibilidad económica, acompañada del compromiso por la prosperidad, la sostenibilidad y la conservación de políticas universales, así como la declaración, todavía más programática que efectiva, de que estas se combinarán con la atención prioritaria a las demandas de los grupos en desventaja y con la democratización y ampliación de la participación ciudadana, abren opciones de renovación para implementar políticas de bienestar racional con mayor capacidad de inclusión y superación de pobreza y desventajas sociales.

rados (Echevarría y Lara; 2012). La política crediticia de apoyo a PYMES, impone exigencias de garantías a los prestatarios que excluyen a los sectores menos favorecidos por las reformas (actuales y pasadas) y mediante su apoyo a los empoderados, contribuye a acentuar las brechas de equidad (Pajón y León, 2015).

Bibliografía

- Álvarez, S. (2005): “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, en Álvarez, S. (Comp.): *Trabajo y reproducción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*, CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- R. Boschi y F. Gaitán (2009): *Legados, política y consenso desarrollista, Nueva Sociedad* 224, Buenos Aires, pp. 33-46.
- Carranza, Julio (1995): “La crisis: un diagnóstico. Los retos de la economía cubana”, en Hoffmann, Bert (editor): *Cuba: apertura y reforma económica. Perfil de un debate*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Castro, R. (2008): “Discurso pronunciado el 24 de febrero”, en *Granma*: 25 de febrero.
- _____ (2008 b): “Discurso de clausura del sexto pleno del PCC”, en *Granma*, 23 de abril.
- _____ (2008 c): “Discurso pronunciado en el acto por el 26 de julio”, en *Granma*, 27 de julio.
- _____ (2010): “Discurso pronunciado en la clausura del Sexto Período Ordinario de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular”, en *Granma*, 18 de diciembre.
- _____ (2016): “Discurso de apertura del VII Congreso del PCC”, en *Granma*, abril.
- Danani, C. y Hintze, S. (Coord.) (2011): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*, Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires.
- Díaz-Polanco, H. (2008): *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, Casa de las Américas, La Habana.
- Dunley, P. (1986): “Explaining the privatization boom: public choice versus radical approaches”, en *Public Administration*, no. 64, pp. 13-34.
- Espina, A. (2002): “Bienestar: sociología y reforma”, en *Revista de Libros*, no. 66, pp. 15-18.

- Espina, M. (2008 a): “Mirar a Cuba hoy: cuatro supuestos para la observación y seis problemas –nudos”, en *Temas*, no. 56, pp 32- 41.
- _____ (2008 b): *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia socialista cubana*, CLACSO, Buenos Aires.
- Espina, M. y Echevarría, D. (Coord.) (2015): *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*, Editorial de Ciencias Sociales-Ruth Casa Editorial, La Habana.
- Espina, M. y Togores, V. (2012): “Cambio estructural y rutas de movilidad social en la Cuba actual. Patronos, perfiles y subjetividades”, en Domínguez, J. *et al.* (Coord.): *Desarrollo económico y social en Cuba. Reformas emprendidas y desafíos en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 276-309.
- Echevarría, D. y Lara, T. (2012): “Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres?” En Vidal y Pérez (Comp.): *Miradas a la Economía Cubana III*, La Habana, Ed. Caminos.
- Engels, F. (1975): *Anti-Duhring*, Ed. Pueblo y Educación, La Habana.
- Esping-Andersen, G. (1999): “Después de la Edad de Oro: el futuro del estado benefactor en el Nuevo Orden Mundial”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36, no. 142.
- Faletto, E. (1993): “Política social, desarrollo y democracia en América Latina. Las funciones del Estado”, en *Fermentum*, Año 3, no. 6 y 7.
- Ferriol, Á. (1998): “Política social cubana: situación y transformaciones”, en *Temas*, no. 11, La Habana, pp. 88-98.
- Guerrero, D. (2012): “El pensamiento económico neomarxista”, en *ICE Nuevas corrientes de pensamiento económico*, no. 865, marzo-abril, pp. 31-42.
- Martínez, O. *et al* (2000): *Investigación sobre desarrollo humano y equidad en Cuba 1999*, Caguayo, La Habana.
- Marx, C. (1975): *Manuscritos económicos y filosóficos de 1844*, Ed. Pueblo y Educación, La Habana.
- _____ (1981): *La Sociedad Socialista*, Progreso, Moscú.
- Oficina Nacional de Estadísticas (2001): *Cuba en cifras 2000*, La Habana.

- Pajón, D. y León, J. (2015): “Nuevos actores nuevas políticas en Cuba: rol del financiamiento en el proceso de reforma”, en *Memorias Congreso LASA*, San Juan.
- Pañellas, D. (2015): “Impactos subjetivos de las reformas económicas: Grupos e identidades sociales en la estructura social cubana”, en: Espina, M. y Echevarría, D.: *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*, Editorial de Ciencias Sociales- Ruth Casa Editorial, La Habana.
- Partido Comunista de Cuba (2011): *Lineamientos de la política económica y social*, La Habana.
- _____ (2016): *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, La Habana.
- Peña, A. (2014): *La reproducción de la pobreza familiar desde la óptica de los regímenes de bienestar en el contexto cubano actual*. Tesis doctoral, fondos de la Universidad de La Habana.
- Rodríguez, J. L. et al (1985): *Cuba: revolución y economía 1959-1960*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Rodríguez, J. L. y Carriazo, G. (1983): *La erradicación de la pobreza en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Roemer, J. (editor) (1986): *El marxismo: una perspectiva analítica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Togores, V. (2003): “Una mirada al gasto social en Cuba a partir de la crisis de los 90”, en Lothar, W. (editor.): *Seguridad social en Cuba. Diagnósticos, retos y perspectivas*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Triana, J. (2012): “De la actualización del funcionamiento al desarrollo del modelo”, en Vidal, P. y Pérez, O. (Comp.): *Miradas a la economía cubana*, Ed. Caminos, La Habana.
- Winkler, G. et al (1990): *Objetivos sociales y condiciones del desarrollo. Estudio comparativo RDA-Cuba*, Ed. Academia, La Habana.
- Zabala, M. C. (1999): “Alternativas de estrategias comunitarias para la atención a la pobreza” en *Caminos*, no. 15-16, La Habana.
- _____ (Comp.) (2014): *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*, Ed. Acuario, La Habana.

- Zabala, M. C. *et al* (2015): *Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Zicardi, A. (2003): “Las ciudades y la cuestión social”, en *Pobreza e desigualdades sociais*, Superintendencia de Estudios Económicos e Sociais, Bahía.
- Zimbalist, A. y Brundenius, C. (1989): “Crecimiento con equidad en una perspectiva comparada”, en *Cuadernos de Nuestra América*, no. 1, pp. 34-42.

Políticas sociales y desigualdad

En las fronteras de la desigualdad brasileña. Reflexiones sobre las décadas de 1990 y 2000²³

Dr. André Bojikian Calixtre²⁴

El proceso de reducción de la desigualdad observado en la década del 2000 es extraordinario y único en la historia del país. Esta reducción es un fenómeno captado por la renta de las personas, explicado por dos grandes fuerzas: la ampliación y la estructuración del mercado de trabajo, y la ampliación de las políticas sociales operadas por el Estado. Entretanto no existen evidencias suficientes para comprobar un cambio estructural de la sociedad brasileña, tanto en los componentes de la demanda agregada, como en la estructura de la clase.

Permanece también una desigualdad oculta por las investigaciones domiciliarias, que es el comportamiento de la distribución patrimonial durante este período. Es necesario consultar datos específicos para medir estadísticamente la desigualdad patrimonial en Brasil, cuya base es el sigiloso catastro de personas físicas y jurídicas de la Receta Federal. En la ausencia de estas informaciones, el artículo hace una provocación a partir de una base alternativa de datos patrimoniales para personas físicas, al ser pública se encuentra abierta para todos: el catastro de candidatos del Tribunal Superior Electoral.

Conocer la dimensión patrimonial de la desigualdad permitirá abrir nuevos horizontes para la acción redistributiva del Estado, tanto en su variante de gasto social, mejorando las políticas públicas, como, más importante aún, en el combate contra la regresividad tributaria, insertando fuentes progresivas de tributación sobre la propiedad, especialmente las grandes fortunas.

23 Publicado en *Análisis*, Fundación Ebert, Brasil, diciembre, 2014.

24 Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas, Instituto de Investigación Económica Aplicada.

Introducción

Brasil es conocido como un caso extremo de coexistencia entre la modernidad urbano-industrial por un lado y los altos niveles de desigualdades estructurales económicas y sociales por otro. Tamaña contradicción —en la mayor parte de los países desarrollados y subdesarrollados, bastaría con mucho menos para una inmediata ruptura del tejido social—, en Brasil es considerada una condición “normal”. Las distancias grotescas que separan pobres de ricos, negros de blancos, analfabetos de intelectuales, esclavos de hombres libres, pertenecen a la formación histórica específica del Brasil colonial, que insistió en el mantenimiento de la esclavitud después de la independencia y hasta el final del siglo XIX. La particular historia de una formación cultural, que nunca impuso una oposición entre el modo de vida moderno y el arcaico, reprodujo el poder señorial en el seno de sus instituciones en ciclos recurrentes de modernización conservadora. Todas esas condiciones especiales ayudaron a preservar los fundamentos y el poder arcaico en la sociedad brasileña, de los cuales la desigualdad es la consecuencia principal.

El abismo de la desigualdad evolucionó, precisamente, cuando Brasil intentaba implementar la decisión más importante para cualquier nación que espera desarrollarse para alcanzar un estándar capitalista moderno: el proceso de industrialización y urbanización, iniciado a partir de la década de 1930, pero implementado a mucha prisa a partir de la década de 1950 y durante los regímenes autoritarios de la década del sesenta hasta la década del ochenta. La explosión de desigualdad coexistió con un fuerte crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), inclusive per cápita. Lo que parecía ser una paradoja entre crecimiento y desigualdad no pasaba del proceso de operación de un tipo de capitalismo radicalmente salvaje, definido por la acumulación de riqueza sin factores limitantes impuestos por el desarrollo social.

Ese período nacional–desarrollista fue perturbado por la crisis de las deudas externas privadas en el inicio de la década de 1980. Por un lado, para evitar el deterioro de la riqueza y preservar la moneda nacional, Brasil avanzó con la indexación de la deuda pública interna, al mismo tiempo en que monumentales tajadas de la deuda externa privada eran asumidas por el Estado brasileño durante negociaciones con el Fondo Monetario Inter-

nacional (FMI). El nuevo estándar de riqueza internacional cambió para el capitalismo financiero global, limitando el camino del desarrollo nacional de acuerdo con los principios detallados a continuación.

El proceso de redemocratización del país abrió nuevos senderos para el desarrollo nacional con la Constitución Federal de 1988, inspirada en los principios europeos del Estado de Bienestar, cuando Europa revisaba profundamente sus conceptos progresistas. La nueva Carta Magna incluyó principios de protección social universal, como también la creación de un gran Presupuesto de Seguridad Social y la apertura de las estructuras estatales a nuevas formas de participación social, basadas en consejos de la sociedad civil, fórums, plebiscitos y otras modalidades de democracia directa. En lo que se refiere al *welfare state* era criticado y hasta desarmado por el capitalismo financiero en el mundo desarrollado, Brasil construía una firme opción política por el Estado del Bienestar Social, con todas sus particularidades y dificultades. La mayor de estas consiste en la importancia que el concepto de función social de la propiedad tendría como propulsor de la ruptura definitiva de Brasil con sus raíces arcaicas y patrimonialistas.

Mientras tanto, para que Brasil siguiera con su estrategia de desarrollo, tenía que restablecer, entonces, sus vínculos con el estándar de riqueza financiera en condiciones diferentes en las cuales estaban asentadas las bases antiguas del desarrollo nacional. La década de 1980 se caracterizó por una profunda crisis monetaria en la economía brasileña, y pudo ser considerada un período de transición. La crisis del paradigma del desarrollismo nacional fue resuelta por el estándar liberal de desarrollo. En 1987, el Consejo Monetario Nacional inició la liberación tanto de las cuentas comerciales como de las cuentas financieras, proceso que fue profundizado en 1991. Estas medidas permitieron que la economía brasileña acumulase reservas en moneda extranjera, más tarde usadas como ancla de la tasa de cambio de la moneda nacional.

Las raíces de las transformaciones de la economía a lo largo de la década siguiente de 1990 vienen de los años ochenta. La indexación de los contratos fue, en la práctica, mantenida debido a las altas tasas de interés. Luego del restablecimiento de las condiciones para los flujos internacionales de capital —conocido como el Plan Brady (1989), implementado por Brasil en 1994, justo antes del Plan Real— la deuda pública brasileña se convirtió

por el proceso de titularización en valores mobiliarios internacionales, cuya nueva relación era garantizada por las altas tasas de interés.

Con el éxito del Plan Real, el naciente Estado de Bienestar Social brasileño había creado una condición autorrestrictiva por medio de la necesidad de las altas tasas de interés para mantener los niveles de rentabilidad financiera interna e, inclusive, para garantizar inicialmente la paridad del cambio. Esto restringía la capacidad de acción de la autoridad monetaria, además de reducir el margen de maniobra de la política fiscal.

El sistema financiero y productivo brasileño fue reestructurado desde el Plan Real. Diversos bancos regionales fueron privatizados, aunque los principales bancos públicos nacionales hayan permanecido en las manos del Estado. Varias empresas estatales fueron vendidas al mercado privado, la mayor parte en operaciones dudosas. Por último, el propio Estado brasileño fue reformado, cambiando su paradigma de instituciones de planificación de largo plazo para instituciones de gestión a corto plazo, aunque manteniendo sus principios constitucionales básicos de bienestar social. En resumen, el Plan Real de 1994 trajo estabilidad a la economía brasileña, pero hubo un precio a pagar: crecimiento económico más bajo, aumento del desempleo, la cohesión social declinó y reducción de la capacidad del Estado de implementar políticas públicas. Al final de la década de 1990, el progreso rumbo a las metas constitucionales de desarrollo civilizatorio había sido frustrantemente lento.

Felizmente, el proceso histórico de redemocratización brasileña no termina en el melancólico paradigma neoliberal. Luego de la crisis asiática de 1997, la sociedad Brasileña inició un nuevo proceso que culminaría, aunque contradictoriamente, en el retorno al camino para el desarrollo.

En 1999 el Plan de Estabilización Macroeconómica reafirmó la centralidad de la “financionalización” al comprometer una vez más la política monetaria y fiscal a la titularización de la deuda pública, ahora basada en la tríada: superávit primario, metas de inflación y cambio fluctuante. Este trinomio siempre “ha logrado” situar a Brasil entre los países con la tasa de interés real más alto del mundo, en todo tipo de combinación de factores externos.

Además, también ha producido un ciclo de estabilidad económica y crecimiento en la década de 2000, con algo realmente poco común en la historia económica de Brasil: los indicadores disponibles de desigualdad, concentrados en la distribución de renta de trabajo, comenzaron a exhibir

una reducción significativa y persistente, diferente a los aumentos de las décadas de 1960 a 1980 y de la estabilidad de los años noventa.

Esta singularidad del desarrollo brasileño —combinando crecimiento económico con una dimensión de la distribución de renta— es el foco inicial de este estudio. Brasil, además de reinventarse en el capitalismo financiero sostenido por el sistema de la deuda pública indexado a altos niveles de interés, paradójicamente, fue también capaz de reintegrar la sociedad en un mercado interno de consumo de masas. La sociedad brasileña está viviendo una especie de *New Deal* tardío²⁵, compuesto por tres grandes pilares. El primero es el crecimiento económico basado en la estabilidad de los precios y distribución de renta de trabajo. El segundo es la consolidación tropical del *welfare state* basada en la seguridad social universal y la afirmación de la democracia representativa. Y el tercero es la consolidación de un mercado interno de consumo de masas.

El desarrollo compartiendo la prosperidad

Como ya se describió anteriormente, la primera etapa del Plan Real resultó en una economía con precios más estables, aunque con una tasa de interés en altos niveles y una baja capacidad de las políticas monetaria y fiscal de maniobrar la demanda agregada. De 1994 a 1998, la economía brasileña pasó por una caída sistemática de la tasa de crecimiento tanto del PIB como del PIB per cápita. Lo mismo se aplica a la renta per cápita promedio de las familias, que es una declaración de flujos monetarios ofrecida por la Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios, (PNAD, siglas en portugués), o sea, una forma de entender la riqueza y el desarrollo económico diferente del abordaje tradicional de las Cuentas Nacionales.²⁶

El segundo período del Plan Real, descrito como Plano de Estabilidad Macroeconómica, comenzó en 1999 con una fuerte devaluación de la moneda, que fue muy importante para la competitividad externa de los empresarios, pero que redujo el poder de compra de renta de las familias, con-

25 El término “New Deal brasileño” sigue la propuesta analítica de André Singer, presentada en (Singer, 2009) y también en (Singer, 2011).

26 Tanto la PNAD como las Cuentas Nacionales son ofrecidas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

tribuyendo a alimentar un fuerte antagonismo entre la dinámica del PIB y la renta de los domicilios brasileños. Este escenario económico facilitó la elección de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) del Partido de los Trabajadores (PT), como primer presidente del Brasil oriundo de la clase obrera.

Pero su elección no dañó el Plan Real. Lula mantuvo su base con un abordaje diferente frente a las políticas públicas y a las dinámicas económicas. Desde el Plan Plurianual de 2004-2007 —instrumento estratégico de planificación del Estado brasileño— ya estaba inscrita que la intención primordial del nuevo gobierno era fortalecer el mercado interno brasileño por medio de la reducción del desempleo y del aumento de los salarios, especialmente del salario mínimo. Desde el inicio del gobierno de Lula, el modelo de desarrollo era completamente diferente al de la primera fase del Plan Real que estaba centrada en la productividad, bajo el liderazgo del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Como queda expuesto en el Gráfico 1, el período de 2003 a 2012 fue marcado por fuerzas positivas de prosperidad económica: las tasas de crecimiento tanto del PIB como los del PIB per cápita fueron más altas que durante la primera fase del Plan Real, pero ellas también se aproximaron, indicando que el crecimiento económico brasileño estaba esparciéndose mejor por medio de la dinámica demográfica. Y hubo, además, un crecimiento increíble en la renta per cápita mediana de los domicilios, indicando que la percepción del crecimiento económico era mejor entre las familias captadas por la investigación domiciliar que entre los agentes económicos captados por las Cuentas Nacionales, aun estando ambos indudablemente conectados.

Por la lógica de las grandes identidades presentes en la Contabilidad Social (Producción; Renta; Gasto), el admirable período de prosperidad entre 2003 y 2012 puede ser explicado fuertemente por la óptica de la renta en el proceso de generación de riqueza, en donde: (i) la dinámica del mercado de trabajo desempeñó un papel central tanto en el crecimiento de la riqueza como en su distribución; y (ii) las políticas públicas brasileñas actuaron como salvaguarda y líder de estas transformaciones del mercado de trabajo. Mientras tanto, paradójicamente ese estándar de desarrollo no fue capaz de inducir cambios estructurales a los componentes de la demanda agregada, observados por la óptica del gasto.

El estándar brasileño de crecimiento económico se basa en gran medida en los gastos en consumo, con una volatilidad moderada de la Formación Bruta de Capital (inversión). La parte externa de la economía es más importante para la balanza de pagos, para acumular divisas internacionales, que para las Cuentas Nacionales. Inclusive, se puede argumentar que, de unos años para acá, las importaciones han desempeñado un papel expresivo en la determinación de los niveles tanto de consumo como de inversión, impactando positivamente cuando se aplica el concepto de Grado de Apertura (exportaciones e importaciones sobre el PIB).

Gráfico 1

PIB real, PIB per cápita, y crecimiento de la renta de las familias (1990-2012)

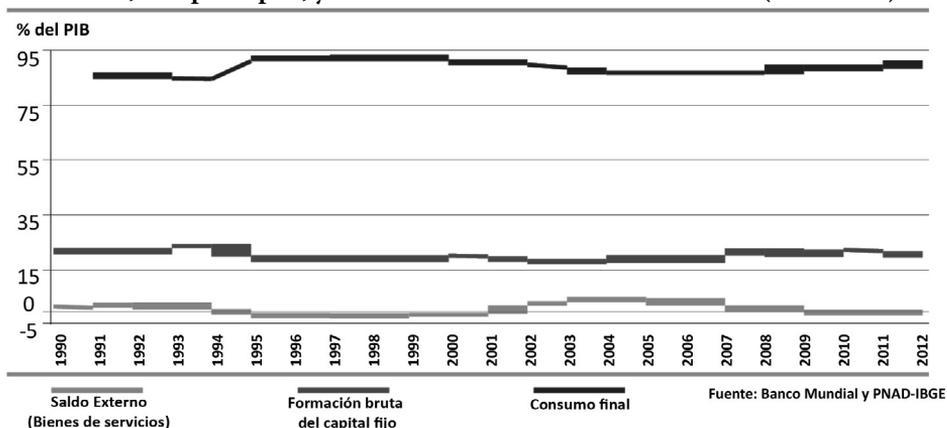
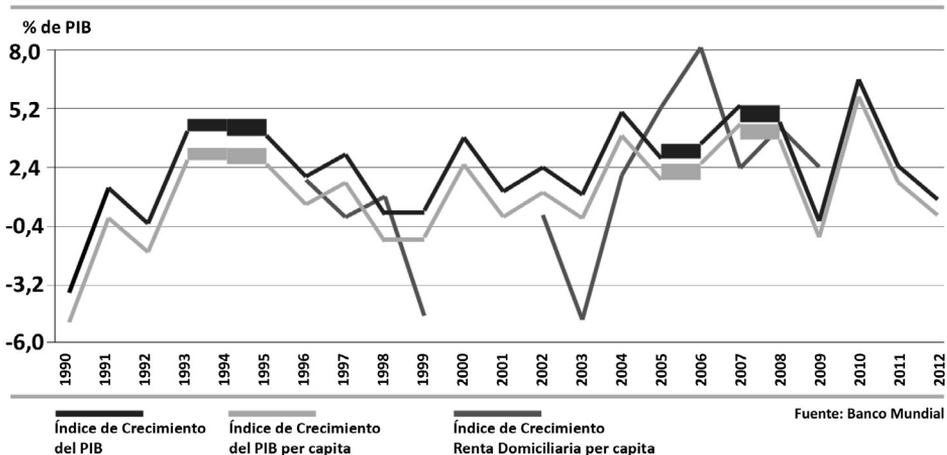


Gráfico 2

Componentes de la demanda agregada (% PIB) (1991-2012)

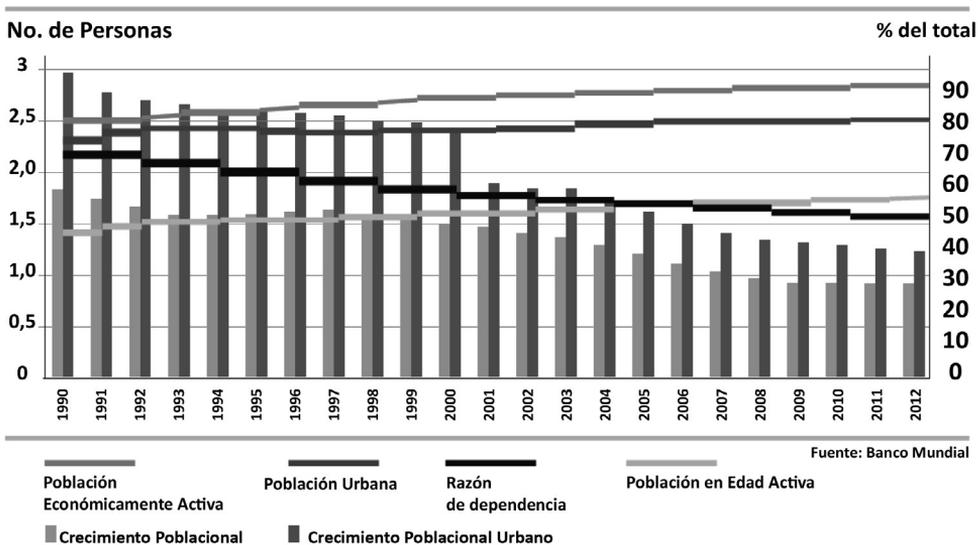


Otro aspecto del crecimiento económico brasileño, en el período 2003-2012, consiste en su dinámica demográfica mucho más favorable que en el pasado, cuando la urbanización creció a tasas tan altas que cualquier tipo de planificación urbana a largo plazo debía ser constantemente adaptado. Como muestra el gráfico 3, en la década de 1990, y especialmente en la década de 2000, Brasil ya era un país altamente urbanizado, con desaceleración de las tasas de urbanización coherentes también con la pérdida del ritmo del aumento total de la población. Este fenómeno —el del envejecimiento de la población— es parecido al observado en Europa, pero con una diferencia importante:

Brasil vivía, en ese momento, su “ventana demográfica”, o sea, etapa demográfica en la cual la mayor parte de la sociedad está dentro del grupo de edad productiva y activa (15-64 años).

Gráfico 3

Dinámica demográfica (1990-2012)



La “ventana demográfica” había permitido que Brasil aumentara la calidad de las políticas públicas con grandes ganancias de prosperidad social y económica, porque había menos presión por parte del lado “improductivo” (niños y ancianos). Era también, el mejor momento histórico para financiar el Estado del Bienestar Social, pues la mayor parte de la población estaba en

el mercado de trabajo, generando un excedente y pagando impuestos. Era una ayuda importante, pero no providencial, pues el direccionamiento de estas virtudes históricas al crecimiento inclusivo fue una decisión tomada en el plano de la política democrática, no siendo un supuesto destino nacional inevitable a ser realizado.

Dados estos cambios en términos de prosperidad, sin embargo, sin afectar a la estructura más profunda de la Demanda Agregada, la primera etapa del *New Deal* brasileño en el comienzo del siglo XXI, sucedió después de una decisión política dirigida al crecimiento inclusivo. El crecimiento real de la economía podría ser dedicado, entonces, a las áreas de estructuración de la actividad económica, saliéndose así del estándar de crecimiento re-frenado de la década de 1990. En términos dinámicos, la acumulación de capital pasó de las áreas defensivas del realineamiento internacional a las áreas ofensivas de la competencia internacional y, al mismo tiempo, hizo avanzar nuevamente diversos sectores de la economía interna, que habían sido olvidados desde los últimos días del desarrollismo nacional.

Observando la desigualdad y los determinantes de su reducción

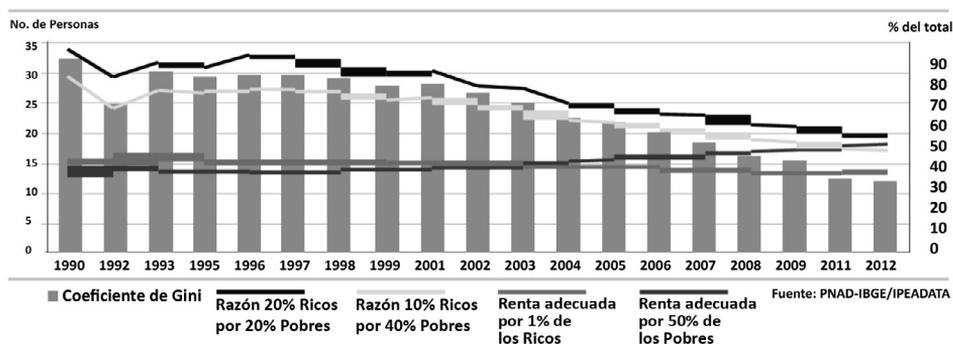
Existen muchas formas de observar las desigualdades sociales y económicas. La metodología más común es el abordaje de la desigualdad de renta. (Esta es útil, pero insuficiente para comprender enteramente una cuestión tan compleja). Presentar los principales datos sobre la evolución de la desigualdad de renta en Brasil es tarea sencilla y objetiva. Todas las medidas, más comúnmente usadas, muestran a Brasil reduciendo expresivamente la desigualdad de renta en el período 2003-2012. Como será discutido más adelante, las tasas de desigualdad fueron derribadas por la mejora de las capacidades del mercado de trabajo de generar empleos de calidad y por la reactivación de políticas públicas tanto universales, de salud, educación y seguridad social, como las transferencias directas como la “Bolsa Familia” (programa que beneficia a familias pobres).

El Gráfico 4 resume diferentes dimensiones de la reducción de la desigualdad. Comienza con el coeficiente de Gini, que cayó de forma expresiva en dos décadas, de 0.614 a 0.53, una reducción de 13%. El 73% de la reducción se concentra en el período 2003-2012, y el restante, en el período 1990-

2002. Queda clara la diferencia entre los estándares de crecimiento inclusivo de las dos décadas analizadas.

Gráfico 4

Indicadores de desigualdad de renta per cápita domiciliar (1990-2012)

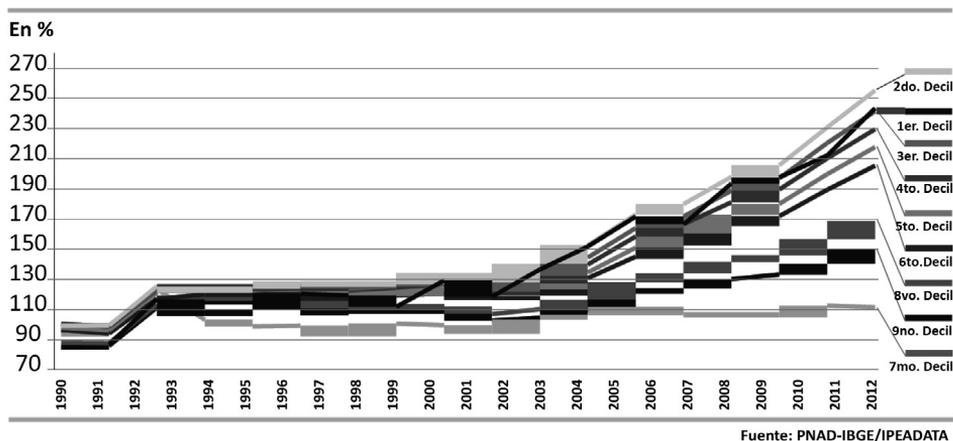


Las mismas inflexiones, aunque con diferentes niveles de intensidad, son observadas cuando se examina la participación de ricos y pobres en la renta. Todavía en el Gráfico 4, la participación del 50% más pobre creció de 11% a 16% de la renta total, mientras que la del 1% más rico cayó ligeramente de 14% a 12% de la renta total. Cambios más expresivos son constatados cuando se comparan las razones 10/40 y 20/20, mostrando que la reducción de la desigualdad en Brasil se concentra en el comportamiento de las rentas medianas dentro de la distribución total, y no en sus extremidades.

Para facilitar una mejor comprensión de esto, es importante consultar el próximo gráfico, en el que la distribución por deciles muestra claramente las diferencias entre los deciles más pobres (del 1er. al 6to.), con tasas espectaculares de crecimiento de su renta per cápita, y los más ricos (del 7mo. al 10mo.) con tasas cercanas al promedio. El segundo decil más pobre tuvo un aumento acumulado en su renta de 148.5% a lo largo del período 1990-2012, mientras el séptimo (el cuarto más rico) acumuló 12% de aumento real de renta.

Gráfico 5

Renta per cápita domiciliar por deciles (1990-2012 / Base 100 = 1990)



Después del 2003, la distribución de la renta per cápita tendió a aumentar en los niveles de renta promedio-bajos y bajos con intensidad bien mayor que en los niveles mediano-altos y altos, creando el estándar “disperso” mostrado en el Gráfico 5. No obstante, los niveles de desigualdad de renta en Brasil son extremadamente altos, y el crecimiento de la riqueza en el lado más pobre de la sociedad todavía no es suficiente para transformar el país y promover la obtención de niveles más “civilizados” de desigualdad. Las diferencias sociales y económicas existentes en Brasil siguen siendo el mayor desafío de desarrollo para los estadistas y para la ciudadanía como un todo.

Otro fenómeno interesante, relacionado con la reducción de la desigualdad en Brasil, es que se trata de un proceso en avance sin cambios fundamentales en la estructura tributaria. Usando datos de la Investigación de Presupuestos Familiares (POF, siglas en portugués), la tributación brasileña sigue siendo extremadamente regresiva, ya que los impuestos indirectos constituyen más del 14% de la renta total y los impuestos directos apenas cerca del 9% de la renta total (IPEA; 2011d; p. 6). El Gini de la distribución de renta con los impuestos (0.571) y sin los impuestos (0.598) también indican esto, por todo el camino hasta llegar a la distribución final de la renta, de 0.496 (Idem, p. 4). En otras palabras, la reducción de la desigualdad se está dando a despecho de la ausencia de una reforma tributaria progresiva, algo muy poco común en la historia de las economías desarrolladas basadas en el *welfare state*.

La recomposición de la capacidad del Estado de operar políticas públicas y la combinación del crecimiento económico con avances sociales es uno de los ejemplos más importantes de la experiencia brasileña en el período 2003-2012. La recuperación de una agenda de desarrollo nacional con derechos democráticos sociales y políticos, establecidos por la Constitución Federal de 1988, a diferencia del pasado autoritario, combinó la impresionante capacidad de generación de riqueza del capitalismo moderno con mejoras en la distribución social, centradas en la integración al mercado de trabajo y en el activismo de las políticas públicas. La tabla (IPEA, 2014) muestra el impacto del mercado de trabajo tanto sobre el aumento de la renta como sobre su distribución a lo largo de las dos últimas décadas. Los datos fueron obtenidos por medio de regresiones estadísticas de las principales causas de las variaciones y distribuciones de la renta per cápita domiciliar.

Tabla 1. Descomponiendo contribuciones líquidas al crecimiento de la renta y a la reducción de la desigualdad de renta (Gini), 1992-2012

	Crecimiento de la Renta	Reducción del Gini
Mercado de Trabajo	71%	47%
Seguridad Social	23%	15%
Transferencias de Renta (constitucionales y Bolsa Familia)	4%	24%
Otros	2%	13%

Fuente: IPEA, 2013, basado en PNAD-IBGE.

A la falta de una reforma tributaria progresiva, la creciente prosperidad y la lucha contra las desigualdades fueron determinadas por la integración de las personas al mercado de trabajo y por la expansión de las políticas públicas. El primer proceso consistió en la creación de gran número de nuevos empleos formales combinado con una política consistente en la valorización del sueldo mínimo. Datos básicos sobre el mercado de trabajo son presentados en el Gráfico 6 y 6a, con lo cual queda claro cuán relevante para el comportamiento de la remuneración promedio es tener una política permanente para el sueldo mínimo, como se defendió implícitamente al final

del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Pero, bajo los presidentes petistas Lula y Dilma Rousseff esta se ha convertido en una de las directrices políticas más importantes del gobierno federal. La tasa de desempleo cayó continuamente de más de 10% en 2003 a 6.7% en 2012, mientras que el porcentaje de trabajadores en el sector informal disminuyó de 54% a 44% del total.

Gráfico 6

Proceso de estructuración del mercado de trabajo brasileño (1990-2012)

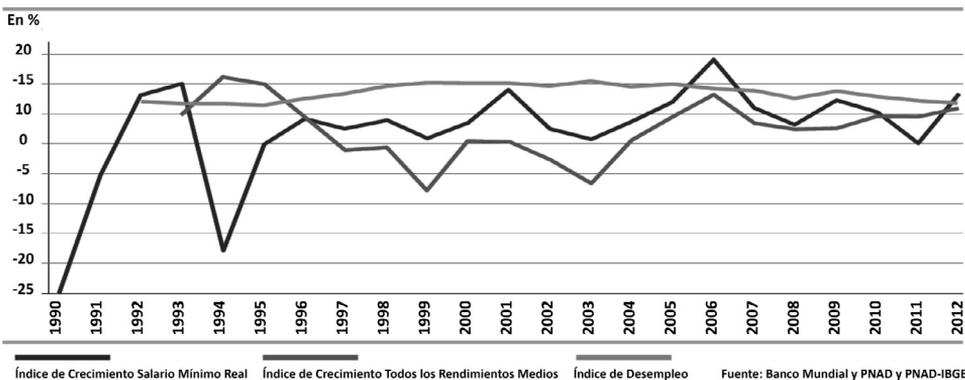
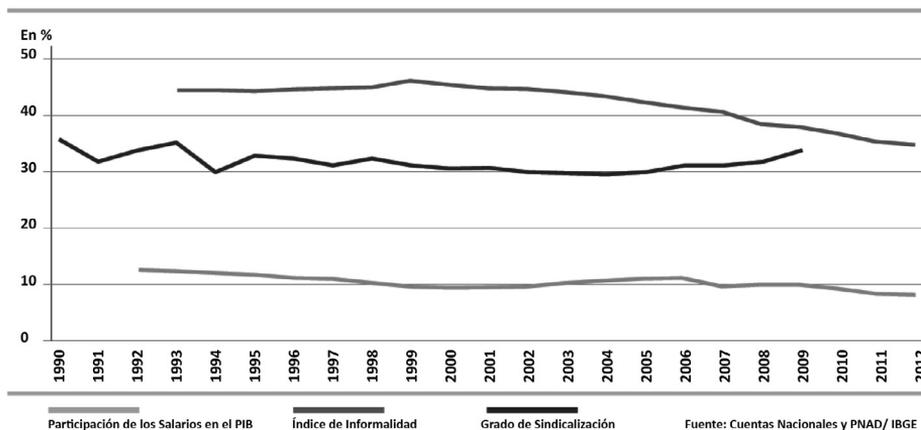


Gráfico 6a

Proceso de estructuración del mercado de trabajo brasileño (1990-2012)



Mas deben ser considerados otros dos temas relacionados con el Gráfico 6 y 6a. Primero, el proceso de estructuración del mercado de trabajo suplió el grueso de la reducción de la desigualdad en Brasil, y está lejos de haberse agotado. Eso porque todos los avances de la renta salarial llevaron solamente a una ligera modificación en la distribución de flujos entre capital y trabajo, ya que la participación de los salarios en el PIB aumentó de 39.5% en 2003 a 43.6% en 2009, un nivel muy inferior si se compara al de los países desarrollados. Y aun considerando las tasas de desempleo bajas, todavía hay mucho que mejorar en términos de la calidad de los empleos con la reducción de la informalidad.

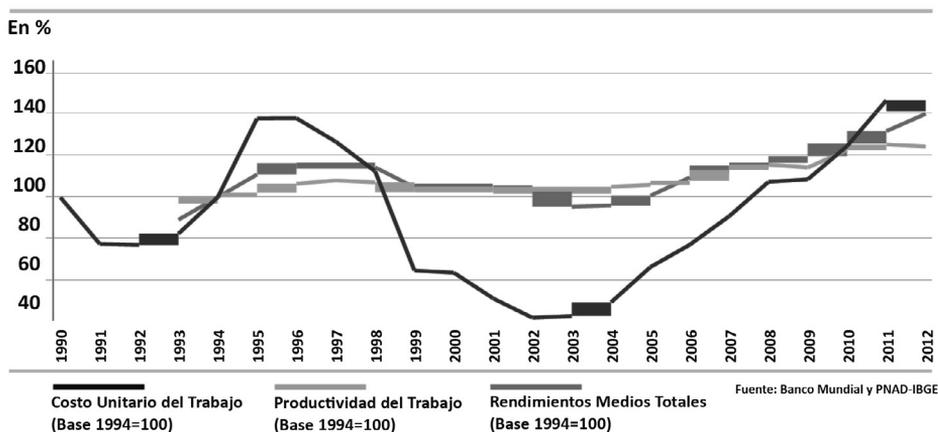
El otro lado de la generación de empleos —la productividad y el costo unitario del trabajo— contribuye con la tesis de la determinación del mercado de trabajo sobre el progreso social reciente. Aun después del aumento macizo del número de trabajadores ocupados debido a la generación de empleos del *New Deal* brasileño, la productividad total del trabajo y el promedio de los aumentos salariales pudieron crecer juntos entre 2003 y 2012, siendo esta última más volátil. Aun así, la productividad del trabajo creció de manera diferente cuando comparamos los sectores primario, secundario y terciario. Una cuestión especialmente preocupante es la caída de la productividad industrial en la última década (ver Scheff, 2012). En general, esta asociación entre productividad y aumento de la renta ocurre inicialmente sin aumentos significativos en el costo del trabajo. El costo unitario del trabajo, que es extremadamente cíclico y afectado por el comportamiento de la tasa de cambio, llegó al final de su ciclo de caída exactamente en 2003, volviendo a subir hasta el 2011 y luego aparentando entrar en caída nuevamente.

Siguiendo con el tema de las causas del crecimiento inclusivo, se constata una increíble reconstrucción de la capacidad de implementar políticas públicas, aunque presionado por la estructura de intereses altos del Plan Real. En relación con la esfera federal, los gastos con políticas sociales pasaron de 11.2% a 15.4% del PIB entre 1995 y 2010. Aun con restricciones fiscales y monetarias impuestas por el capital financiero, las políticas públicas fueron expandidas. Nuevos programas nacionales fueron creados para mejorar la educación técnica, las universidades federales y particulares fueron expandidas y se persiguió la efectiva universalización de la educación primaria y secundaria. El Sistema Único de Salud (SUS) —universal y público— fue

mejorado tanto en términos de su financiamiento como de su gestión. El sistema de seguridad social se volvió más estable financieramente con el aumento del empleo formal. Programas de transferencia de renta como el de la Bolsa Familia crearon nuevas habilidades entre los formuladores de políticas públicas con respecto al desarrollo de formas directas y locales de registrar y rescatar familias extremadamente pobres.

Gráfico 7

Productividad, renta y costo del trabajo (1990-2012)



Brasil expandía su *welfare state*, favorable para la prosperidad económica, social y para la reducción de la desigualdad. Uno de los estudios más importantes del IPEA es una compleja simulación de cómo cada tipo de gasto público impactaría el crecimiento y la distribución de la renta. Usando varios bancos de datos oficiales, como las Cuentas Nacionales y la POF, creó un escenario hipotético del impacto marginal de un punto porcentual adicional de gasto público sobre el PIB, la renta de las familias y la distribución (Gini).

Las informaciones presentadas en la Tabla 2 nos llevan a reconocer que las políticas sociales brasileñas son extremadamente virtuosas, no solo en la promoción de los principios de bienestar social establecidos por la Constitución Federal, sino también en lo que se refiere al crecimiento económico y la distribución de renta. Los multiplicadores Keynesianos de los gastos sociales y de las transferencias directas son más altos que los de las inver-

siones públicas en habitación y otras formas de construcción civil. Las políticas públicas en cuestión son no solo económicamente virtuosas, sino que también contribuyen directamente a la reducción del coeficiente de Gini, al contrario de las inversiones públicas en construcción civil y de las exportaciones de *commodities* (posición neutra). Y lo que es más importante: el ejercicio prácticamente afirma la no-virtuosidad de los gastos públicos con intereses de la deuda pública, sea por criterios económicos o distributivos. Esta modalidad de gastos tienen un multiplicador Keynesiano sobre el PIB inelástico y contribuye con el aumento de desigualdad de renta.

Tabla 2.

Vultuosidad de las políticas sociales en Brasil (Simulaciones basadas en 2006)

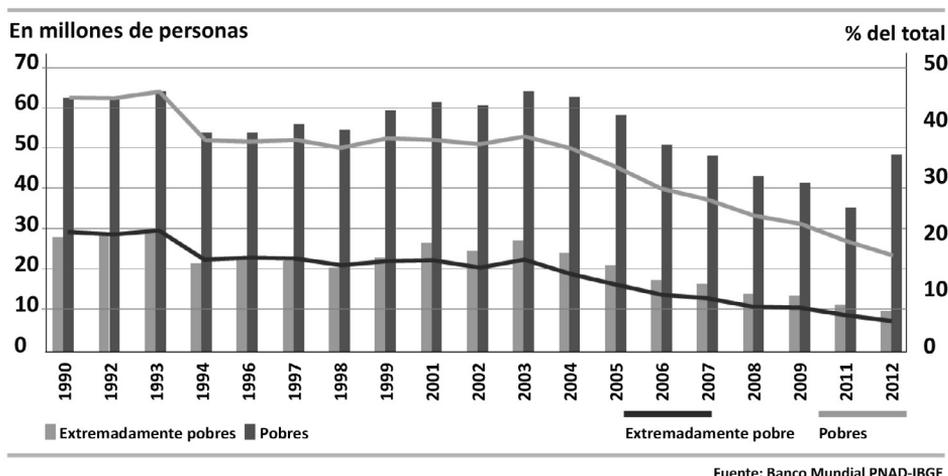
	Multiplicador Keynesiano sobre el PIB	Multiplicador Keynesiano sobre la Renta de las Familias	Reducción Marginal del Gini
Gastos en Educación Pública	1.85	1.67	-1.10%
Gastos en Salud Pública	1.7	1.44	-1.50%
Bolsa Familia (Transferencias Directas)	1.44	2.25	-2.20%
Transferencias Constitucionales	1.23	2.2	-2.30%
Seguridad Social (Sector Privado)	1.23	2.1	-1.20%
Inversión en Construcción Civil	1.54	1.14	0%
Exportaciones de <i>Commodities</i>	1.4	1.04	0%
Interés de la Deuda Pública	0.71	1.34	0.10%

Fuente: IPEA, 2011a; IPEA, 2010. Basado en las Cuentas Nacionales-IBGE y POF-IBGE.

Al combinar la generación de empleos de calidad con políticas públicas activas, Brasil pudo retomar el camino del desarrollo con bienestar social. El crecimiento consistente de la renta de las familias con mejor distribución aceleró la reducción de la pobreza durante el período 2003-2012, cuando más de 30 millones de personas salieron de la pobreza y otros 16 millones, de la extrema pobreza.

Gráfico 8

Reducción de la extrema pobreza y de la pobreza²⁷ (1990-2012)



Esta evolución extraordinaria de los indicadores de pobreza trae a la superficie cuestiones relacionadas con el modelo de desarrollo de Brasil. ¿Será este un modelo real de cambios económicos y sociales estructurales? Ya que aumenta la renta per cápita, la renta de las familias, la generación de empleos y el bienestar de toda la sociedad, con desigualdades cayendo y un creciente excedente social, ¿habría alguna cosa errada con este modelo? Aun considerando que el *New Deal* brasileño dependa, primordialmente, de la garantía de las condiciones monetarias y fiscales para financiar la re-

27 Se utiliza la línea de pobreza actualizada y adoptada por el Estado, teniendo como referencia las capacidades calóricas, segunda metodología desarrollada por la investigadora Sonia Rocha, cuyos datos están disponibles en el IPEADATA. No existe una línea de pobreza oficial en Brasil, aunque los estudios del Ministerio de Desarrollo Social se apoyen en una línea única de R\$ 70 y R\$ 140 (corregidos) como balizadores de la extrema pobreza y de la pobreza, respectivamente.

producción capitalista, ¿sería suficiente el margen generado por la acumulación de capital, que permitió toda esa evolución social?

Algunos estudiosos han tratado de entender este fenómeno como un real cambio estructural, que acabaría por crear un tipo diferente de sociedad, más parecida al mundo desarrollado, con una gran clase media dando la tónica de los estándares sociales y económicos. Estos académicos son comúnmente descritos como los defensores de la “nueva clase media” (Neri, 2011) en la formación del modelo de desarrollo del Brasil. En este, los cambios estructurales en la renta domiciliar estarían llevando a cambios estructurales en la propia sociedad, creando un bloque relevante de poder económico que no existía antes de la década de 2000.

Del otro lado del debate académico, otros están proponiendo un abordaje diferente de ese *New Deal* tropical. A pesar de la transformación de la renta familiar y hasta del bienestar general, existen algunas insuficiencias que impiden cambios sociales estructurales reales (Pochmann, 2012). Reconocer todas las mejorías sociales del modelo de desarrollo del *New Deal* brasileño no basta para confirmar cualquiera de las transformaciones estructurales en las clases sociales.

La persistencia de profundas desigualdades puede ser observada en la Tabla 3, que incorpora la metodología de estratificación de la “nueva clase media” —en relación a la renta familiar— y compara características sociales más allá de los flujos monetarios. Existen notables diferencias en cuanto a la educación, condiciones de viviendas y acceso a los servicios entre la “nueva clase media” y la clase media tradicional. Sobre la base de estos indicadores sociales simples y objetivos, la llamada “nueva clase media” se asemeja más a una próspera clase trabajadora tradicional —una “nueva clase trabajadora” (Pochmann, 2012)— que cualquier tipo de clase media.

Tabla 3.

Características sociales de los domicilios relativas a la “Metodología de la Nueva Clase Media”. 2008-2009

	Nueva Clase Media (de R\$1.200.00 la R\$2.525.00)	Clase Media (de R\$ 2.525.00 la R\$ 3.849.00)	Clase Media Alta (de R\$ 3.849.00 la R\$ 5.174.00)
Viven en inmueble propio	67.80%	68.50%	69.20%
Hasta dos personas por habitación	79.40%	84%	87.10%
Más de tres personas por habitación	12.90%	10.80%	8.70%
No tiene baño	1.80%	0.50%	0.10%
No tiene tarjeta de crédito	72.90%	56.80%	46%
No tiene crédito bancario	90.50%	75.40%	63.70%
Enseñanza media completa	2.90%	9.20%	16.50%
Enseñanza fundamental completa	58.20%	48.90%	39.20%
Analfabeto	12.10%	5.30%	3.10%
No tiene Seguro Médico privado	80.80%	62.10%	47.40%

Fuente: Uchôa y Kerstenetzky, 2012; Tablas 6 y 8.

La desigualdad oculta para las investigaciones domiciliarias

Lo que no sabemos sobre la desigualdad brasileña seguramente desataría el modelo de desarrollo con bienestar social rumbo a un verdadero cambio estructural, económico y social

Desde la década de 1960, nuevas perspectivas teóricas han sido desarrolladas para entender mejor el fenómeno de la desigualdad en Brasil. En esa época, las características profundamente desiguales del proceso de mo-

dernización brasileño carecían de herramientas cuantitativas que pudieran demostrar que la industrialización transformó a Brasil, pero también amplió sus contradicciones sobre la base de la desigualdad y la exclusión.

Este esfuerzo de interpretación mucho se benefició del desarrollo de técnicas demográficas a través de censos a partir de 1970. Estas permitieron la colecta de microdatos individualizados con un grado razonable de precisión para la época, incluyendo detalles relacionados con la demografía, la vivienda, el mercado de trabajo, la renta y los bienes de consumo durables. Un aumento abrupto en la desigualdad bajo el régimen autoritario cambió la naturaleza del apoyo de la sociedad civil al modelo conservador de desarrollismo nacional, contribuyendo así al inevitable proceso de democratización.

En cualquiera de los abordajes metodológicos relacionados con las desigualdades —hasta en las más complejas— las principales fuentes son investigaciones domiciliarias centradas en autodeclaraciones sobre estándares sociales y económicos, incluyendo renta y gastos. Básicamente, tales investigaciones de domicilios describen flujos. Poco tratan de patrimonio, riqueza o activos. Dada esta centralidad de los flujos en la investigación social contemporánea, el índice de Gini, una de las metodologías usadas en este estudio, se estableció como el instrumento principal para analizar la concentración de renta.

Cuando los flujos de renta son distribuidos de forma altamente desigual, como en el caso de Brasil, el pequeño grupo de familias más ricas es subestimado por la muestra. Además, las rentas altas tienen orígenes más diversos que la renta media —o sea, los ricos raramente son ricos debido a una única fuente de renta (un sueldo, interés, alquileres, etc.) — volviéndose así más difícil estimar rentas altas. Esta deficiencia en captar patrimonio y activos en las investigaciones domiciliarias es uno de los mayores desafíos para una comprensión completa de las dinámicas de la desigualdad en Brasil o en cualquier otra economía capitalista moderna.

Esta economía oculta del patrimonio no se basa en los flujos de renta, sino en activos que, *grosso modo*, pueden ser divididos en tres tipos: i) riqueza financiera, tales como acciones, bonos, derivados y papeles de deudas públicas o privadas; ii) propiedades inmobiliarias, o sea, tierra, terrenos, construcciones y activos urbanos, inmuebles de todos los tipos; y iii)

riqueza inmobiliaria, representada por la acumulación de activos muebles productivos o participaciones patrimoniales en tales activos y por la posesión de bienes durables, de arte y de lujo. Cada una de estas dimensiones representa los pilares de los flujos de capital, propiedad y trabajo.

Un conocimiento mejor de estos acumulados de riqueza podría revelar nuevas fuentes de financiamiento para políticas públicas redistributivas. En Brasil, la tributación de la herencia y de la propiedad es completamente subestimada debido a la falta de bancos de datos públicos. La desigualdad, que tiene un carácter multidimensional, se percibe solamente en términos de la desigualdad de flujos, y nadie sabe qué sucedió con la desigualdad de acumulados, o sea, con la distribución de la riqueza cristalizada por todos los agentes económicos.

Curiosamente, durante todo el proceso de reducción de la desigualdad de renta a lo largo de la última década, una pregunta clave quedó sin respuesta: ¿Qué pasó con la distribución de la propiedad durante el mismo período? Los datos públicamente disponibles son insuficientes para contestar esta pregunta.

Existen indicios de que la desigualdad de acumulados económicos sería uno de los constreñimientos estructurales más importantes del *New Deal* brasileño y su modelo de desarrollo. Estudios específicos sobre los precios de los inmuebles en grandes ciudades —muchos de ellos conducidos por empresas envueltas en la especulación inmobiliaria— atestan el brutal proceso de concentración y valorización de propiedades en los barrios nobles de las principales ciudades brasileñas.

La misma dinámica se observa con respecto a la riqueza financiera. En el período 2003-2012, las altas tasas de interés y el crecimiento del mercado de capitales fueron instrumentos clave de concentración de activos en las manos de los más ricos. Estos procesos de acumulación financiera son inseparables del sistema de la deuda pública, y presionan constantemente las capacidades de las políticas monetaria y fiscal. El resultado financiero de esta jerarquía es la captura de recursos públicos por sectores de la sociedad, que realizan lucros abusivos: en 2013, las obligaciones relacionadas a la deuda pública excedieron un tercio a toda la Receta Federal.

El desafío final para entender y combatir las desigualdades estructurales en Brasil es la dimensión productiva de la economía de los almacenamien-

tos, que también exhibe señales de concentración. Aunque la participación de los sueldos en la renta nacional haya evolucionado positivamente a lo largo de la última década, existen investigaciones sobre la concentración de riqueza que son desalentadoras²⁸, revelando un control macizo de activos por parte de pocas familias o grupos, particularmente en sectores estratégicos como alimentos, tecnología, comunicación, salud, bancos y transporte. Los llamados “vencedores nacionales” y el surgimiento de un gran número de fortunas billonarias, muchas de las cuales están asentadas en procesos de concentración de activos mal estructurados, son fuertes indicios de una concentración de propiedad que, inevitablemente, pondrá en riesgo la reciente distribución de renta del trabajo, observada en la superficie de la reproducción económica de la sociedad capitalista a lo largo del período 2003- 2012.

Esa tarea, esencial para abrir una nueva frontera de investigación sobre la distribución de la riqueza, implicaría la creación de una base de datos declaratoria sobre el patrimonio por el mayor número de años posible, expandiendo de forma inédita el horizonte de la investigación sobre desigualdad (posibilitando, inclusive, el cálculo de un coeficiente de Gini patrimonial). Además, esto revelaría sectores sociales en los cuales la riqueza se acumuló más que en otros, posibilitando que se corrijan distorsiones relacionadas con el acceso a la propiedad y se encuentren nuevas fuentes de financiamiento para el *welfare state* redistributivo. Esta perturbación en la frontera expandiría decisivamente el conocimiento sobre las dinámicas de la acumulación capitalista en Brasil y, lo más importante, podría ser estratégica para que el *New Deal* brasileño pueda continuar avanzando rumbo a los objetivos de su modelo de desarrollo con bienestar social.

Ensayo para una línea de investigación en desigualdad patrimonial en Brasil

La explosión del “fenómeno” Thopero Piketty y su libro *El capital en el siglo XXI* estimuló el debate en el mundo sobre la cuestión de las rentas de capital. En el caso brasileño, el libro dio lugar, positivamente, a un conjun-

28 Quien desee tener una excelente muestra de este escenario de concentración de la propiedad privada en Brasil, ver <http://propietariosdobrasil.org.br/>. Se trata de una investigación colaborativa organizada por el Instituto Más Democracia.

to de discusiones sobre la existencia y manipulación de una base de datos patrimoniales capaz de aclarar uno de los mayores secretos de la dinámica de redistribución de la renta del trabajo en el Brasil contemporáneo: su conexión inversa con los acumulados patrimoniales.

La hipótesis de trabajo levantada aquí es que habría un proceso subyacente y anterior de concentración de acumulados que, justamente, permitiría el proceso de desconcentración de los flujos, en especial en los flujos del trabajo. Esa búsqueda, sin embargo, carece de acceso calificado a una base empírica suficientemente sólida, que sería el catastro de persona jurídica y persona física de la Receta Federal, generado a partir de las declaraciones del impuesto de renta.

La base de la receta permitiría tanto el acceso a las rentas de capital como a los acumulados de riqueza. Aunque pudiera haber falsas declaraciones o subestimación del valor de mercado del patrimonio —lo que también es común para el caso de los flujos declarados en todas las investigaciones domiciliarias—, la base de la receta revelaría un mejor entendimiento sobre el proceso de desarrollo capitalista en el Brasil reciente.

Concordando integralmente con el artículo reciente de Nelson Barbosa²⁹, existen condiciones técnicas para el acceso a estos datos y, simultáneamente, para la protección del sigilo fiscal inherente a ellos, por medio de la desidentificación o agregación mínima de las personas físicas y jurídicas.

El entendimiento sobre el fenómeno patrimonial, entretanto, se debe a algunos cuidados metodológicos. Primeramente, el abordaje de la riqueza declarada pertenece al mundo de las acumulaciones económicas, cuyas relaciones con los flujos son poco conocidas y cuando mucho, claramente contradictorias. Los conceptos de renta del capital y del trabajo, como también su apropiación y distribución, pertenecen al mundo de los flujos, cuyas bases disponibles son las Cuentas Nacionales e Investigaciones Domiciliarias como la PNAD (Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios) y la POF (Investigación de Presupuestos Familiares), todas estas hechas por el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística). Ese gran flujo circular de renta, que alimenta la economía cada año, no puede ser comparado directamente con los acumulados de riqueza. Al mismo tiempo, estos últimos son el terreno subterráneo del conflicto distributivo en la economía, pues

29 <http://brasildebate.com.br/para-conhecer-me-lhor-a-distribuicao-de-renta-e-riqueza-no-pais/>

alimentan las ganancias, tanto del capital como del trabajo, por medio de sus realizaciones en la economía de mercado: ya sea por la obtención de derechos, por la posesión del activo patrimonial (productivo, financiero o inmobiliario) o por la venta de este y realización de su valor estimado, convirtiendo la riqueza acumulada en flujos de renta.

Afirmar, por ejemplo, que la suma de los valores inmobiliarios declarados de la ciudad de Sao Paulo representaría un tanto por ciento del PIB (Producto Interno Bruto) brasileño es un desconocimiento de la naturaleza completamente distinta que existe entre los flujos (PIB) y el acumulado de riqueza. Explicando mejor esta diferencia: una unidad de riqueza patrimonial, tal como un apartamento en una región valorada de los grandes centros urbanos, no garantiza inmediatamente el flujo de renta equivalente a la totalidad del valor de venta del activo. Solamente luego de la venta efectiva en el mercado o por medio de la exploración económica del derecho de posesión del apartamento en cuestión es que el valor acumulado en el activo se convierte en flujos, distribuidos entre rentas de capital y de trabajo.

De la misma forma que es perfectamente posible encontrar desacoplamientos entre los acumulados de riqueza de un individuo y su flujo presente de renta, es posible también que el proceso de distribución personal y hasta funcional de la renta, observado en esta nombrada “Década Inclusiva”, tal vez haya escondido un proceso mayor de concentración de acumulado de riqueza, lo cual compensaría las pérdidas de los dueños del poder en el conflicto distributivo de los flujos económicos, circunscribiendo esa inclusión al mundo del trabajo.

Contrariamente a esa idea se manifestó Marcelo Neri³⁰, defendiendo un proceso amplio de reducción de la desigualdad, el cual además de la renta percibida del trabajo (por datos residenciales disponibles de la PNAD), apuntaría a una desigualdad inmobiliaria muy inferior a la de la renta y, por la aplicación de una regla internacional de Atkinson, maestro de Piketty, habría una caída creciente de la participación del 1% más rico en el total de la renta brasileña apropiada en la última década. El problema de esos argumentos es, una vez más, la ausencia de una base de datos patrimoniales que pueda, de hecho, corroborar tanto la distribución inmobiliaria total de la riqueza —además de la residencia en donde la familia habita para

30 Ver “Desigualdad de capital en caída”, en *Folha de S. Paulo*, 26 de junio de 2014.

abarcar todos los inmuebles urbanos, rurales, comerciales y residenciales— en cuanto a la admisión verdadera del peso del 1% más rico sobre la renta nacional. Sobre esta última veáse el estudio de Medeiros, Souza y Castro (2014).

El primero en supuestamente trabajar con declaraciones de flujos recibidos del catastro de persona física de la Receta Federal, a pesar de no resolver el problema de los acumulados patrimoniales ni la subdeclaración para todos los extractos de renta de la PNAD, captó muy bien la idea de elasticidad del extracto más rico de la población brasileña en la apropiación de la renta total.

De todas formas, las conexiones entre flujos y acumulados en la economía están veladas por el impedimento o acceso a las bases declaratorias de persona física y jurídica del Impuesto de Renta. Mientras no utilicemos esta base, que rompería una frontera en la investigación social en Brasil, seguirá existiendo una base patrimonial que, hasta el momento, ha permanecido ignorada por los interesados en el tema.

Se trata del catastro del Tribunal Superior Electoral, una base impresionante de declaraciones de personas físicas candidatas a cargos electivos que, en las elecciones municipales de 2012, alcanzó el orden de más de 480 mil candidatos a alcalde, vicealcalde y concejal, en todos los municipios de todos los estados brasileños (excepto, evidentemente el Distrito Federal). Los datos están disponibles en dos formas: con las características políticas y personales de cada candidato; y la declaración patrimonial de cada uno. Al cruzar las dos bases, tenemos una muestra no estadística, pero relevante, de la declaración patrimonial de los candidatos políticos.

El cruce generó una tabla que estará disponible para consulta en el sitio: calixtre.wordpress.com. Existen algunas deficiencias en esta base: evidencia de subdeclaraciones o aparente exceso de candidatos que declararon no poseer patrimonio alguno, y claros ejemplos de superdeclaración, siendo más visibles a partir de los patrimonios sobre los R\$50 millones. Con el primer error es preciso convivir, pues eso es una característica inherente a cualquier investigación con base autodeclaratoria. Con respecto al segundo error, fueron auditados los datos y las declaraciones inconsistentes de patrimonio sobre los R\$ 50 millones fueron excluidas, pues el mantenimiento de estas afectaría, en mucho, el análisis de la distribución de los valores declarados. El listado de los candidatos y bienes auditados y excluidos, por inconsistencia, en las elecciones de 2012 se encuentran en el mismo sitio.

Tabla 4.

Elecciones municipales de 2012

	Valor Declarado	Participación	Gini interno (excluye candidatos que nada declararon)	Gini (incluye candidatos que nada declararon)
TOTAL	R\$ 55,520,520,671.75	100.00%	0.707	0.819
Patrimonio Inmobiliario	R\$ 39,133,331,344.43	70.48%	0.650	
Patrimonio Financiero	R\$ 7,643,624,916.30	13.77%	0.846	
Derechos y Bienes Muebles	R\$ 8,743,564,411.02	15.75%	0.626	

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Es importante siempre recordar que no se trata aquí de un ejercicio con representatividad estadística. Los candidatos a elecciones, aunque distribuidos por todos los municipios y en cantidad mayor a una muestra de la propia PNAD, no son representativos del todo poblacional y, por lo tanto, no deben ser considerados en esa perspectiva. El objetivo de ese estudio es revelar cómo, aunque en la inmensa precariedad estadística de ese ejercicio, es posible observar, someramente, un lado oculto de la desigualdad en Bra-

sil. Partiendo de iguales candidatos a concejales, alcaldes y vicealcaldes, las diferencias patrimoniales entre ellos son astronómicas, mucho más grandes que el observado en la distribución de las rentas en las investigaciones domiciliarias.

El análisis de la distribución patrimonial de los candidatos permite calcular el Gini patrimonial tanto total (incluyendo los candidatos que declararon no poseer patrimonio alguno), como por las características, formuladas anteriormente, de riqueza patrimonial inmobiliaria³¹, financiera³² y mobiliaria.³³ El patrimonio inmobiliario, representando 70.48% de todo el patrimonio declarado por los políticos municipales en 2012, presentó un Gini muy superior al apuntado por las investigaciones domiciliarias, pues aquí están englobados todos los tipos de inmuebles, y no solamente la habitación en que vive la familia entrevistada por la investigación domiciliar. En el patrimonio mobiliario, cuya desigualdad es la menor entre los tres tipos de acumulados, el Gini todavía sigue muy superior al apuntado por la PNAD. Sorprende el bajo peso de la riqueza financiera sobre el acumulado total declarado de los candidatos municipales, apenas 13.7%, correspondiente a un índice de Gini próximo de la desigualdad absoluta, de 0.846.

31 Siguiendo la clasificación disponible por el TSE, Patrimonio Inmobiliario fue considerado según el agrupamiento: apartamento; anexo; casa; construcción; hangar; sala comercial; otros bienes inmuebles; ahorro para construcción o adquisición de bien inmuebles; edificio comercial; edificio residencial; sala o conjunto; solar; tierra.

32 Patrimonio Financiero considerado: acciones (inclusive las provenientes de línea telefónica); aplicación de renta fija [CDB (Certificado de Depósito Bancario), RDB (Recibos de Depósitos Bancarios) y otros]; libreta de ahorro; consorcio no contemplado; crédito decurrente de alienación; crédito decurrente de préstamo; depósito bancario en cuenta corriente en el exterior; depósito bancario en cuenta corriente en el país; dinero en efectivo (moneda extranjera); dinero en efectivo (moneda nacional); fondo de acciones, incluyendo cartera libre y fondo de inversión en el exterior; fondo de aplicación en cuotas de fondos de inversión; fondo de capitalización; fondo de inversión financiera - FIF; mercados futuros, de opciones y a término; oro, activo financiero; otras aplicaciones e inversiones; otras participaciones societarias; otros créditos y ahorros vinculados; otros depósitos cash y numerario; otros fondos; plano PAIT (planos de ahorro e inversión) y libreta de fondo para pensionado, acciones o partes del capital; VGBL (vida generadora de beneficio libre).

33 Patrimonio Mobiliario considerado: aeronave; bien relacionado con el ejercicio de la actividad autónoma; derecho de autor, de inventor y patente; derecho de minería y asemejados; embarcación; joya, cuadro, objeto de arte, de colección, antigüedades, etc.; licencia y concesiones especiales; línea telefónica; otros bienes y derechos; otros bienes muebles; título de club y asemejado; vehículo automotor terrestre: camión, automóvil, moto, etc.

Tabla 5.

Distribución patrimonial por equidad, según el nivel educativo. Elecciones municipales de 2012

	Valor Promedio Declarado	Valor de todas las declaraciones patrimoniales	Población de Candidatos		
ANALFABETO	R\$ 61,809.91	R\$ 6,984,520.00	0.01%	113	0.02%
LEE Y ESCRIBE	R\$ 84,005.20	R\$ 1,322,493,851.75	2.4%	15743	3.3%
ENSEÑANZA FUNDAMENTAL INCOMPLETA	R\$ 87,548.65	R\$ 7,250,953,939.31	13.1%	82822	17.1%
ENSEÑANZA FUNDAMENTAL COMPLETO	R\$ 86,084.57	R\$ 5,895,846,003.00	10.6%	68489	14.2%
ENSEÑANZA PROMEDIA INCOMPLETA	R\$ 81,012.99	R\$ 2,035,451,304.77	3.7%	25125	5.2%
ENSEÑANZA PROMEDIA COMPLETA	R\$ 91,922.84	R\$ 15,735,720,073.90	28.3%	171184	35.4%
SUPERIOR INCOMPLETO	R\$ 113,335.61	R\$ 2,602,299,035.51	4.7%	22961	4.7%
SUPERIOR COMPLETO	R\$ 213,177.66	R\$ 20,670,771,943.51	37.2%	96965	20.1%
TOTAL GENERAL	R\$ 114,853.73	R\$ 55,520,520,671.75	100%	483402	100%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (TSE).

A pesar de observar solamente la clase política, se nota una coherencia entre el valor promedio declarado del candidato y su nivel educativo, guardando, así como en la renta, una correlación positiva. La distribución patrimonial por nivel de escolaridad muestra que los candidatos de enseñanza superior y media completos e incompletos concentraron casi el 74% de toda la riqueza declarada en 2012, a pesar de representar el 65.4% de la población de candidatos en el certamen.

Otra tabulación interesante es la comparación de las declaraciones patrimoniales con las profesiones de los candidatos en las elecciones municipa-

les de 2012. En la siguiente tabla fue elaborado un ranking de las 20 categorías profesionales con el mayor peso patrimonial de la distribución. Como era esperado, la categoría empresarial y aquellas ligadas a la agricultura son las más representativas en términos de peso de los acumulados de riqueza sobre el total declarado, seguido de los representantes oriundos de carreras públicas y de profesionales liberales, especialmente médicos y abogados. En algunas categorías en el tope de la lista, como agricultores y servidores públicos municipales, el alto peso en la población de candidatos explica la participación en las acumulaciones totales más que el promedio patrimonial declarado, mientras en las categorías de médicos, alcaldes y ganaderos la relación es inversa.

Tabla 6.

Relación de las 20 categorías profesionales de candidatos con el mayor valor acumulado de patrimonio. Elecciones municipales de 2012

	Promedio declarado de Patrimonio	% de la Población	% del Valor	Número de Candidatos	Valor de todas las declaraciones patrimoniales
EMPRESARIO	R\$ 399,379.93	4.30%	14.95%	20784	R\$ 8,300,712,508.53
AGRICULTOR	R\$ 136.019.16	8.08%	9.57%	39055	R\$ 5,312,228,293.96
COMERCIANTE	R\$ 131.042.61	7.35%	8.38%	35524	R\$ 4,655,157,507.65
CONCEJAL	R\$ 149.001.89	4.32%	5.60%	20883	R\$ 3,111,606,527.17
SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL	R\$ 60.811.32	8.16%	4.32%	39450	R\$ 2,399,006,577.29
ABOGADO	R\$ 314.688.08	1.57%	4.31%	7602	R\$ 2,392,258,819.95
APOSENTADO PÚBLICO (EXCEPTO SERVIDOR PÚBLICO)	R\$ 134.962.24	3.11%	3.65%	15011	R\$ 2,025,918,145.12
MÉDICO	R\$ 653,084.84	0.64%	3.64%	3096	R\$ 2,021,950,675.60
GANADERO	R\$ 647,175.28	0.50%	2.84%	2437	R\$ 1,577,166,162.97
ALCALDE	R\$ 673,679.33	0.41%	2.38%	1963	R\$ 1,322,432,518.58
PRODUCTOR AGROPECUARIO	R\$ 389,338.83	0.60%	2.03%	2890	R\$ 1,125,189,229.79
SERVIDOR PÚBLICO ESTATAL	R\$ 117,407.85	1.93%	1.97%	9335	R\$ 1,096,002,233.17

ADMINISTRADOR	R\$ 177,277.75	1.27%	1.97%	6159	R\$ 1,091,853,658.21
PROFESOR DE ENSEÑANZA MEDIA	R\$ 93,983.97	2.40%	1.96%	11585	R\$ 1,088,804,302.45
INGENIERO	R\$ 504,940.45	0.35%	1.55%	1709	R\$ 862,943,236.03
PROFESOR DE ENSEÑANZA FUNDAMENTAL	R\$ 60,773.72	2.81%	1.49%	13579	R\$ 825,246,312.27
QUEHACERES DOMÉSTICOS	R\$ 31,557.12	4.80%	1.32%	23225	R\$ 732,914,046.05
SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL	R\$ 202,053.33	0.51%	0.90%	2471	R\$ 499,273,780.33
TRABAJADOR RURAL	R\$ 58,193.67	1.71%	0.87%	8258	R\$ 480,563,302.07
CONTABLE	R\$ 199,846.50	0.45%	0.79%	2196	R\$ 438,862,908.17

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Otra tabulación interesante, que la base de datos del TSE posibilita, es la distribución regional del patrimonio declarado, expuesto en la tabla de abajo. Se puede notar que la región sureste tiene la mayor participación en el total declarado, seguido del sur, noreste, centro-oeste (excluyendo el D.F., por no haber elecciones municipales) y Norte, por orden decreciente de importancia. Cabe señalar que la distribución relativa entre cada región y los tipos de patrimonio declarados no difieren significativamente del promedio nacional. En el centro financiero brasileño, el sureste, el promedio patrimonial financiero declarado por los candidatos sigue la línea nacional. De todos modos, el peso de las declaraciones inmobiliarias en la riqueza de los candidatos es muy representativo.

Tabla 7.

Distribución patrimonial regional (R\$ millones). Elecciones municipales 2012

	Total		Inmobiliario		Financiero		Mobiliario	
Norte	9.08%	R\$ 5,038.62	R\$ 3,657.46	72.59%	R\$ 469.84	9.32%	R\$ 911.32	18.09%

Nor- deste	18.50%	R\$ 10,269.69	R\$ 7,243.88	70.54%	R\$ 1,067.64	10.40%	R\$ 1,958.16	19.07%
Centro- Oeste (- DF)	13.76%	R\$ 7,638.90	R\$ 5,118.80	67.01%	R\$ 1,444.82	18.91%	R\$ 1,075.29	14.08%
Sudeste	38.75%	R\$ 21,514.35	R\$ 15,570.90	72.37%	R\$ 2,972.07	13.81%	R\$ 2,971.38	13.81%
Sur	19.92%	R\$ 11,058.95	R\$ 7,542.29	68.20%	R\$ 1,689.25	15.27%	R\$ 1,827.41	16.52%
Total	100.00%	R\$ 55,520.52	R\$ 39,133.33	70.48%	R\$ 7,643.62	13.77%	R\$ 8,743.56	15.75%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (TSE).

El avance de investigaciones patrimoniales en Brasil tiene, en su horizonte más fecundo, la apertura pública de datos del catastro de personas físicas y, se debe dejar claro, fundamentalmente de personas jurídicas de la Receta Federal. Solamente la introducción de una distribución de ciudadanos declarantes es insuficiente para percibir el todo de la economía de acumulados, que le permite a la riqueza girar en forma de renta apropiada por los diferentes grupos sociales. En los acumulados, son las empresas sus grandes detentores, y saber cómo el nivel subterráneo de la economía se mueve y construye sus trincheras en el interior de la sociedad, traería luz para una nueva generación de políticas redistributivas a partir del combate de la concentración de acumulados, y no solamente de los flujos, no solamente fortaleciendo los impuestos sobre patrimonio ya existentes, sino arrastrando el Impuesto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto en la Constitución y nunca reglamentado.

Más que eso, conocer la dinámica patrimonial de la economía brasileña nos permitiría profundizar en la principal cuestión del modelo de desarrollo reciente, si es de hecho un modelo inclusivo y, al mismo tiempo, transformador de las estructuras arcaicas generadoras de desigualdad. Sobre el primer campo de fuerza de ese modelo, restan pocas dudas de que es motor de inclusión de millones de brasileños en una vida menos infernal que el destino trazado por el neoliberalismo. Sin embargo, sobre el carácter transformador de este modelo, todavía es preciso saber si la que emerge de esta sociedad es una gran clase media o si la desigualdad apenas se dislocó

de los flujos monetarios para los acumulados de riqueza, manteniéndose invisible ante las investigaciones domiciliarias y las Cuentas Nacionales.

Observaciones finales

El debate sobre las causas de la reducción de la desigualdad con desarrollo democrático, social y económico, está abierto. Mientras tanto, es crucial observar que uno de los motivos determinantes de ese fenómeno no fue el hecho de Brasil haber traído de vuelta el Estado a la ecuación del desarrollo, ni tampoco haber traído de regreso el trabajo. Los investigadores sobre Brasil están progresivamente descubriendo no solamente fuertes relaciones entre el bienestar social y las políticas públicas, sino también una vultuosidad en el seno de las condiciones demográficas asociada a la estructuración del mercado de trabajo. A medida que Brasil generó empleos mejores, redujo el desempleo y extendió la participación de la parte productiva de la sociedad, que está en su ápice demográfico; al mismo tiempo fortaleció su *welfare state* y fue creado un ciclo de desarrollo conectando toda la economía nacional.

Este estándar de desarrollo presenta contradicciones internas, como describí arriba. Entre ellas se destacan dos: La dinámica social impactó más la renta de las familias que las cuentas nacionales, o sea, existe un desacoplamiento entre renta y valor agregado; y no es posible afirmar que la fuerte redistribución de flujos resultante de las mejorías en el mercado de trabajo haya impactado en la distribución de acumulados. En otras palabras, estamos delante de una creciente duda entre si bastaría avanzar con el modelo real de desarrollo, tal como está diseñado hoy (ha sido el responsable del más largo ciclo político de la democracia brasileña), o si habría un modelo mejor de desarrollo, que requeriría cambios estructurales, pero pertenecería al mismo *ethos* en que se formó la decisión política de incluir a los pobres y reducir las desigualdades en Brasil, avanzando ahora no solamente en los flujos de renta, sino también en los acumulados de riqueza.

Referencias bibliográficas

- Campos, A. G.: “Sindicatos en Brasil hoy: dilemas presentados por la sindicalización”, en *IPEA: Boletín Mercado de trabajo*, no. 56, 2014, p. 29-38.
- Cardoso, Alberto: “Los sindicatos en Brasil”, en *IPEA: Boletín Mercado de trabajo*, no. 56, 2014, pp. 21-28.
- Instituto de Investigación Económica Aplicada: “Los efectos económicos del gasto social en Brasil”, en *Perspectivas de la Política Social*, IPEA, 2010.
- _____ : *Gastos con la Política Social: palanca para el crecimiento con distribución de renta*, comunicado no. 75, 2011a.
- _____ : *Gasto Social Federal: Un análisis de la ejecución ornamental de 2010*, comunicado no. 108, 2011b.
- _____ : *Características de la formalización del mercado de trabajo brasileño entre 2001 y 2009*, comunicado no. 85, 2011c.
- _____ : *Equidad fiscal en Brasil: impactos distributivos de la tributación y del gasto social*, comunicado no. 92, 2011d.
- _____ : *Dos décadas de desigualdad y pobreza en Brasil medidas por la PNAD-IBGE*, comunicado no. 159, 2013.
- Freddo, Daniela y A. B. Calixtre: “Money, Wealth and Patrimonialist Capitalism in Brazil: la theoretical discussion for la practical challenge”, DAAD Partnership, 2011 en http://daadpartnership.htw-berlin.de/fileadmin/Workshops/2011_Campinas/Papers/Freddo_Calixtre_Money_Wealth_Patrimony.pdf
- Medeiros, Marcelo, P. H. G. F. Souza y F. A. Castro: “La estabilidad de la desigualdad de renta en Brasil, 2006 a 2012. Estimativas con datos del Impuesto de Renta e investigaciones domiciliarias”, en revista *Ciencia y salud colativa*, 2014, <http://iepecdg.com.br/uploads/artigos/SSRN-id2479685.pdf>
- Neri, Marcelo Côrtes (Coord.): *La nueva clase media: el lado brillante de la base de la pirámide*, Sao Paulo, Saraiva, 2011.
- Pochmann, Marcio: *¿Nueva clase media? El trabajo en la base de la pirámide social brasileña*, Sao Paulo, Boitempo, 2012.

Singer, André: “Raíces sociales e ideológicas del Lulismo”, en *Nuevos Estudios CEBRAP*, no. 85, diciembre, 2009.

_____: “El Lulismo y su futuro”, en *Revista Piauí*, octubre, 2011.

Squeff, G. C.: *Desindustrialización: luces y sombras en el debate brasileño*, Brasília, IPEA, junio, 2012 (Texto para discusión, no. 1.747).

Uchôa, Christiane y Celia Lessa Kerstenetzky: *¿Es la “nueva clase media” clase media? Lo que dice la Investigación de Planificaciones Familiares (2008-2009)*, Center for Studies on Inequality and Development. Discussion Paper no. 66, octubre, 2012.

La región más desigual. En busca de sus raíces desde una perspectiva crítica³⁴

Dr. Juan Pablo Pérez Sáinz³⁵

De la misma manera que Alexander von Humboldt, a inicios del siglo XIX y al contemplar el valle de México, comentó que estaba ante la región más transparente, una persona contemporánea observando la realidad latinoamericana diría, de manera más prosaica, que está ante la región más desigual. Pero esta desigualdad no es cualquier desigualdad, se trata de la desigualdad de ingresos; en relación con otras dimensiones, hay regiones del globo que tienen desempeños peores. Al respecto es importante tener claro que se está ante una desigualdad de resultado y, por tanto, intentar desentrañar las causas de este fenómeno implica trascender los ingresos e indagar en los procesos que los generan.

El pensamiento (neo)liberal nos ha impuesto una visión de lo social centrada en la esfera redistributiva donde el sujeto por excelencia es el hogar que se entiende como agregación de individuos. En este sentido, las desigualdades de ingreso son, justamente, desigualdades entre hogares y, en última instancia, entre individuos. Esto supone que se maneja una comprensión «blanda» del poder, y del conflicto, que hace que cualquier explicación de la desigual sea limitada y sesgada. De hecho, esto es consistente con la construcción de lo social, realizada desde hace varias décadas a partir del enfoque de «pobreza», que ha supuesto una comprensión no relacional de este fenómeno sin referencia alguna al poder y al conflicto.

En este sentido es necesario hacer un planteamiento que, recuperando la tradición *rousseauuniana*—de estirpe radical y crítica— sobre desigualdades, anteponga en el análisis una concepción «dura» del poder que incluya todo tipo de antagonismos y conflictos. En este sentido hay que desplazar la discusión hacia el análisis de las desigualdades de excedente. Este tipo de desigualdades se materializan en la esfera distributiva, constituida por los

34 Publicado en Castillo Gallardo, Mayarí y Claudia Maldonado Graus: *Desigualdades. Tolerancia, legitimación y conflicto en las sociedades latinoamericanas*, Santiago de Chile, RIL editores, 2015.

35 Sociólogo. Investigador de FLACSO-Costa Rica.

mercados básicos, e incorpora otros sujetos sociales además de los individuos. De esta manera es posible desarrollar una perspectiva analítica más enriquecedora que además no se limita a la dinámicas que tiene que ver con las pugnas sobre el excedente sino que además incorpora problemáticas tan importantes como la de la ciudadanía, en concreto la social, y la de las diferencias y su procesamiento.

A partir de lo expresado en los párrafos precedentes, el presente texto se estructura a partir de tres apartados.³⁶ En el primero intentaremos desarrollar una crítica al pensamiento (neo)liberal sobre las desigualdades enmarcándolo dentro de esa concepción aséptica de lo social. Por el contrario, en un segundo acápite plantaremos algunas proposiciones básicas para analizar las desigualdades de excedente para complementarlas, en un tercer apartado, con reflexiones sobre las problemáticas de la ciudadanía social y del procesamiento de las diferencias. Concluiremos formulando un conjunto de hipótesis sobre las desigualdades de excedente, a partir de este conjunto de reflexiones analíticas, que buscan demostrar que una perspectiva crítica permite captar mejor las raíces de los procesos que han hecho a América Latina la región más desigual.

I. (Neo)liberalismo y desigualdades: la imposición de un sentido común despolitizado sobre lo social

El tema de las desigualdades en la agenda (neo)liberal aparece a fines de los 90.³⁷ En 1999 se publica el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1999) al que seguirá el del Banco Mundial (De Ferranti *et al.*, 2004) y el del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010).³⁸ No obstante la importancia de esta problemática ya había

36 Señalemos que, a partir del apartado segundo, sintetizamos el marco analítico que hemos propuesto para abordar la problemática de la persistencia de las desigualdades de excedente. Al respecto, véase Pérez Sáinz (2012b).

37 En este sentido, Roberts (2012) ha argumentado que cuando —a mitad de los noventa— Brasil superó su situación hiperinflacionaria, los procesos de ajuste estructural en América Latina ya habían alcanzado sus objetivos principales y la lógica de la competencia democrática empezó a politizar los déficits sociales que habían generado la liberalización de los mercados. En este nuevo contexto, los organismos internacionales ya no podían evitar la problemática de las desigualdades.

38 En ese último año, se publica también el informe de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2010) que, si bien sería injusto enmarcarlo en esta corriente (neo)

sido señalada por Vusković Bravo (1993), a inicios de la última década del siglo pasado, quien había argumentado que el rasgo más sobresaliente de la dinámica de desarrollo latinoamericano era la persistencia, reconstitución y profundización de la desigualdad social. Era un planteamiento que se inscribía en la vieja tradición histórico-estructuralista del pensamiento cepalino, distanciado del que —desde hacía una década— había comenzado a revisar ese organismo privilegiando la problemática de la competitividad sistémica y redefiniendo la cuestión social en términos de «pobreza» bajo la influencia del Banco Mundial. Pese a su indiscutible relevancia, este señalamiento de Vusković Bravo pasó inadvertido.

Para entender que el enfoque (neo)liberal sobre desigualdades implica una concepción despolitizada de lo social es necesario remitirse a su origen y que tiene que ver con la comprensión de las carencias materiales básicas de la población que este enfoque realizó, hace tres décadas, a través de lo que denominamos la invención de la «pobreza»³⁹. Al respecto hay que destacar dos elementos. El primero tiene que ver con la premisa clave en el enfoque de «pobreza»⁴⁰: los hogares «pobres», así como los «no pobres», se definen respecto a estándares que establecen los expertos.⁴¹ En la definición de estos estándares, los analistas suelen adoptar enfoques normativos reconociéndose así que el enfoque de «pobreza» carece de una perspectiva relacional (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2007). O sea, la «pobreza» no se entiende como hecho social, resultado de relaciones de poder y, por tanto, resulta siendo ajena al conflicto. Es por esta razón que planteamos que el (neo)liberalismo ha propuesto una comprensión de lo social despolitizada

liberal, tampoco propone un enfoque alternativo y crítico. Al respecto, véase la valoración de D'Amico (2013).

39 Nos referimos a la construcción del enfoque y no al fenómeno que trata de aprehender. Hay un uso coloquial del término de pobreza que suele ser relacional ya que los pobres (sin comillas) se entienden en relación a los ricos y viceversa. Aprovechemos para recordar que antes que el Banco Mundial impusiera su concepción en términos de «pobreza», en América Latina se había dado una rica discusión en términos de marginalidad. Esta se perdió y hasta recientemente, con el enfoque de exclusión social, se recuperan elementos de esta discusión.

40 Hablamos de enfoque en singular a pesar de las múltiples variantes metodológicas sobre cómo medir «pobreza». De hecho, en América Latina la discusión sobre pobreza ha sido, fundamentalmente, metodológica sin mayor discusión sobre las premisas teóricas.

41 Hay otras dos premisas (la de la «pobreza» como sinónimo de integración social deficiente y la de la movilidad social de superación de la «pobreza» si se aplican las políticas «correctas») que no podemos abordar en este texto pero cuya crítica hemos hecho en otro trabajo (Pérez Sáinz, 2012a).

a través de la invención de la «pobreza⁴²» y que ha logrado—de manera muy exitosa— imponerla como sentido común (Pérez Sáinz, 2012a).⁴³

El segundo elemento tiene que ver con el desplazamiento del proceso de constitución de ciudadanía social del lugar de trabajo al hogar, o sea, de la producción al consumo. Este ha sido un movimiento que ha tenido lugar a través de un doble proceso: por un lado, se ha dado un mercantilización de la seguridad social, núcleo básico de la ciudadanía social basada en el empleo formal de antaño; y, por otro lado, ha habido un desplazamiento de las nuevas políticas sociales hacia el espacio de la reproducción. Las políticas de transferencias condicionadas expresan la conclusión de este itinerario (Pérez Sáinz, 2012b). Es decir, lo social se ha desplazado desde la esfera primaria, la de la distribución, hacia la secundaria, la de la redistribución.⁴⁴

Este desplazamiento ha supuesto que las desigualdades de ingreso en la región se aborden en términos de desigualdades de ingresos entre los hogares, y entre las personas, en detrimento de otro tipo de medición que privilegia otras esferas sociales.⁴⁵ Las consecuencias se pueden apreciar mejor si las diferenciamos de acuerdo a las dos preguntas básicas que se deben formular cuando se aborda cualquier tipo de desigualdad: ¿desigualdad de qué? y ¿desigualdad entre quiénes? (Bobbio, 1993).⁴⁶

El «qué» parece obvio: el ingreso del hogar. Pero, esta respuesta se sustenta en un par de premisas discutibles. La primera es que el *locus* del análisis es el hogar y que, por tanto, lo que se privilegia es la esfera de la distribución secundaria, donde la redistribución tiene lugar, en detrimento de la

42 El corolario es la invención de los «pobres»; un falso sujeto social que nunca se ha manifestado como actor social ya que solo tiene existencia en la mente de los autores (neo)liberales.

43 Los gobiernos posneoliberales, incluso aquellos con un discurso más radical contra el (neo)liberalismo, siguen sin cuestionar este sentido común.

44 Este desplazamiento también ha supuesto la reducción del hogar a unidad de consumo, perdiéndose así su complejidad como unidad de reproducción como, por ejemplo, era abordada en la problemática de las estrategias de supervivencia.

45 Nos referimos a la distribución funcional del ingreso ya que en la región apenas existen análisis sobre tal tipo de distribución, un hecho que —como pertinentemente ha señalado Lindenboim (2008)— no es fruto de la casualidad.

46 Sen (1995), en su texto clásico, se plantea solo la primera pregunta lo que implica que, al dar por hecho que las desigualdades se establecen entre individuos, su respuesta a la desigualdad de qué, queda intencionalmente ubicada en el horizonte liberal y la puede formular en términos de su teoría sobre las capacidades.

primaria que es donde la distribución acaece y donde se generan la mayoría de los ingresos. En términos de políticas implica que la (des) igualdad sería responsabilidad, fundamentalmente, del Estado y de los hogares; los mercados y quiénes los controlan quedarían en un segundo plano.⁴⁷ La segunda premisa es que al hablar de ingreso estamos hablando de desigualdades de resultado y no necesariamente de los procesos que los generan que, en su gran mayoría, no se ubican en esta esfera de la distribución secundaria. Además, no hay que olvidar que la forma monetaria de esa desigualdad tiende a mixtificar esos procesos a través de su abstracción.

Pero el problema es más complejo ya que el ingreso familiar no es más que la sumatoria de un conjunto de ingresos: de ingresos laborales (salariales y no salariales) y no laborales (distintos tipos de rentas, transferencias privadas y públicas). Por consiguiente, tenemos una amalgama de distintas desigualdades (múltiples «de qué») y, por tanto, desigualdad de ingresos entre hogares es, en el fondo, un falso «de qué». Puede ser que respecto a ciertos tipos de ingresos la desigualdad haya disminuido pero, en relación a otros, puede ser que haya aumentado. Por esto tiene pertinencia preguntarse desigualdad «de qué» intentando precisar lo mejor posible de qué fenómeno estamos hablando. Amalgamar, a través del ingreso familiar, genera más confusión que clarificación.

Por esta razón hay que ser cuidadosos a la hora de interpretar los resultados de estimaciones de la distribución de los ingresos familiares a través de coeficientes como el de Gini que tenemos tan incorporado en el sentido común y que lo utilizamos para afirmar —de manera taxativa— si la desigualdad creció, se mantuvo estable o descendió en un cierto país.⁴⁸ Estos tipos de resultado tienen una utilidad interpretativa muy limitada y confinarse a ellos supone una comprensión restringida y superficial de las desigualdades de ingreso. Lo importante es determinar qué procesos han generado esos resultados y esto implica descomponer este coeficiente según sus fuentes,

47 La responsabilidad de quienes los controlan, se ha autodefinido en la llamada «responsabilidad social de la empresa», de carácter eminentemente asistencial recordando ciertas prácticas del siglo XIX desarrolladas por las élites, especialmente por las mujeres de este estrato social.

48 La crítica no es al coeficiente *per se* ya que por la lógica de su construcción, muestra ser un instrumento adecuado para captar desigualdades al reflejar un juego de suma cero (lo que unos ganan, los otros lo pierden). Es decir, se trata de la propia lógica del poder que sustenta el fenómeno de las desigualdades. El problema es lo que se mide.

lo cual tiene una doble implicación interpretativa de gran importancia. Por un lado, con la excepción de las transferencias, el análisis se desplaza a la esfera primaria, la de la distribución. Y, por otro lado, la clave está en cómo se identifican las fuentes ya que puede haber distintas formas que conllevan opciones interpretativas distintas.

La respuesta al «entre quiénes» parece ser también obvia: entre hogares. Pero los hogares son entendidos como agregados de individuos, por lo que el verdadero «entre quiénes» es entre individuos. El individuo es el sujeto por excelencia de las desigualdades para los enfoques de inspiración liberal. Estamos, sin duda, ante un sujeto con existencia histórica fruto de la modernidad occidental. El problema es postular, por principio, la centralidad de este sujeto social en detrimento de otros sujetos sociales igualmente importantes. De esta manera, la clases sociales son relegadas cuando no ignoradas y la pertenencia a pares categóricos de distinta naturaleza (género, etnia, raza, territorialidad, etc.) redefinida en términos de atributos de los individuos.

La principal consecuencia de esta centralidad es que los logros acaban imponiéndose a las adscripciones y las desigualdades resultantes suelen considerarse legítimas, ya que se acaba reivindicando la existencia de igualdad de oportunidades. Estas, como bien ha argumentado Dubet (2011), se sustentan en una premisa ficticia que supone que los individuos se distribuyen de manera proporcional, en cada generación, en todos los niveles de la estructura social independientemente de sus adscripciones. Esta primacía del logro conlleva una concepción «blanda» tanto del poder como de los conflictos. Este es lo que, justamente, refleja el concepto de agencia entendido como «...la capacidad efectiva de las personas para incidir en la realidad para alcanzar aquellos objetivos y valores que consideran importantes» (PNUD: 2010: 82).⁴⁹

En este sentido, y remitiéndonos de nuevo al coeficiente de Gini, hay que señalar que la fuente de datos utilizadas en la región para este tipo de estimaciones, las encuestas de hogares, no nos permiten captar a los más poderosos, o sea, a las verdaderas élites. Su pequeño peso hace que la probabilidad de ser incorporados en la muestra, sea ínfima; además suelen ser

⁴⁹ Esta es una concepción inspirada en los planteamientos de Sen y que es clave en la propuesta del PNUD sobre desigualdades en América Latina.

refractarios a ser entrevistados y si lo permiten, es razonable pensar que los ingresos de origen no laboral no estarían reportados en su verdadera magnitud. Es decir, se está ante un problema de truncamiento de información en la cola derecha de la distribución de ingresos, o sea, de los ingresos más altos (Székely y Hilgert, 1999; Cortés, 2001). Corolario de ello es que las élites —de peso ínfimo— se diluyen en el decir superior por lo que los auténticos detentadores del poder se desvanecen. O sea, se habla de poder —de manera «blanda»— ignorando a los verdaderamente poderosos ya que tenemos un «entre quiénes» incompleto.⁵⁰

Por consiguiente, el (neo)liberalismo nos ha impuesto una visión sobre las desigualdades de ingreso que privilegia la redistribución sobre la distribución, que nos limita a observar un resultado mixtificador de múltiples procesos de desigualdad y que conlleva una concepción «blanda» del poder, ya que la pugna es entre individuos buscando lograr sus objetivos.

II. El regreso a la esfera distributiva: las desigualdades de excedente

Ya hemos señalado que intentar identificar los procesos que afectan a las desigualdades de ingreso entre hogares, supone desplazarse hacia la esfera primaria, la de la verdadera distribución. En esta esfera, las respuestas a las dos preguntas básicas sobre desigualdades son radicalmente distintas a las formuladas desde el enfoque (neo)liberal. Así, a la interrogante

50 Peor aún, ha habido intentos de hacer creer que el decil superior representa los «verdaderos ricos» de la región como lo hizo el BID (1999) al analizar el perfil de ese decil. Según este organismo se trata de individuos con ocupaciones superiores que habitan en ciudades con menos hijos, y sobre todo con mayor educación (BID, 1999: 20-22). Este perfil supone que los grandes empresarios no son los únicos «ricos» de la región; de hecho constituyen minoría ya que representan apenas entre el 10% y el 20% de ese decil y, por consiguiente, no pueden ser responsabilizados de la desigualdad aguda de la región. Con esta aseveración existe la posibilidad de levantar un discurso retórico cargado con gran cinismo. Es decir, los «ricos latinoamericanos» serían personas que han obtenido una educación superior (probablemente tuvieron acceso a ella por cuna pero aprovecharon la oportunidad). Han sabido hacer reconocer su «capital humano» en el mercado de trabajo, por eso tienen una ocupación bien remunerada. Lo mismo pasa con su cónyuge, por lo que en el hogar «rico» incluso se podría decir que no habría tanta inequidad de género. Y además tienen un comportamiento demográfico «racional», por no decir, «responsable». Ante este perfil, cabe preguntarse ¿este tipo de personas no merecen ser «ricas»? La respuesta no puede ser más que afirmativa. De esta manera, cualquier discusión crítica sobre las desigualdades concluye, ya que las desigualdades serían legítimas (Pérez Sáinz, 2012b).

sobre desigualdad de qué, la respuesta es: poder en los mercados básicos para posibilitar la generación y apropiación de excedente. Y, a la pregunta de desigualdad entre quiénes, la respuesta es: no solo los individuos sino también los pares categóricos (de género, etnia/raza, territorialidad, etc.) y, sobre todo, las clases sociales (Pérez Sáinz, 2012b).

Estas respuestas enmarcan el análisis en una perspectiva radical, de corte crítico, y por tanto alejada de la tradición liberal a la cual se contraponen de una triple manera: no acepta el individualismo metodológico, ni la visión acrítica del desarrollo del capitalismo y sus consecuencias sociales, ni que la persistencia de las desigualdades sea inevitable (Mora Salas, 2004). Veamos el contenido conceptual de estas nuevas respuestas.

El punto de partida son los mercados básicos que son los ámbitos mercantiles donde se definen las condiciones de producción material de una sociedad capitalista. Nos referimos a mercados como el laboral, el de capitales o el de seguros⁵¹ sin olvidar la mercantilización de la tierra (y lo que ha podido implicar como despojo de sus propietarios ancestrales) y del recurso clave de la globalización, el conocimiento. Hay que recordar que fuerza de trabajo, capital y tierra, y habría que incorporar conocimiento, son las mercancías que Polanyi (1992) calificó como «ficticias⁵²». Este adjetivo responde al hecho que si el respectivo mercado actúa de manera autorregulada se transforma, según la expresión del economista húngaro, en un «molino satánico» que acaba destruyendo la correspondiente mercancía.⁵³ Esto trae a colación al Estado, sea por su ausencia o por las modalidades de su presencia, en los mercados básicos como un elemento insoslayable en el análisis de las dinámicas de estos mercados. Es decir, los mercados siempre están regulados, la cuestión es cómo lo están y, sobre todo, quiénes lo regu-

51 Para Figueroa (2000), desde su propuesta de una economía Sigma que le correspondería a sociedades heterogéneas como las latinoamericanas, es en estos mercados básicos donde se puede generar la exclusión que, en nuestra opinión, sería la manifestación extrema de este tipo de desigualdades.

52 Se puede reformular ampliando el término «tierra» al de «naturaleza»; de hecho en el título del capítulo XV de su texto, Polanyi utiliza el término «naturaleza». Aprovechemos para señalar que sería importante reflexionar si el conocimiento podría ser considerado también como mercancía «ficticia» en el sentido dado por este autor.

53 La actual crisis, originada en mercados de capital autorregulados, es más que elocuente de la actualidad y pertinencia de las propuestas de Polanyi.

lan. Esto último introduce la problemática del poder que se abordará más adelante.⁵⁴

Y, como se está hablando de una sociedad que ha superado su etapa de reproducción simple, lo que realmente está en juego son las condiciones de producción del excedente. Es decir, los mercados básicos son aquellos donde se definen las condiciones de generación y apropiación de excedente en una sociedad capitalista. En términos de excedente y siguiendo a Tilly (1999), habría que diferenciar dos mecanismos básicos de generarlo y apropiárselo: la explotación y el acaparamiento de oportunidades.⁵⁵ La existencia de dos mecanismos diferenciados de generación de excedente implica que se deba hablar de dos campos de desigualdades de excedente. El primero estaría referido a las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo asalariada, mientras el segundo campo remite a las condiciones de acaparamiento de oportunidades de acumulación. En la comprensión de cada uno de ellos se encuentran conceptos claves: el de explotación del trabajo por el capital en Marx (1975) y el de cierre o clausura en Weber (1984).

El primero de estos campos, el referido a las condiciones de explotación, se materializa en el mercado laboral. Esto supone que el pulso primordial entre capital y trabajo no acaece en la producción sino previamente en ese mercado. Solo si se logra relativizar la igualdad (y la libertad), inherente al intercambio⁵⁶, podrá generarse excedente. Así, en el mercado de trabajo, quien compra es propietario de medios de producción y quien vende solo posee su capacidad de trabajo. El intercambio, a pesar de las apariencias, ni

54 Hay una tendencia, acentuada en los últimos tiempos, a sustancializar el mercado como si fuera un sujeto social. Los mercados (no el mercado en abstracto) son campos de poder donde actúan distintos tipos de sujetos sociales.

55 Para este autor, hay explotación cuando personas poderosas y relacionadas disponen de recursos de los que extraen utilidades significativamente incrementadas mediante la coordinación del esfuerzo de personas ajenas que quedan relegadas de este valor agregado. Por su parte, el acaparamiento de oportunidades acaece cuando miembros de una red circunscrita en términos categóricos, ganan acceso a un recurso valioso y renovable y que está sujeto a monopolio por las actividades de esta red que, a su vez, se ve fortalecida por el *modus operandi*. La explotación, para este autor, es la principal forma de apropiación de las élites mientras que el acaparamiento lo sería para las no élites; pero, esto no supone que las élites no puedan acaparar y las no élites, explotar. Esta diferenciación de tipo de desigualdad según grupo social, ha sido cuestionada por Morris (2000) para quien las élites siempre explotan y acaparan oportunidades.

56 Esta idea clave sobre el intercambio mercantil, como acto social basado en la libertad y la igualdad, será retomada más adelante.

es entre iguales (sus propiedades son radicalmente distintas) ni entre libres (los vendedores se ven compelidos a ofertar su capacidad laboral para poder subsistir). Al respecto, es muy difícil resistirse a no citar al propio Marx (1975: 214), justo al concluir su análisis de la compra y venta del trabajo al inicio de su obra magna, cuando sarcásticamente señalaba que «...el otrora poseedor de dinero abre la marcha como *capitalista*; el poseedor de fuerza de trabajo lo sigue como *su obrero*; el uno, significativamente, sonríe con ínfulas y avanza impetuoso; el otro lo hace con recelo, reluciente, como el que ha llevado al mercado su propio pellejo y no puede esperar sino una cosa: *que se lo curtan*» (cursiva del autor). Es decir, se trata de un «paseo triunfal» en el que se muestra, de manera inequívoca, quien ganó y quien perdió el pulso primordial y anuncia qué pasará en el proceso productivo.

Establecida la asimetría, que tiene que ver con las condiciones bajo las cuales la explotación tendrá lugar, esta se ha validado socialmente y, por tanto, deviene eficaz en el proceso productivo donde el excedente se generará.⁵⁷ Es importante aclarar que el énfasis en la esfera del intercambio no implica negar la centralidad de la productiva ya que es en ella que el excedente se genera. En este sentido, se piensa que el fundamento de la relación capital-trabajo se encuentra en la producción porque en ella tiene lugar la explotación aunque sus condiciones se establezcan en la esfera del intercambio y la apropiación del excedente tenga también lugar en el mercado.

Por su parte, el segundo campo, el de acaparamiento de oportunidades de acumulación, se materializa en un conjunto de mercados: el de capitales y seguros, sin olvidar la mercantilización de recursos claves como la tierra o el conocimiento. Tal acaparamiento es posible porque ciertos tipos de propietarios tienen capacidad de erigir barreras que generan situaciones de monopolio. Esta capacidad tiene origen múltiple (empresarios innovadores de corte *schumpeteriano*, conexiones políticas, redes sociales, etc.) y marca de manera originaria este campo. Al respecto es importante señalar que el propio Estado puede constituirse en sujeto directo en estos tipos de mercados y, por tanto, apropiarse de excedente. En este caso se estaría hablando

57 Esto no supone que al interior del proceso productivo el capital no tenga que seguir ejerciendo su poder sobre el trabajo, ya que este puede desarrollar resistencias más o menos explícitas. Pero este poder se puede ejercer sin ningún tipo de tapujo ya que la empresa es un ámbito autoritario. De hecho, el proceso laboral al interior de esta organización se sustenta en relaciones jerárquicas nítidas, como no puede ser de otra manera. Recuérdese que Marx (1975) hablaba del «despotismo fabril».

del Estado como un capital con capacidad para acaparar oportunidades de acumulación. Este acaparamiento se materializaría a través de la estatización de actividades generadoras de bienes y servicios que se realizan a través del mercado.⁵⁸ La propiedad pública emerge como barrera que permite tal acaparamiento.

A estas alturas del argumento resulta obvio que los mercados básicos son campos de poder.⁵⁹ La concepción de poder que se asume es la clásica weberiana de imposición de voluntad dentro de una relación social, o sea, de un sujeto social sobre otro. Pero, esta imposición puede tener varias dimensiones (Lukes, 2004). Una primera se referiría a los conflictos abiertos y es una dimensión perfectamente observable.⁶⁰ Pero el poder remite también a una segunda dimensión, la de los conflictos encubiertos, ya que los procesos de (des)empoderamiento, como cualquier proceso social, no son consumados, o sea, no hay (des)empoderamiento total, siempre es relativo. En este sentido, la resistencia está presente aunque no siempre se manifiesta de manera abierta, como «formas de resistencia pública declarada», sino que existe también en modalidades disfrazadas, ocultas como «infrapolítica» (Scott, 2007). Pero también hay conflictos latentes, que representan una tercera dimensión del poder, cuando los deseos de las personas se contraponen a sus intereses. De hecho, esto recuerda que «...*power is a capacity not the exercise of that capacity (it may never be, and never need to be, exercised); and you can be powerful by satisfying and advancing others' interests*» (Lukes, 2004: 12). Esta tercera dimensión del poder remite a la problemática de la legitimación de las desigualdades de excedente. Por consiguiente, el análisis del poder, en este caso en los mercados básicos, no puede limitarse a conflictos abiertos (por ejemplo, una huelga de trabajadores de cierta empresa) sino que tiene que tomar también en consideración los encubiertos (por ejemplo, ausentismo por parte de algunos de estos trabajadores) y los

58 Si esta estatización se hace respecto al capital extranjero, se está ante una nacionalización. Un fenómeno importante en la historia de América Latina como mecanismo redistributivo.

59 Incluso se podría decir, siguiendo a Giddens (1989: 115) cuando enfatiza coincidencias entre Marx y Weber, que «...en el capitalismo el *mercado es intrínsecamente una estructura de poder* en la que la posesión de ciertos atributos da ventajas a algunos grupos de individuos en relación con otros» (cursivas del autor).

60 Hay que precisar que no se está hablando solo de conflictos entre los dominantes y los subalternos, ya que al interior de cada uno de ellos se establecen también relaciones de poder (Gledhill, 2000).

latentes (por ejemplo, la aceptación de los trabajadores de esa empresa de las condiciones de trabajo existentes como legítimas).

Pero, el concepto de poder —como señaló el propio Weber (1984)— es sociológicamente amorfo. O sea, hay que especificar las formas que puede adoptar en los mercados básicos identificando el tipo de pugnas por las condiciones de generación y apropiación de excedente. Así, en el caso del campo de condiciones de explotación la pugna se dirime en torno a la dicotomía trabajo *versus* empleo en tanto que este último expresa trabajo con estatuto de garantías no mercantiles (Castel 1997, 2004). Esto supone que cuando se pugna por condiciones de explotación basadas en el predominio de trabajo se está ante un campo signado por una gran asimetría a favor del capital; por el contrario, cuando predomina el empleo, la asimetría se ha relativizado. En el campo de acaparamiento de oportunidades de acumulación, el poder se define por la pugna entre el cierre y la apertura. Un campo caracterizado por el cierre, ya que unos pocos propietarios de medios de producción acaparan las principales oportunidades de acumulación, sería un campo claramente asimétrico.

Esa asimetría se puede relativizar si se han dado procesos de apertura que permiten a más propietarios participar de tales oportunidades.

Este énfasis, en nuestra propuesta, en la pugna del excedente conlleva al sujeto social a considerar —en primera instancia— qué son las clases sociales. No es este el lugar para entrar en la discusión sobre la definición de clases sociales que, como se sabe, ha dado lugar a debates inevitablemente inconclusos por la complejidad de la cuestión. Solo mencionar que, desde nuestra perspectiva, las clases sociales se definen en su pugna por el excedente y no tienen existencia fuera de esa pugna.⁶¹ Pero esto no implica que las dinámicas de poder en los mercados básicos solo se puedan abordar en términos de clase. Eso supondría el retorno al reduccionismo sociológico de antaño en el que las clases sociales lo explicaban todo. En esos mercados hay también dinámicas de individuación, basadas en procesos de ciudadanía y/o de consumismo, que pueden relativizar las dinámicas de clase haciendo que las desigualdades de excedente devengan legítimas. Pero también hay dinámicas relacionadas con pares categóricos constituidos a par-

61 Esto nos aleja de concepciones que priman el consumo y los estilos de vida para caracterizar a las clases sociales.

tir de distintos tipos de oposiciones (de género, etnia/ raza, territorialidad, etc.).

Esta presencia de sujetos múltiples tiene una doble consecuencia analítica de gran importancia. Por un lado, no se puede postular *a priori* la preeminencia de alguno de los sujetos, ni incluso de las clases sociales, a pesar de que los mercados básicos por ser espacios donde se configuran las condiciones de generación y apropiación del excedente, serían ámbitos privilegiados de este sujeto social. Y, por otro lado, el análisis, para captar toda esta complejidad, debe trascender los mercados básicos y proyectarse abordando otras esferas sociales. En concreto, nos referimos a los fenómenos de la ciudadanía social, relacionado con las dinámicas de individualización, y al del procesamiento de las diferencias que tiene que ver con la constitución de pares categóricos. Estas dos cuestiones las abordamos en el siguiente apartado, ya que sin ellas no se pueden entender las dinámicas de las desigualdades de excedente.

III. Ciudadanía social y procesamiento de las diferencias

El desarrollo de la ciudadanía no es ajeno a las contradicciones que genera la configuración de los mercados en el capitalismo. Es importante recordar que, en la base, se encuentra un acto social único en la Historia: el intercambio mercantil. Decimos único porque es un acto que requiere de los sujetos que participan en él dos atributos básicos: libertad, ya que la participación es voluntaria e igualdad para que el intercambio se realice.⁶² Pero, la constitución de mercados implica que el capital tiene que generalizar ese intercambio mercantil y al hacerlo viola esos dos atributos. Esa violación tiene su consolidación en la ciudadanía civil que hace del derecho de la propiedad su piedra angular (Bowles y Gintis, 1987; Barbalet, 1988).⁶³ En ese sentido, consagra esa separación fundamental del capitalismo entre dos

62 Es justamente por esto último que, desde este ámbito del intercambio, es factible plantearse la desigualdad como problemática porque la igualdad es posible (Reis, 2006). Esto acaeció con la modernidad capitalista occidental y es, en este contexto histórico, que hay que emplazar las reflexiones tanto de Hobbes como de Rousseau, los dos «padres» de las tradiciones de reflexión sobre las desigualdades en Occidente, la liberal y la radical respectivamente.

63 Por el contrario, el contrato de trabajo es un ejemplo obvio de las debilidades de los derechos civiles como acertadamente señala Dahrendorf (1996).

tipos de propietarios: los de medios de producción y los de su propia capacidad laboral. Separación que hace que los sujetos no participen de manera voluntaria en el intercambio, ya que los segundos no tienen otra opción que la de vender su fuerza de trabajo para subsistir. O sea, la coerción sorda niega el principio originario de libertad. Y el intercambio no confronta sujetos equivalentes, con lo que el principio de igualdad se viola también. De esta manera, la generalización del intercambio que induce el propio capitalismo, conlleva que propiedad e igualdad sean términos en contradicción (Muriillo, 2008).

Pero, esta no ha sido una situación inamovible y en la historia del capitalismo ha habido reacciones por hacer vigente esos principios de libertad e igualdad del intercambio mercantil. Así, la ciudadanía política, a través del desarrollo de la democracia representativa, ha sido la respuesta para intentar hacer valer la libertad. Por eso, mercado y democracia, los dos estandartes que esgrime el capitalismo para hacer valer la superioridad civilizadora de Occidente, están en permanente tensión. Y el establecimiento de ciudadanía social, estableciendo un piso social mínimo, ha representado el intento por imponer la igualdad.⁶⁴ Es esta última la que nos concierne.

En su concepción originaria, Marshall (1998: 21-22) postuló que la «...propia ciudadanía se ha convertido, en ciertos casos, en el arquitecto de una desigualdad social legitimada⁶⁵». Ha permitido potenciar los procesos de individuación en los mercados básicos neutralizando así las dinámicas de clase que originariamente los define. En este sentido, el Estado entra a jugar un papel importante en el proceso de individuación; es lo que Beck y Beck (2003) han denominado la individuación de la segunda modernidad. Así, al primer proceso de individuación signado por la contradicción entre su generalización y el cuestionamiento de sus principios básicos, ha seguido un segundo proceso de individuación donde el Estado ha intentado paliar la violación referida al principio de la igualdad reconstituyendo individuos menos desiguales. En términos de los soportes de los individuos, postulado

64 Se sigue la propuesta clásica de Marshall (1998) sin que esto implique aceptar la secuencia histórica de emergencia y desarrollo de los distintos tipos de ciudadanía que señaló el autor británico. La literatura sobre el tema ha dejado claramente sentado la posibilidad de diferentes genealogías al respecto.

65 Como se ha dicho, el Estado benefactor es la respuesta marshalliana a la ya mencionada contradicción entre mercado y democracia (Turner, 1993).

por Castel (2010), en la primera modernidad lo constituyó la propiedad privada (ciudadanía civil) mientras que en la segunda modernidad ha sido la ciudadanía social actuando como una suerte de propiedad social.

En este sentido, la ciudadanía social es clave en los procesos de individuación y plantea la cuestión de la legitimidad de las desigualdades de excedente. En efecto, si tal ciudadanía se configura de manera sólida y generalizada como contrato social, las desigualdades resultantes en los mercados básicos pueden ser consideradas como legítimas. O sea, ese piso mínimo actúa como estructura de oportunidades que permite argumentar que el logro se impone a la adscripción. Al respecto surge la interrogante sobre si una ciudadanía social generalizada y consolidada conlleva la desaparición de las dinámicas de clase en los mercados básicos. Al respecto hay que formular un par de observaciones.

Por un lado, los fundamentos y la viabilidad del contrato social radican en los propios procesos de generación y apropiación de excedente. Las contradicciones que las caracterizan y los límites históricos a los que están expuestos, conlleva también cortapisas en la dinámica y alcance de la ciudadanía social.⁶⁶ Es decir, la legitimación de las desigualdades siempre tiene ciertos límites. Sobre el particular Barbalet (1988) ha sido enfático al señalar que los límites históricos de la ciudadanía social están dados por la naturaleza de clases de las sociedades capitalistas. Así, este autor señala que si bien la ciudadanía social constituye un medio que amortigua las desigualdades sociales de forma alguna, representa una solución a las desigualdades de clase que la propia dinámica del capitalismo tiende a regenerar.⁶⁷

Y por otro lado, hay que señalar que las políticas sociales básicas, las que constituyen los pilares de la ciudadanía social, conllevan una separación analíticamente importante: la distinción entre ciudadanos y poblaciones. Los primeros quedan en el dominio de la teoría, las segundas pasan a ser el objetivo de las políticas. En este sentido, se «...produce, necesariamente,

66 Al respecto, el mejor ejemplo lo constituye el denominado «contrato fordista», alcanzado y desarrollado en la llamada «edad de oro» del capitalismo y que entró en crisis en los 70 del siglo pasado como resultado del agotamiento de ese ciclo de acumulación.

67 De hecho en la concepción de Marshall, el papel del conflicto de clase en el desarrollo de la ciudadanía está en gran parte ignorado. Esto se debe a una concepción funcionalista de la ciudadanía respecto del desarrollo del capitalismo que implica que los intereses del capital y de trabajo son considerados más bien como complementarios que contradictorios (Oxhorn, 2003).

una construcción heterogénea de lo social. Existe un quiebre entre el muy poderoso imaginario político de la soberanía popular y la realidad administrativa mundana de la gubernamentalidad: el quiebre entre lo nacional homogéneo y lo social heterogéneo» (Chatterjee, 2008: 191).⁶⁸ Esta lúcida observación plantea dos cuestiones interesantes para el problema de la legitimación de las desigualdades de excedente. Por un lado, las políticas de gubernamentalidad, utilizando la expresión de este autor, están explicitando los déficits ciudadanos mostrando que hay diferentes tipos o grados de ciudadanía. O sea, se evidencian las propias desigualdades. Y por otro lado, estas políticas buscan compensar tales déficits, lo que implica tutelar a las poblaciones en cuestión ya que, disminuidas desde la visión estatal, no pueden por sí solas acceder a la ciudadanía plena. Pero este tutelaje es sinónimo de control y, por tanto, de reproducción de su desempoderamiento de esas poblaciones fortaleciendo así las desigualdades que se intentan corregir.

Pero los procesos de individualización se pueden gestar a través de otro mecanismo distinto al de ciudadanía. Nos referimos al consumismo, un fenómeno que ha adquirido gran relevancia en el actual momento globalizador.

Obviamente se está hablando del consumo como una práctica que va mucho más allá de la mera satisfacción de necesidades materiales y que puede adquirir una alta significación simbólica con alto poder diferenciador en términos sociales. Esto ha llevado a plantear que parecería que el consumo ha eclipsado a la producción como fuerza motriz del capitalismo (Comaroff y Comaroff, 2000).⁶⁹ La consecuencia de ello sería que las desigualdades de excedente perderían su relevancia y sería el mercado de bienes y servicios personales, y no los mercados básicos, el que devendría el campo social clave de las desigualdades. Pero veamos si tal proposición es sostenible o no.

No cabe la menor duda de que el consumismo ha generado un proceso de individualización profundo por una doble razón. Por un lado, porque

⁶⁸ En este sentido, este autor señala que Marshall creyó que la ciudadanía social constituía el estadio superior de la soberanía popular y de la ciudadanía igualitaria cuando, en el fondo, lo que anticipaba era la proliferación de las políticas de gubernamentalidad con sus múltiples efectos de heterogeneidad (Chatterjee, 2008).

⁶⁹ Y, en el mismo sentido, se ha planteado que los referentes tradicionales de socialización, de naturaleza panóptica por sus funciones de disciplinamiento, tales como la familia, la escuela o el trabajo dejarían de ser fuentes de identidad perdiendo su centralidad (Bauman, 2000).

nunca hasta el actual momento de la globalización ha habido una oferta de bienes y servicios tan amplia en la historia del capitalismo y de la propia Humanidad. De ahí ese efecto de deslumbramiento del consumo que parece erigirse en la principal acción social. En este sentido, Appadurai (1990) ya advirtió que, con el consumismo, el propio consumidor ha sido fetichizado en tanto que ha sido convertido en signo, trastocando la centralidad de la acción social que parece corresponder al consumo y no a la producción. Y, por otro lado, en tanto que el consumo ha pasado de ser indiferenciado —como consumo de masa— a ser personalizado, se refuerza la individualización por la fuerza simbólica que tiene esta acción. Este protagonismo que ha adquirido el consumismo ha tenido una consecuencia muy importante en términos de proceso de individualización: se ha pasado del individuo/ciudadano al individuo/consumidor (Haglund, 2010). Este es un tránsito que se puede inscribir dentro de lo que Castel (1997) ha denominado «individualismo conquistador» diferenciándolo del «individualismo colectivo», enmarcado institucionalmente, y del «individualismo negativo», signado por la desafiliación. Y, en este sentido, es obvio que las desigualdades relevantes serían las de consumo que reflejarían las diferencias entre individuos «ganadores» e individuos «perdedores». Desigualdades que parecerían legítimas. Y retomando a Castel y su propuesta de soportes de los individuos, se podría decir que el actual consumismo sería un nuevo soporte de la individualización.⁷⁰

Pero, como en el caso de la ciudadanía social, tenemos que preguntarnos si este proceso de consumismo tiene límites. Haberse planteado esta pregunta hace unos pocos años no hubiera tenido una respuesta fácil y habría sido inevitablemente especulativa. La oferta de crédito (en este caso personal), resultado de los ingentes excedentes de capital financiero generados, había proyectado la ilusión que tal oferta era ilimitada. Hoy en día, cuando esos excedentes han mostrado su naturaleza volátil y en medio de la mayor crisis en décadas de aquellas sociedades donde el consumismo ha alcanzado sus mayores cotas, la respuesta es evidente: lo que la crisis refleja es la revancha de la economía real sobre la virtual, de la producción sobre el consumo, de los mercados básicos sobre los fetiches.

70 El tema del crecimiento de las «clases medias» en América Latina, que junto a la idea de que las desigualdades han descendido en la región constituyen los pilares del nuevo discurso (neo)liberal sobre lo social, no es ajeno a esta expansión del consumismo.

Por consiguiente, como en el caso de la ciudadanía social, el proceso de individualización que ha inducido el consumismo tiene límites y su capacidad de legitimación de las desigualdades de excedente no es ilimitada. Es decir, ambas fuentes de individualización solo logran relativizar las dinámicas de clase en los mercados básicos pero no abolirlas.

El desarrollo de ciudadanía tiene que ver con la forma de cómo se procesan las diferencias. Esta problemática introduce un tercer tipo de dinámica, junto a las de clase y de individualización, que inciden en las desigualdades de excedente y que tiene que ver con los denominados pares categóricos basados en distinciones de género, etnia, raza, nacionalidad, edad, territorialidad, etc.⁷¹ Justamente la configuración de estos pares tiene que ver con las modalidades de procesamiento de la diferencias.

Las diferencias entre grupos pueden tener múltiples orígenes. Tomando como ejemplo cuatro pares fundamentales para las desigualdades de excedente (las de género, las étnicas, raciales y las territoriales) estas pueden ser biológicas, culturales, fenotípicas o de localización. La cuestión clave es qué construcción social se hace a partir de la diferencia, ya que su resultado definirá el par categórico que tiene incidencia en los campos de desigualdad de excedente. En este sentido, hay que enfatizar dos cuestiones. La primera tiene que ver con el hecho de que el procesamiento se efectúa sobre cierta significación ya existente de la diferencia que procede del orden social previo que, en el caso de la América Latina decimonónica, implicó, ni más ni menos, significaciones coloniales generadas durante tres siglos.⁷² Y la segunda cuestión remite a que los procesamientos dan contenidos al proceso de homogenización ciudadana. En este sentido, el tipo de lógica que prevalezca en el procesamiento determina la eficacia ciudadana en términos de homogenización y, al respecto, se pueden señalar —al menos— tres lógicas, cuyo resultado es producto de los antagonismos entre las categorías

71 Hay que aclarar que esta denominación remite a Tilly (1999). No obstante, como se podrá apreciar a continuación, nos distanciamos en un doble sentido del sociólogo estadounidense: por un lado, postulamos un proceso de generación distinto y, por otro lado, hacemos un uso más restringido. Añadamos que cada dimensión de diferencia puede generar más de un par categórico. Así, por ejemplo, la de género no tiene por qué limitarse a la dicotomía hombres/mujeres, puede incluir también la de heterosexuales/homosexuales o la territorial reducirse a la urbano/rural sino que puede contemplar la oposición global/local.

72 En nuestra opinión, la importante y tan debatida cuestión de las herencias o legados coloniales debe abordarse desde esta perspectiva.

en cuestión y que hacen, por tanto, de la ciudadanía un campo de poder y conflicto.

Hay una lógica que se puede denominar de inferiorización, en la que la categoría dominante subordina a la subalterna de manera extrema invocando la naturalización de la diferencia (Bastos, 2005).⁷³ Así las diferencias de sexo se transforman en relaciones de género reflejando el dominio de los hombres sobre las mujeres; las culturales en étnicas mostrando la supremacía de una cultura sobre otra(s)⁷⁴; las fenotípicas en raciales expresando la superioridad de los blancos sobre los afrodescendientes; y las de localización en territoriales reflejando el predominio de los «lugareños» sobre los «foráneos».⁷⁵ Los discursos y las prácticas del patriarcalismo, del etnocentrismo, del racismo o de la xenofobia tienen como efecto inferiorizar al grupo subordinado: mujeres; indígenas y afrodescendientes; migrantes rurales o inmigrantes. La lógica opuesta sería la del reconocimiento de la diferencia y supone una construcción social basada en la simetría de los grupos involucrados normalmente, resultado de la lucha del grupo subordinado por su reconocimiento que acaba imponiéndose. Y habría una lógica intermedia donde existiría una cierta hibridación entre los grupos. Normalmente no es producto de una mezcla consensuada sino más bien de una «oferta» del grupo dominante que logra —en cierto grado— asimilar a los otros grupos

73 Esta lógica se inscribe dentro de una de las racionalidades monoculturales, la de la lógica de la clasificación social, que Santos (2010) ha identificado dentro de lo que denomina «sociología de las ausencias». Las otras racionalidades serían: la monocultura del saber y del rigor del saber; la monocultura del tiempo lineal; la lógica de la escala dominante; y la lógica productivista. Así, se generaría, según este autor, «...cinco modos de producción de ausencia o no-existencia: el ignorante, el retrasado, el inferior, el local o particular y el improductivo o estéril» (De Sousa Santos, 2010: 47).

74 Al respecto se encuentra la propuesta sobre desigualdades horizontales, que parte de la preocupación por la centralidad otorgada al individuo en la reflexión sobre la problemática del desarrollo en detrimento de su pertenencia a grupos. En concreto este término se ha acuñado para captar desigualdades entre grupos definidos por criterios culturales. En situaciones cuando tales grupos tienen fronteras selladas y no hay grandes posibilidades de elección de pertenencia grupal, las desigualdades horizontales devienen cruciales en términos de estabilidad social (Stewart, 2001).

75 Utilizamos tentativamente estos calificativos, de ahí el uso de comillas, que expresan quién controla y quién no controla el territorio. Se trata de términos genéricos a aplicar en diversas situaciones: residentes urbanos *versus* migrantes rurales, globales *versus* locales o nacionales *versus* extranjeros. Respecto a este último vale recordar que, para Korzeniewicz y Moran (2009), la ciudadanía nacional se erigió, durante el siglo XX, en la principal desigualdad categórica y en la actualidad seguiría siendo la variable más importante para predecir la posición de una persona en lo que estos autores denominan la estratificación globalizada.

(Bastos, 2005). Si esta «oferta» es viable, se puede lograr la configuración de una comunidad donde las diferencias tenderían, aparentemente, a diluirse. El ejemplo más claro y recurrente de este tipo de comunidad es la nación. Pero es importante destacar que la «oferta» tiene grados distintos de generosidad que cuentan.

Estas lógicas implican diferentes estrategias de poder (de inferiorizar al otro; de imponerle la asimilación; de hacerse reconocer) que conllevan configuraciones distintas de pares categóricos. Así en los casos de lógicas de inferiorización o de asimilación (especialmente, de ofertas poco generosas) se suele construir pares categóricos contrastantes con asimetrías profundas. Esto supone que las categorías subalternas acceden a los mercados básicos en desventaja. Esta se refleja a través de un par de mecanismos básicos en su funcionamiento asimétrico: la segregación y la discriminación. Aquella tiene dos momentos. El primero tiene que ver con el mero acceso a estos mercados donde la pertenencia a una cierta categoría de un determinado par lo condiciona. Aquí estamos ante desigualdades de acceso y, por tanto, deben ser entendidas en términos de acaparamiento. El segundo opera cuando el acceso se logra pero el acaparamiento se redefine en términos de segmentación del mercado de acuerdo a la distinción que define el par. O sea, al interior del ámbito mercantil operan también dinámicas de segregación que se manifiestan en la configuración de nichos. Y en cuanto al segundo mecanismo, el de discriminación expresa que, aunque las barreras de segregación hayan sido superadas, las categorías de un mismo par no se encuentran en situaciones equivalentes.

Estos tres mecanismos (los de segregación primaria y secundaria y el de discriminación) tienen distinta relevancia de acuerdo al par categórico y también a momentos históricos. Tomando en cuenta estos pares categóricos (género, etnicidad/raza y territorialidad) se pueden hacer las siguientes observaciones pensando en las realidades latinoamericanas. En cuanto al par de género, dada la división sexual del trabajo que relega a las mujeres al trabajo doméstico otorgando a los hombres las posibilidades del trabajo extradoméstico, el mecanismo prevaleciente sería el de segregación primaria. Cuando esta empieza a superarse, suele activarse la segregación secundaria, ya que en términos ocupacionales se configuran ámbitos masculinos diferenciados de los femeninos. Si las mujeres logran incursionar en los primeros, muy probablemente se verán confrontadas con el mecanismo de

discriminación. Respecto de la etnicidad y la raza, un elemento definitorio fundamental de ella es la existencia de una división del trabajo que contiene nichos estereotipados. Es decir, el mecanismo relevante en este caso sería el de la segregación secundaria que además puede alcanzar expresiones mucho más extremas que las de género por su estigmatización. Y en el caso de la territorialidad, también prevalecería el mecanismo de segregación secundaria en tanto que suele haber una división territorial del trabajo.⁷⁶

Pero analíticamente lo relevante a destacar de estos tres mecanismos es que no expresan dinámicas específicas al correspondiente par sino su articulación a las dinámicas de clases ya existentes en los mercados básicos. Estos tres mecanismos son modos de acoplamiento del poder de clase con el de los pares categóricos: el reforzamiento de una desigualdad inicial (en este caso la de clase) con otra (la de género, étnica, territorial, etc.) a la que se articula. Es decir, la idea de acoplamiento enfatiza la articulación de los distintos tipos de dinámicas de poder y, por tanto, cuestiona su mutua independencia en el marco de los mercados básicos.

En cuanto a la lógica del reconocimiento se esperaría como resultado pares categóricos difusos, ya que las asimetrías se habrían relativizado y la homogenización ciudadana resultaría eficaz, facilitando los procesos de individualización. El resultado debería ser que se diluye el acoplamiento entre el respectivo par categórico y las dinámicas de clase en los mercados básicos, pues los fenómenos de segregación, en concreto la secundaria, y la discriminación tenderían a minimizarse. Pero este resultado en absoluto está garantizado, porque hay que tomar en cuenta tres fenómenos que pueden cuestionarlo.

En primer lugar, está la correspondencia entre el reconocimiento formal y el *de facto*, en concreto dentro los mercados básicos. Aunque el reconocimiento permita a individuos de la categoría subordinada acceder a ciertos tipos de empleos u oportunidades de acumulación previamente vedadas, si la probabilidad de esa categoría —como un todo— de acceder a esos ámbitos es menor al de la categoría dominante del correspondiente par, persiste la segregación secundaria aunque no tenga manifestaciones tan lacerantes

⁷⁶ Además, en términos de acaparamiento de oportunidades de acumulación, hay recursos que están incrustados en cierto territorio, por lo que la pertenencia a este posibilita su acaparamiento.

como en el pasado. Es decir, sigue habiendo acoplamiento con las dinámicas de clase.

Segundo, puede ser que el acceso de parte de la categoría subordinada a esos ámbitos no sea resultado del aprovechamiento y logro individual que permitirían las oportunidades del reconocimiento. Esto supondría que la categoría subordinada no debería ser asumida como homogénea sino que a su interior habría también relaciones de poder que establecerían desigualdades que el reconocimiento potenciaría. De ser así, no primarían las dinámicas de individualización sino que las diferencias de clase tenderían a cristalizarse dentro de esa categoría subalterna.

Y finalmente, para ciertas categorías subalternas las demandas de reconocimiento no se limitan a la igualdad ciudadana sino que conllevan también el reconocimiento de la diferencia. Como ha argumentado Dubet (2011: 77), a partir de su contraste entre igualdad de posiciones y de oportunidades, con esta última, «...se pasa de la pareja explotación/ trabajo (*correspondiente a la igualdad de posiciones -JPPS*) a la pareja discriminación/identidad. Este cambio implica dos especies de obligaciones: la de demostrar que se es víctima de desventajas o de discriminaciones, y la de reivindicar una identidad propia contra los prejuicios y las identidades asignadas⁷⁷». Esta articulación entre reconocimiento de diferencias e igualdad de oportunidades implica, desde la óptica liberal, que a partir del momento del reconocimiento comenzarían a operar las desigualdades generadas en el logro individual. Pero aquí se evidencia la paradoja y la tensión que caracteriza la ciudadanía mencionada párrafos atrás. Si bien, por un lado, la igualdad tendería a incentivar procesos de individualización, por otro, la diferencia remite a identidades y derechos colectivos que pueden tomar un derrotero distinto del de la individualización. Así, en términos de etnicidad y raza existe la posibilidad de «autosegregación» secundaria. Esta se daría cuando el nicho es configurado a partir de barreras de acceso levantadas por el propio grupo étnico/racial en cuestión para su beneficio y donde la pertenencia étnica/racial es la que posibilita el acceso. O sea, puede suceder que ciertos tipos de ocupaciones o espacios de acumulación sean controlados

77 Este autor lleva más lejos su argumento y señala que debido a que «...las desigualdades obligan a jerarquizar a los individuos, sus 'diferencias' fundan y legitiman desigualdades» (comillas del autor) Dubet (2011: 107). Es decir, las diferencias, consolidadas en referentes identitarios, serían una nueva fuente de producción de desigualdades.

por un grupo étnico/racial y reservado a sus miembros. Y, en este sentido, la «autosegregación» se configura en espacio de reafirmación identitaria.

Por consiguiente, el procesamiento de las diferencias a través de la igualación no siempre favorece dinámicas de individualización que relativizan el poder de clase en los campos de desigualdades de excedente.

Concluimos nuestra propuesta analítica argumentando la existencia de dos rutas básicas en la configuración de los campos de desigualdades de excedente. La primera es la que denominamos ruta de la legitimación y supone que las diferencias se procesan a través de la lógica del reconocimiento o de la asimilación, pero con ofertas generosas. Los pares categóricos resultantes pueden tener una naturaleza difusa ya que la ciudadanía tendría resultados homogenizadores eficaces, lo cual favorece los procesos de individualización. Estos incidirían en los mercados básicos relativizando las dinámicas de clase y haciendo que las desigualdades de excedente pudiesen devenir legítimas.⁷⁸ Este resultado se podría también alcanzar con el desarrollo del consumismo pero conlleva trivializar los desarrollos y logros en términos de ciudadanía. Pero hay otra ruta que se inicia en el procesamiento de diferencias a través de la lógica de la inferiorización o de la asimilación poco generosa. La ciudadanía logra una homogenización defectuosa y se configuran pares categóricos basados en asimetría profundas que incorporan en los mercados básicos mecanismos de segregación, sea primaria o secundaria, y de discriminación. En este caso las dinámicas de clase no se relativizan, más bien lo contrario, se refuerzan ya que esos mecanismos materializan el acoplamiento de las dinámicas de clase con las de los pares categóricos. Esta segunda ruta de configuración de los campos de desigualdades de excedente es, justamente, la de la persistencia.

IV. Conclusiones

Como hemos mencionado en la introducción queremos concluir formulando una serie de hipótesis sobre el desarrollo de las desigualdades de

⁷⁸ Para que esta ruta sea eficaz tampoco debe haber interferencias sobre la base de alguno de los tres fenómenos que hemos señalado, que pueden cuestionar las dinámicas de individualización generadas en el reconocimiento.

excedente en América Latina, a partir de este conjunto de reflexiones analíticas y que precisamos históricamente.⁷⁹

La primera hipótesis postula que *el campo de condiciones de explotación de la fuerza de trabajo en América Latina se ha caracterizado más por la creación de trabajo que por la generación de empleo*. Este campo fue gestado durante el período oligárquico del capitalismo en la región a partir de la escasez de mano de obra móvil. La respuesta de los propietarios a este problema fue maximizar la proletarización a través de distintos mecanismos (emancipación de esclavos, inmigración y —sobre todo— el sistema de enganche) pero minimizando la salarización. Esto supuso que en el acto fundacional de este campo se impusiera la creación de trabajo. Esta primacía del trabajo fue cuestionada durante la modernización nacional, a partir del cambio de modelo de acumulación, con la generación de empleo formal pero su vigencia fue corta y su ámbito limitado. La crisis de los ochenta, los ajustes estructurales y la imposición de un orden (neo)liberal ha supuesto, entre otras transformaciones de los mercados laborales, una precarización generalizada de las relaciones salariales que ha vuelto a imponer la primacía del trabajo sobre el empleo.

La segunda hipótesis tiene que ver con el otro campo de desigualdades de excedente y sostiene que *el acaparamiento de oportunidades de acumulación en América Latina ha sido el privilegio de unos pocos y la gran mayoría de los pequeños propietarios han sido excluidos de tales oportunidades*. En el período oligárquico, la pugna en este campo se centró sobre el control de la tierra y se dieron dos procesos claves: la ofensiva liberal sobre las tierras corporativas, especialmente las comunitarias; y la expansión de la frontera agrícola en la que, en algunos casos, los campesinos tuvieron acceso a la tierra pero no controlaron el mercado. El intento de revertir esta situación de exclusión campesina acaeció en el siglo XX a través de las reformas agrarias que tuvieron sus antecedentes en los casos mexicano y boliviano. Probablemente se está ante el intento histórico más significativo por cuestionar las relaciones de poder en términos de desigualdades de excedente. Los magros

79 Identificamos tres grandes períodos del capitalismo en la región con sus fases transitorias: el oligárquico, el de modernización nacional y el actual de modernización globalizada. No obstante, se podría pensar que, en la actualidad y al menos en algunos países, se estaría en una fase transitoria marcada por el fenómeno del posneoliberalismo. Al respecto no vamos a realizar ninguna observación pero sobre los casos más radicales (Venezuela, Bolivia y Ecuador), véase Pérez Sáinz (2014).

resultados de las reformas agrarias nos hablan de la tremenda dificultad de revertir el poder de las élites de la región. Además en la modernización nacional, la exclusión de las oportunidades de acumulación adquirió también una expresión citadina a través del fenómeno de la informalidad urbana. En la actualidad, este campo de acaparamiento se caracteriza por la globalización de ciertas actividades estructuradas en torno a complejas tramas productivas donde las oportunidades de acumulación devienen menos accesibles que en el pasado. La otra cara de la moneda la representa el desarrollo del excedente laboral estructural con diversas manifestaciones: funcional (inserto en la globalización de manera subordinada); afuncional (excluido de manera extrema en términos de masa marginal); y disfuncional (cuestionando el orden existente a través de fenómenos como el narcotráfico).

Por su parte la tercera hipótesis postula que *las dinámicas interindividuales en los mercados básicos han sido frágiles porque los procesos de ciudadanía en América Latina, especialmente en términos de ciudadanía social, han sido limitados*. La ciudadanía del orden oligárquico fue extremadamente excluyente en términos de criterios de propiedad, género, etnia, raza y educación. Esta situación se cuestiona en la modernización nacional y el desarrollo del empleo formal conlleva la configuración de una ciudadanía social que devino preeminente en detrimento de otras manifestaciones de ciudadanía. Esta preeminencia permitió procesos significativos de movilidad social, comenzando con la migración hacia las ciudades, escenarios de la modernidad nacional. Pero la incidencia de este tipo de ciudadanía estuvo condicionada por las limitaciones del empleo formal. Esta centralidad de la ciudadanía social ha sido desplazada en la modernización globalizada donde el protagonismo corresponde más bien a la ciudadanía política debido a la generalización de los procesos de democratización en la región hacia fines del siglo XX. Además el orden (neo)liberal ha impuesto una redefinición drástica de la ciudadanía social previa. Así, por un lado, ha mercantilizado su piedra angular, el sistema de seguridad social, apoyándose en el ya mencionado proceso de precarización de las relaciones asalariadas. Y, por otro lado, ha desplazado el *locus* de la ciudadanía social desde la empresa y la producción hacia el hogar y el consumo. De esta manera se ha operado el tránsito del individuo/ ciudadano al individuo/consumidor.

Y la cuarta hipótesis remite al trasfondo de esta fragilidad de las dinámicas individualizadoras que se encontrarían en las lógicas de procesamiento

de las diferencias sociales que han prevalecido. En este sentido, *el procesamiento de las diferencias sociales en América Latina se ha llevado a cabo a través de la inferiorización o de ofertas de asimilación limitadas que han debilitado los procesos de individualización y que, por el contrario, han permitido que las dinámicas de poder referidas a pares categóricos se acoplen con las de clase reforzándolas*. Si bien todos los pares categóricos tienen vigencia en los distintos momentos de desarrollo del capitalismo en la región, se puede postular cierto protagonismo según el momento. En el período oligárquico fueron —sin duda— los pares étnico y racial los que jugaron un papel clave en los momentos fundacionales de ambos campos de desigualdades de excedente, mostrando así los legados coloniales. La racialización de la mano de obra, independiente de su condición racial, permitió la minimización de la salarización; y la etnización de las comunidades, el despojo de sus tierras. En el momento de modernización nacional parecería que el par territorial, especialmente en su dicotomía campo/ ciudad, resultó ser el más protagónico. Pero esta dicotomía, en algunos casos, tendió a diluirse ya que las trayectorias migratorias no implicaban siempre la exclusión en la ciudad sino que permitía un tránsito gradual: se escapaba de la miseria rural para obtener un trabajo informal urbano y acceso a ciudadanía social básica, especialmente educación, con la expectativa de que las nuevas generaciones pudieran ingresar en el mundo de la formalidad. Esta apuesta se concretó en ciertos casos dando lugar al ya mencionado proceso de movilidad social que reforzó las dinámicas individualizadoras mostrando que la configuración del par rural/urbano no había sido tan asimétrica. En la actualidad, el protagonismo hay que atribuírselo al par de género y, en especial dentro del campo de condiciones de explotación de fuerza de trabajo. El ya mencionado proceso de precarización salarial se vio acompañado con la mayor feminización de los mercados laborales de la región jamás acaecida. Estos dos fenómenos son caras de una misma moneda y el resultado ha sido la feminización de esos puestos de trabajo precarizados independientemente de la mano de obra que los ocupe. En el campo de acaparamiento de oportunidades de acumulación no resulta fácil identificar acoplamientos y, tal vez, un fenómeno a destacar serían los procesos de «autoexclusión» en ciertos nichos étnicos, como resultado de la emergencia de la lógica del reconocimiento.

Por consiguiente, este conjunto de hipótesis nos ofrece una perspectiva analítica más prometedora que la que se postula desde posiciones (neo) liberales, para entender los procesos que gestan las desigualdades de excedente y el porqué de su persistencia, a pesar del dinamismo mostrado por el capitalismo en América Latina, así como para comprender por qué vivimos en la región más desigual.⁸⁰

Bibliografía

- Appadurai, Arjun (1990): “Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy”, en *Theory, Culture and Society*, vol. 7, no. 2, June, pp. 295-310.
- Barbalet, J.M. (1988): *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bastos, Santiago (2005): *Análisis conceptual de la diversidad étnico-cultural en Guatemala. (Reflexiones en torno a lo aparentemente evidente)*. Texto preparado para el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, Guatemala.
- Bauman, Zygmunt (2000): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Barcelona, Gedisa.
- Beck, Ulrich y Beck-Gernsheim, Elisabeth (2003): *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*, Barcelona, Paidós.
- BID (1999): *América Latina frente a la desigualdad. Informe 1998-1999*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bobbio, Norberto (1993): *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós/I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Bowles, Samuel y Gintis, Herbert (1987): *Democracy and Capitalism: Property, Community and the Contradictions of Modern Social Thought*, New York, Basic Books.

⁸⁰ El desarrollo de este conjunto de hipótesis, dentro de un marco de programa de investigación, se encuentra en Pérez Sáinz (2012b).

- Castel, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.
- _____ (2004): *La inseguridad social. ¿Qué es estar desprotegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- _____ (2010): *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por seguir*. Documento presentado al trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, 30 de mayo a 1 de junio de 2010.
- Chatterjee, Partha (2008): *La Nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Comaroff, Jean y Comaroff, John L. (2000): “Millennial Capitalism: First Thoughts in a Second Coming”, en *Public Culture* 12, no. 2, pp. 291-343.
- Cortés, Fernando (2001): “El cálculo de la pobreza en México a partir de las encuestas de ingreso y gasto”, en *Comercio Exterior*, octubre, pp. 879-884.
- D’Amico, Victoria (2013): “La «desigualdad» como definición de la cuestión social en las agendas transnacionales sobre políticas sociales para América Latina. Una lectura desde las ciencias sociales”, en *Working Paper Series*, no. 49, Berlin, DesiguALdades.net.
- Dahrendorf, Ralph (1996): “Citizenship and social class”, en M. Bulmer y A.M. Rees (ed.): *Citizenship today. The contemporary relevance of T. H. Marshall*, London, UCL Press.
- De Ferranti, David; Perry, Guillermo E.; Ferreira, Francisco H.G. y Walton, Michael (2004): *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, Washington, The World Bank.
- De Sousa Santos, Boaventura (2010): *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Quito, Abya Yala.
- Dubet, François (2011): *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Figueroa, Adolfo (2000): “La exclusión social como una teoría de la distribución”, en E. Gacitúa, C. Sojo y S.H. Davis (eds.): *Exclusión social*

y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe, San José, FLACSO/Banco Mundial.

- Giddens, Anthony (1989): *La estructura de clases en las sociedades avanzadas*, Madrid, Alianza.
- Gledhill, John (2000): *El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de la política*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.
- Haglund, LaDawn (2010): *Limiting Resources. Market-Led Reform and the Transformation of Public Goods*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- Korzeniewicz, Roberto B. y Moran, Timothy P. (2009): *Unveiling Inequality. A World-Historical Perspective*, New York, Russel Sage Foundation.
- Lindenboim, Javier (2008): “Distribución funcional del ingreso, un tema olvidado que reclama atención”, en *Problemas del Desarrollo*, vol. 39, no. 153, pp. 83-117.
- Lukes, Steven (2004): *Power. A Radical View*, London, Palgrave Macmillan.
- Marshall, T. H. (1998): “Ciudadanía y clase social”, en T. H. Marshall y T. Bottomore: *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Marx, Karl (1975): *El Capital. Crítica de la economía política*, Madrid, Siglo XXI, vol.I.
- Mora Salas, Minor (2004): “Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas?”, en M. Mora Salas, J.P. Pérez Sáinz y F. Cortés: *Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevos debates*, Cuaderno de Ciencias Sociales, no. 131, San José, FLACSO.
- Morris, Aldon (2000): “Building Blocks of Social Inequality: A Critique of Durable Inequality”, en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 42, no. 2, pp. 482-486.
- Murillo, Susana (2008): “Producción de pobreza y construcción de subjetividad”, en A. D. Cimadamore y A. D. Cattani (coord.): *Producción de la pobreza y la desigualdad en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/CLACSO.
- Oxhorn, Philip (2003): “Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America”, en S.E. Eckstein y T.P. Wickham-Crowley (ed.): *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

- Pérez Sáinz, Juan Pablo y Mora Salas, Minor (2007): *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*, San José, Fundación Carolina/ FLACSO.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (2012a): “Exclusión social. Una propuesta crítica para abordar las carencias materiales en América Latina”, en J. P. Pérez Sáinz (ed.): *Sociedades fracturadas. La exclusión social en Centroamérica*, San José, FLACSO.
- _____ (2012b): *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*, manuscrito para publicación.
- _____ (2014): “El tercer momento *rousseauuniano* de América Latina. Posneoliberalismo y desigualdades sociales”, en *Working Paper Series*, no. 72, Berlin, DesiguALdades.net.
- PNUD (2010): *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Nueva York, PNUD.
- Polanyi, Karl (1992): *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Reis, Elisa P. (2006): “Inequality in Brazil: Facts and Perceptions”, en G. Therborn (ed.): *Inequalities of the World*, London, Verso.
- Roberts, Kenneth M. (2012): “The Politics of Inequality and Redistribution in Latin America’s Post-Adjustment Era”, en *Working Paper*, no. 2012/08, Helsinki, UNU-WIDER.
- Scott, James C. (2007): *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*, México, Ediciones Era.
- Sen, Amartya (1995): *Inequality Reexamined*, Cambridge, Harvard University Press.
- Stewart, Frances. (2001): “Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development”, en *Working Paper 1*, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Queen Elizabeth House, Oxford.
- Székely, Miguel y Hilgert, Marianne (1999): “What’s Behind the Inequality We Measure: An Investigation Using Latin American Data”, en

Working Paper, no. 409, Washington, Inter-American Development Bank.

Tilly, Charles (1999): *Durable Inequality*, Berkeley, University of California Press.

Turner, Bryan S. (1993): "Contemporary Problems in the Theory of Citizenship", en B. S. Turner (ed.): *Citizenship and Social Theory*, London, Sage Publications.

Vusković Bravo, Pedro (1993): *Pobreza y desigualdad social en América Latina*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades.

Weber, Max (1984): *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.

Política social: los procesos inacabados e interrumpidos de avances en América Latina ⁸¹

Dra. Laura Tavares Soares⁸²

Introducción

América Latina ha enfrentado procesos inacabados e interrumpidos en el proceso de construcción de políticas sociales más universales e igualitarias.

Inacabados porque nunca logramos estructurar, totalmente, políticas sociales universales capaces de superar la desigualdad —principal característica social de la región.

Diversos procesos históricos combinados con las características de nuestro capitalismo —periférico, retardatario y dependiente— limitaron o llegaron a impedir la constitución de esas políticas. En su lugar, o en ausencia de esas políticas, ocuparon espacio las políticas más asistenciales dirigidas a los pobres.

El advenimiento del neoliberalismo agravó esa característica, profundizando la focalización para los más pobres entre los pobres. Todo esto se transformó en un conjunto de programas y proyectos fragmentados y sin permanencia en el territorio donde vive la población, que nunca se configuró de hecho en una política pública—mucho menos universal.

Con eso se armó un círculo vicioso que se reprodujo: los límites históricos y estructurales de la constitución de políticas universales no se constituyeron sobre bases universales porque nuestras sociedades son desiguales; y siguen desiguales porque no logramos políticas públicas sobre bases universales. Lo que nuestras sociedades lograron constituir fueron acciones sociales, de carácter asistencialista, en parte asumidas por nuestros Estados, que al limitarse apenas a “asistir a los más pobres”, nunca se constituyeron en derechos ni mucho menos en políticas universales.

81 Texto presentado en el Seminario Permanente de Política Social, FLACSO-Cuba, La Habana, octubre, 2016.

82 Doctora en Economía —Área de Política Social. Profesora jubilada de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Actual miembro de la FLACSO-Brasil.

Por otra parte, nuestros procesos de construcción de políticas sociales o sistemas de protección social fueron, además de inacabados, interrumpidos tres veces (por lo menos), en dependencia de cada país.

La primera interrupción fueron las dictaduras, que provocaron el primer gran retroceso en los intentos de construir políticas universales igualitarias (especialmente en la educación y salud). Los períodos en que se instalaron las dictaduras fueron distintos, pero en el Cono Sur, en los años setenta (con excepción de Chile hasta 1973), la gran mayoría de los países tenía regímenes dictatoriales (militares).

En los procesos de redemocratización en esos países, que salían de las dictaduras, yo diría que hubo dos procesos: un primero que era intentar reconstruir todo lo que las dictaduras habían destruido —lo que no era un proceso fácil, incluso porque en muchos países, como Brasil, la dictadura creó un aparato institucional en el Estado y en las políticas sociales de difícil reconstrucción— en un sentido de cambio posterior.

En muchos países, por ejemplo Brasil, la redemocratización fue acompañada por procesos de configuración de sistemas de protección social más universales. Incluso esos sistemas, como la seguridad social, fueron inscritos en capítulos de las nuevas Constituciones (hechas en la mayoría de los países como parte del mismo proceso de redemocratización). Se avanzaba hacia políticas sociales más integrales y universales—a pesar de todas las limitaciones, especialmente en el campo de los cambios institucionales en el Estado para que se pudiera implementar y operar esas políticas.

Cuando recién se empezaban a hacer esos cambios, incluso con las nuevas Constituciones ya consagradas, vino el segundo gran proceso de interrupción que fue la introducción, en casi todos los países (yo diría en toda América Latina) del neoliberalismo.

El primer caso, y el más radical y violento por la dictadura de Pinochet, fue Chile. Como ya lo dijimos (y está en nuestra tesis del 95) el grado de destrucción de las políticas sociales en ese país (donde casi todo era universal, especialmente la salud y la educación) fue inimaginable. A tal punto que la posibilidad de reconstruirlas, o hacerlas sobre nuevas bases, sigue siendo muy difícil.

El caso de Brasil, en el sentido de la interrupción de un proceso de avance social, fue paradigmático: la nueva Constitución (llamada Constitución

Ciudadana, que introdujo importantísimos cambios en la visión de ciudadanía, derechos y universalidad) fue promulgada en 1988. En 1990 —en medio de una profunda crisis económica— en las primeras elecciones directas se eligió un presidente (Collor) que vino impregnado de la ideología neoliberal.

Como resultado, en nuestra región, donde en la mayoría de los países el Estado siquiera amplió los derechos sociales vinculados al trabajo, pocos lograron avanzar en la universalización de esos derechos para toda la población.

Creo que ahora (a partir de los años 2015 - 2016, y sigue en proceso en el momento en que escribimos este texto, ya al comienzo del año 2017) estamos viviendo un tercer momento de interrupción: con la elección de un gobierno neoliberal en Argentina; y, lo que es peor, con el golpe de Estado en Brasil, donde el gobierno ilegítimo está promoviendo a una velocidad increíble la destrucción de conquistas sociales ganadas durante los gobiernos de Lula y Dilma, y su sustitución por políticas neoliberales abiertas, en lo económico y en lo social. Eso sin hablar de las amenazas a los procesos de cambio en Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Las posibilidades y limitaciones estructurales e históricas para crear políticas sociales universales en América Latina

Hay límites históricos y estructurales en la constitución de políticas universales en América Latina. Se arma el ya destacado círculo vicioso: porque no se constituyeron sobre bases universales, porque nuestras sociedades son desiguales, y siguen desiguales porque no logramos políticas públicas sobre bases universales.

Vale recordar que hablar de políticas públicas sociales universales es hablar contra TODOS los postulados neoliberales e, incluso, capitalistas, para la política social.

Aquí hay un aspecto importante: si mantener la fuerza de trabajo es una “necesidad del capitalismo”, la protección de la Política Social universal, que garantice derechos, fue una decisión de las sociedades, a través de las luchas políticas y de sus evoluciones históricas particulares. POLÍTICAS UNIVERSALES E IGUALDAD SON, POR DEFINICIÓN, ANTICAPITA-

LISTAS, Y FUERON LAS BASES FUNDADORAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL SOCIALISMO.

Aquí entra el componente dialéctico y contradictorio del análisis de la historia: fueron las luchas sociales de la clase trabajadora, de los dominados y de la sociedad organizada políticamente que hicieron que los Estados avanzaran en su rol de protección social, hasta llegar a la etapa de la conquista de los llamados derechos sociales —los cuales están íntimamente relacionados con la protección o política social universal.

En nuestro capitalismo tardío, periférico y dependiente, especialmente de las regiones colonizadas por los países capitalistas centrales, los Estados (primero coloniales y después independizados) tuvieron que hacerse cargo de modo mucho más rápido, en tiempos históricos mucho más cortos que en el capitalismo central, de tareas y encargos que antes pertenecían a otras organizaciones y grupos de la sociedad, como las instituciones denominadas filantrópicas y la Iglesia (en esa época con predominio de la católica —que incluso participó activamente en los procesos de colonización en nuestros países).

Sin embargo —por la misma naturaleza de nuestro capitalismo, y por nuestra historia [herencia colonial, esclavista (Brasil), indígena (países hispánicos), etc.], nuestras sociedades se constituyeron (como vimos) de modo mucho más desigual que algunos de los países centrales que formaron sociedades más igualitarias, especialmente aquellas que organizaron sus Estados con sistemas de protección social más universales.

En América Latina y en sus distintos países, en mayor o menor grado, sectores amplios de la población que nunca lograron pertenecer a un mercado de trabajo formal y organizado en sus derechos laborales y sociales, quedaron al margen de un sistema de protección social estatal, con derechos constituidos basados exclusivamente en el mercado laboral.

Lo que nuestras sociedades lograron constituir fueron acciones sociales, de carácter asistencialista, en parte asumidas por nuestros Estados que, al limitarse apenas a “asistir a los más pobres”, nunca se constituyeron en derechos ni mucho menos en políticas universales.

O sea, en nuestra región, donde, en la mayoría de los países, el Estado siquiera amplió los derechos sociales vinculados al trabajo, pocos lograron avanzar en su universalización.

De ese modo, hay que analizar cómo las sociedades latinoamericanas constituyeron sus Estados y qué roles les asignaron para garantizar el bienestar de la población y, posteriormente, en distintos tiempos históricos, sus derechos sociales y con qué grado de universalización de las políticas sociales.

Pero también en América Latina las luchas sociales y los mismos conflictos de clase en nuestras sociedades asumieron formas políticas de lucha y resistencia por parte de las clases dominadas, conquistando derechos sociales y, por lo tanto, redibujando el rol social de los Estados.

La constitución de la política social en América Latina: trazos comunes y especificidades de sus países

Existen dos enfoques importantes cuando se trata de analizar la configuración de la(s) política(s) social(es) en América Latina. El primero de ellos es identificar los trazos comunes, constitutivos o estructurales, de esa configuración en nuestra región. Cuando hacemos estudios comparados de la política social en América Latina, a partir de un marco analítico histórico-estructural, estos rasgos aparecen de forma clara. Eso no quiere decir —y este es el segundo enfoque, que no puede ir apartado del primero— que esa identificación de las semejanzas impidan u oculten las diferencias en la configuración de las políticas sociales en cada uno de los países de la región.

Pero, de modo dialéctico, este enfoque de las particularidades o especificidades no puede estar por “fuera” o “aislado” de la comprensión de la totalidad, contradictoria y conflictiva, de la llamada realidad latinoamericana y de los rasgos generales de su política social.

Los elementos que unen esos dos enfoques son la historia y el marco analítico que empleamos. Algunos de los conceptos son fundamentales para el análisis, al mismo tiempo, de la totalidad y de las diferencias o especificidades.

Por eso sigue siendo importante conocer conceptos como los de *heterogeneidad estructural*; *desarrollo desigual y combinado*; *subdesarrollo*, y otros (a estas alturas un tanto abandonados), dada su importancia en el entendimiento de esa especificidad latinoamericana, donde se sobreponen formas avanzadas y atrasadas de organización política, social y económica, con-

formando una complejidad particular y única (frágil, inestable y contradictoria).

Es en esa totalidad donde se sitúan las diferentes estructuras de protección o política social.

Sin perder de vista esa totalidad, es posible reconocer una serie de elementos —como el contenido y la amplitud de las políticas sociales— que indican la existencia de características de un sistema de protección social en muchos de los países latinoamericanos. Muchos de ellos reconocen en su legislación, incluso constitucional, el concepto de derechos sociales y eligieron una seguridad social pública como forma institucional garantizada por el Estado en la atención a la salud, el seguro social (las jubilaciones, los auxilios por enfermedad, protección a la maternidad y a la pérdida del empleo, etc.), así como programas de prestaciones familiares, de habitación, de educación, entre otros.

Las reformas neoliberales, en muchos países, no encontraron una total ausencia de políticas públicas sociales. Y mientras más institucionalizadas y, sobretudo, UNIVERSALES, más difíciles fueron de destruir esas políticas (con excepción de Chile, donde los cambios se hicieron con violencia y bajo una dictadura).

Sin embargo, en nombre de la necesidad de lo que el neoliberalismo llamó (¡y llama hasta hoy!) reformas, sin duda hubo un desmantelamiento o desmonte de programas sociales, muchos de los cuales se encontraban en pleno funcionamiento y con coberturas razonables.

El período de destrucción y la persistencia de la hegemonía de la ideología neoliberal

Las políticas sociales universales (inacabadas e interrumpidas), por lo tanto, fueron prácticamente destruidas durante el período neoliberal en América Latina. El ideario universalista e igualitario fue combatido sistemáticamente por el neoliberalismo: su ideología se volvió hegemónica en la casi totalidad de los países de América Latina (como también en la mayoría de las regiones del mundo, incluso Europa —donde el ideario socialdemócrata sufrió derrotas sucesivas).

Evidentemente hay que respetar las diferencias de los distintos procesos histórico-estructurales en cada uno de los países, tanto en lo que respecta a la intensidad y las consecuencias del ajuste neoliberal, a la existencia previa de estructuras y políticas estatales universales, como también a las situaciones sociales previas, de mayor o menor desigualdad (como por ejemplo en Brasil, donde millones vivían en la miseria; o de países más igualitarios, como Uruguay, Chile, Argentina, donde predominaban las clases medias).

Algunas ideas neoliberales persistieron —de modo contradictorio (y conflictivo) en la ideología y también en el dibujo de algunas políticas económicas y sociales— aun en los gobiernos progresistas y populares posneoliberales. Hubo una persistencia de argumentos e ideas neoliberales en nuestras sociedades.

Muchas fueron las razones para explicar algunas de las políticas adoptadas. Una de ellas, y la que más se destaca, fue la urgencia de superar situaciones extremas de pobreza. Situación que llevó a la mayoría de los países a adoptar programas de transferencias monetarias condicionadas, basadas en la definición de líneas de pobreza sobre la base ingreso o renta (algunos incluso con una cobertura expresiva, como Brasil, donde la miseria era masiva y se alcanzó la cobertura de la totalidad de las familias debajo de la línea de la pobreza).

Sin embargo, el problema de cómo transformar las soluciones de emergencia en políticas estructurales, siguió (y sigue) siendo desafiante para pensar el área social en nuestros países.

Síntesis de las limitaciones de las políticas sociales en América Latina: un camino difícil hacia la universalización

Pensando en ese desafío —el de (re)pensar e implementar políticas sociales—, buscamos discutir y demostrar, con evidencias, la superioridad de las políticas universales en la garantía de niveles de igualdad (tema que fue sustituido de modo general, en el discurso y en las políticas sociales, por el de la pobreza); sobretodo en nuestros países, todavía marcados por situaciones de extrema desigualdad, a pesar de las mejorías importantes en los niveles de pobreza, por una importante distribución del ingreso por varios mecanismos.

En el caso de Brasil (como ya he apuntado) se llevó a cabo un programa masivo de transferencia condicionada de ingreso, el *Programa Bolsa Familia*. Más de 44 millones de personas en la miseria fueron atendidas por ese programa que, y eso es algo muy importante, fue combinado con políticas de desarrollo regional, especialmente en las regiones más pobres, como el Nordeste; con la valorización del salario mínimo; con una fuerte política de generación de empleo formal; y con una expansión expresiva de la seguridad social, especialmente con su aumento en las camadas de ingreso más bajo.

También en el acceso a políticas, programas y servicios públicos universales y de calidad ha mejorado, pero siguió siendo insuficiente en la mayoría de los países de América Latina.

Antes del neoliberalismo, ya existían, en la configuración misma de las políticas sociales en América Latina, una serie de importantes y graves limitaciones. Lo que hizo el neoliberalismo, fue agravarlas y no resolverlas. Lo que se planteaba como “solución” o “remedio” para nuestros problemas, mató a los pacientes.

Por lo tanto, muchos de los intentos de superar esas limitaciones y cambiar esa estructura, sobretodo en dirección a una mayor universalidad, fueron sustituidos (o sus procesos interrumpidos) por ideologías y políticas que detuvieron los avances y provocaron retrocesos (en muchos casos, como el ya mencionado Chile, y otros), de difícil reversión.

¿Cuáles fueron esas limitaciones/restricciones y, al mismo tiempo, cuáles persistieron o empeoraron? :

1. La mala distribución de las políticas sociales. Aquí hicimos un rescate de la *geografía de la desigualdad*, que no solo se expresa en las clásicas desigualdades por ingresos, de trabajo, etc., sino que, junto con ellas, compone un cuadro de mala distribución de los servicios y bienes sociales públicos—sobretodo los UNIVERSALES— en los territorios de nuestros países.

Así tenemos las desigualdades regionales, urbano-rurales, centro-periferia en las ciudades, entre otras. Ese cuadro de mala distribución de las políticas sociales se combina con las demás desigualdades y, al mismo tiempo, las agrava, configurando un importante indicador de desigualdad en nuestros países.

Aquí hemos planteado el concepto de UNIVERSALIZACIÓN TERRITORIAL (concepto desarrollado más adelante en el texto) como solución para superar las desigualdades sociales que se manifiestan en el territorio.

2. La baja cobertura de los programas públicos sociales. Todos los que estudiamos políticas públicas sabemos que sin una cobertura efectiva de la población (o de grupos de la población a los cuales las políticas deben ser dirigidas) —o sea, que alcance su mayoría— las políticas y los programas no tienen impacto suficiente para resolver problemas sociales, sobretodo aquellos que existen en una escala que alcanza proporciones importantes de la población, cuando no a su mayoría.

Los ejemplos de salud pública y educación son clásicos. Si no se logra cubrir la mayoría de la población o de los grupos que se pretenden alcanzar, NO hay ningún impacto efectivo. Ejemplos de ello son, en salud, las campañas de vacunación: no se saca nada (o muy poco) con cubrir una parcela pequeña de la población vulnerable. Lo mismo en la educación: la enseñanza (al menos la básica) tiene que ser obligatoria para todos los niños y jóvenes: no se saca nada (o muy poco) con cubrir pequeños grupos. O sea, lo que planteamos es que la sumatoria de pequeños programas o iniciativas, dispersos, fragmentados y de baja cobertura, NO constituyen una política pública social.

Es este el sentido de la universalidad aquí planteada. Y es por eso que focalizar, pulverizar y fragmentar acciones sociales apenas en pequeños grupos NO constituyen una política pública.

Con ello, estoy afirmando que sin la universalidad no existe política pública.

3. Otra característica de nuestras políticas o programas sociales que impide que sean verdaderamente públicos y universales, es la ausencia de permanencia y continuidad, en el territorio y para el grupo poblacional al cual está dirigido.

Si las políticas sociales se vuelven apenas *programas emergentes*, una vez más, NO se configuran como políticas públicas —que tienen que tener permanencia en el territorio y continuidad en el tiempo.

Esta es una discusión importante en el debate de las llamadas “alternativas” de programas sociales—que se han transformado casi todos en proyectos con comienzo, medio y fin— que son cosas distintas, con propósitos distintos a los de una política pública.

4. Otra limitación estructural importante, y que se ha agravado en el neoliberalismo, asumiendo incluso nuevas formas o modalidades, es **la relación público-privado que tiene múltiples aspectos y consecuencias**.

La raíz de esa relación está en el mismo carácter de nuestros Estados capitalistas, donde los intereses privados (de las clases dominantes o de los grupos con poder de presión o “lobbies”) siempre han mantenido relaciones de promiscuidad con nuestras miserables burocracias (que se volvió una palabra prohibida en el sentido común, con una connotación negativa —sustituida en el neoliberalismo por *gerencia*, como si el sector público fuera una empresa). Al contrario de lo que dice el neoliberalismo, ojalá tuviéramos burocracias profesionales fuertes y suficientes para asumir las tareas estatales en nombre del llamado *bien común*, o sea, que estuvieran a servicio de lo público.

Fue en ese espacio oscurecido por los intereses privados dentro del Estado, donde proliferaron las relaciones clientelares y de favores, típicas de nuestros países.

Por eso hasta hoy, cuando el Estado o sus agentes atienden a los “más necesitados”, estos lo ven como un favor (por el cual muchas veces tienen que retribuir con el voto a estos señores). En el interior de Brasil esto se ha llamado, durante mucho tiempo, el “coronelismo” —representado por los “coroneles” dueños de las tierras, de los territorios y de la gente (y que aún perdura en las regiones más atrasadas, pero hoy mucho menos, en la medida en que los “necesitados” (en muchos de nuestros países) sí se han organizado porque —OJO— tuvimos en estos últimos doce años, con Lula y Dilma (antes del golpe de Estado actual en Brasil), una política federal que los protegía del “coronelismo” y del clientelismo. ¿Con qué? Con políticas públicas universales.

En el caso de Brasil son universales programas en el área rural como el Bolsa Familia, Agua, Luz para Todos, además del Seguro Social Universal para hombres y mujeres que trabajaron en el campo. Aun así, la violencia en

el campo, y no solo en Brasil (que es un Estado federativo, y las provincias y aun los municipios tienen total autonomía política, jurídica y de su aparato represivo), como lo sabemos, sigue altísima. Los dueños de las tierras (amparados justamente por las autoridades locales (aquí cabe la discusión del mito de lo “local” en nuestros países como más “democráticos”) tienen sus “matadores” que mandan a matar a los líderes trabajadores rurales o de las pequeñas ciudades). No es por casualidad que el MST (Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra) y otros movimientos rurales e indígenas quieren que la política de derechos humanos sea federal.

Esta historia adquiere otra versión dramática en el asesinato de jóvenes —en el caso de Brasil, sobre todo negros, en las periferias de las grandes ciudades— donde, de nuevo, son las policías de los estados las que reprimen, con total autonomía. Eso ocurre no solo en Brasil, lamentablemente. En muchos otros países de América Latina la violencia de las periferias urbanas ha alcanzado proporciones dramáticas (como en México, Colombia, etc.)

Las relaciones público-privadas siempre existieron, con mayor o menor intensidad dentro de nuestros Estados. En nuestros países, la ausencia de mecanismos efectivos de control público y social —capaces de democratizar y, por lo tanto, cambiar el Estado—, terminan por subordinar al Estado a una lógica, perversa y sin criterio, de transferencia de recursos públicos al sector privado. Aquí entran los temas de control social y control público en el debate de otro tipo de alternativas para las políticas públicas y sociales.

Esas relaciones público-privadas han asumido otras modalidades en el posneoliberalismo. De nuevo la sobreposición. Al lado de antiguas formas clientelares, se han “modernizado” los *lobbies* privados al interior del Estado (OJO: no solo en el Ejecutivo —los gobiernos—, sino sobretodo en el Poder Legislativo y ahora, también, en el Judiciario).⁸³

Otra forma neoliberal de esa relación público-privada fue la desvergonzada y abierta PRIVATIZACIÓN de bienes públicos, directamente. En Brasil logramos (todavía) mantener algunas estatales, incluso bancos públicos. En el período neoliberal (años noventa) se intentó, pero no se logró pri-

83 Fue ese “conglomerado” de intereses privados al interior de los dos poderes del Estado, EN CONTRA DEL EJECUTIVO —junto con el cuarto poder que son los medios, los grandes aparatos de comunicación que, en Brasil, incluso, son CONCESIÓN PÚBLICA, pero actúan según los intereses privados de los grupos que los dominan —los que han sido responsables del golpe parlamentario-judicial-mediático en Brasil.

vatizar totalmente la *Petrobras*: se hizo con otra modalidad más “sutil”: por dentro, suprimiendo los empleos formales por trabajadores precarios—la llamada “flexibilización” de la que hablamos en el mercado de trabajo latinoamericano posneoliberal—. Pero en países como Argentina, en la década del ochenta y el noventa, la privatización fue masiva y no dejó piedra sobre piedra.

5. El financiamiento regresivo de las políticas sociales es, seguramente, el mayor impedimento para su universalización. En la mayoría de nuestros países, los sistemas tributarios (impuestos y tributos, donde entran las contribuciones sociales) son regresivos. O sea, pagan menos los que ganan más, y pagan más los que ganan menos. Mientras más indirecto es el sistema tributario, más regresivo, en la medida en que recae sobre los precios de los servicios y productos. Así, en términos proporcionales, en nuestros países los pobres pagan mucho más impuestos que los ricos. El peso de los alimentos, por ejemplo, sobre el ingreso de una familia más pobre es muchísimo mayor que sobre el ingreso de una familia más rica o con mayores ingresos.

El otro problema de ese sistema indirecto es que las contribuciones sociales para el seguro social que pagan las empresas (donde las pagan, porque en algunos países, como Chile, hasta hace poco tiempo las empresas estaban exentas de pagar esas contribuciones: solo las pagaban los trabajadores). ¿Qué hacen esas empresas? Recargan los precios con el peso de sus contribuciones. Este es uno de los argumentos, incluso, para demostrar que TODA la población, en especial la más pobre (como vimos), PAGA —aunque sea indirectamente— las contribuciones sociales para el seguro social.

En general, los sistemas más progresivos son aquellos que utilizan impuestos directos sobre la renta o el ingreso, sobre la riqueza y sobre el patrimonio. El impuesto directo sobre el ingreso o la renta tiene que ser igualmente progresivo: las parcelas (*alícuotas*) o porcentajes tienen que ser cada vez más altos mientras más alto es el ingreso de un individuo o familia.

En la mayoría de los países de América Latina donde existe ese impuesto el peso mayor recae sobre los asalariados formales de las clases medias, que ya descuentan, obligatoriamente, de sus salarios (incluso, como en el caso de Brasil, sobre las jubilaciones) ese impuesto. Como el techo de este

impuesto suele ser bajo, los que ganan salarios medios pagan la misma proporción de los que ganan salarios muchas más altos.

En los países más avanzados, donde el sistema impositivo directo recae más sobre los ricos, los techos para ellos son muchísimo más altos (como en los países nórdicos, por ejemplo).

La otra característica común a nuestros países es que, en su mayoría, la riqueza (que es diferente de los ingresos provenientes, en su mayoría, del trabajo), que generalmente procede de las ganancias, de las remesas del exterior, etc. y el patrimonio (sobre todo las grandes propiedades —rurales o urbanas) pagan muy poco impuesto (o, en algunos países, simplemente NO lo pagan). Digamos que esta NO es una característica solo de América Latina: en Estados Unidos se nota claramente que los más ricos NO pagan impuestos, además de la nítida distribución territorial de la riqueza y de la pobreza creciente en ese país.

6. Otra característica de nuestra política de protección social, relacionada con los sistemas de seguridad social, es **el carácter predominante (o, en algunos casos, exclusivo) del seguro social en los sistemas de protección, que excluye a los no contribuyentes** (los cuales, frente al carácter indirecto de nuestros sistemas tributarios, también pagan por las contribuciones sociales de las empresas), o sea, los que están afuera (o “excluidos”) del mercado laboral formal también pagan.

Existe una estratificación de beneficiarios en las políticas de protección social, según el valor de las prestaciones, que reproduce la desigualdad preexistente en el mercado laboral, por lo tanto, no existe un carácter redistributivo y universal en la concesión de esas prestaciones de la seguridad social.

En el caso de Brasil, eso se resolvió ampliando las contribuciones sociales al capital—sobre las ganancias y la facturación de las empresas por sus ventas—en la Constitución de 1988; además de garantizar para TODOS un piso de un salario mínimo, que ha aumentado muchísimo más que la inflación, con una valorización real, con la política de valorización del salario mínimo.

Otro problema en esa área de la protección social, es la ausencia de protección económica en caso de desempleo, que persiste en muchos de los países de América Latina, lo que se agrava en las situaciones de crisis económica, cuando generalmente aumenta el desempleo (a no ser que exis-

tan políticas públicas *anticíclicas* (en contra del ciclo económico recesivo), como aquellas políticas que vimos en la posguerra, llamadas Keynesianas (por Keynes, el economista inglés), donde el gasto público fue considerado una inversión, revirtiendo la crisis económica y sosteniendo el Estado de Bienestar (el *welfare state*).

Todas esas limitaciones o restricciones también explican, en la mayoría de los países de América Latina, la existencia de programas asistenciales, suplementarios y emergenciales, focalizados exclusivamente en los más “pobres”, y que pasaron a sustituir las políticas sociales universales, o a ocupar los vacíos donde ella (la política social universal) simplemente no existía.

En síntesis fue, por lo tanto, en la periferia capitalista, donde la construcción de un Estado de Bienestar Social fue incompleta o precaria, y donde el impacto del ajuste neoliberal fue significativamente mayor frente al desmonte de los frágiles mecanismos existentes de protección social, lo que contribuyó (otra sobreposición) al agravamiento de las condiciones sociales.

En los países periféricos, donde ya existían desigualdades estructurales e históricas, la distancia entre los más ricos y los más pobres aumentó aún más con el neoliberalismo, provocando una polarización que llevó a rupturas sociales agudas y violentas. Esas naciones se quedaron con lo “peor de los mundos”, agravando sus situaciones de pobreza y extrema miseria, al mismo tiempo en que se vieron frente al proceso contemporáneo de desafiación de aquellos que pertenecían al circuito del mercado de trabajo, con algún grado de protección social.

Así, lo que la “modernidad” (excluyente) nos trajo fue la sobreposición perversa de antiguas situaciones de desigualdad y miseria con una “nueva pobreza” causada por el aumento masivo e inusitado del desempleo y por la generalización de situaciones de precariedad e inestabilidad en el trabajo, aumentando el contingente de aquellos que se volvieron “vulnerables” bajo el punto de vista social por la reducción o aún ausencia de mecanismos de protección social.

¿Cuáles políticas universales?: Definiciones

Defendemos la tesis de que son las políticas universales las que pueden, además de garantizar derechos, respetar las características esenciales de las políticas públicas: garantía de acceso a todos sin discriminación; continuidad e integración en el territorio; cobertura e impacto en la población, entre otras.

¿De qué estamos hablando cuando planteamos la universalidad como la posibilidad de superar no solamente la pobreza sino la desigualdad?

Nosotros hemos planteado la UNIVERSALIDAD TERRITORIAL en el libro *O Desastre Social*, publicado en Brasil en el 2003. El criterio, por lo tanto, debería ser territorial y regional, universalizando el acceso para todos aquellos que viven en el mismo espacio afectado por la pobreza y por la marginalidad, sea rural o urbana. En este último espacio (urbano), en Brasil ya tenemos varios ejemplos de construcción de *Mapas de la Exclusión* georeferenciados, en ciudades capitales de provincias (estados), como São Paulo y Belo Horizonte⁸⁴; igual a lo que se hizo en la ciudad de México⁸⁵, con la universalización del programa para ancianos mayores, lo cual nos indica claramente dónde están los llamados “bolsones” de pobreza o exclusión, a través de indicadores que van más allá del ingreso monetario (conocidos por muchos de nosotros los investigadores sociales, pero que han sido “olvidados” en la definición de las llamadas “líneas de pobreza”): como las condiciones de la casa, del saneamiento, del transporte público, del acceso a servicios básicos como salud y educación, entre otros.

Esos son los espacios prioritarios donde toda su población, además de la transferencia de ingreso, debería tener acceso a bienes y servicios públicos que garantizaran el mejoramiento de su calidad de vida, en todas las dimensiones, y no solo en la monetaria.

Otro debate es el de la universalidad e igualdad *versus* la diversidad.

En la definición que estamos proponiendo aquí, la UNIVERSALIDAD NO SIGNIFICA SUPRIMIR LO DIVERSO. Al contrario, sin ella hemos quedado, en muchos de nuestros países, solo en las especificidades, fragmentando la atención a grupos específicos y excluyendo a la mayoría de la población. Ese tipo de focalización cuando limita el acceso a los servicios públicos básicos (como salud y educación, sobretodo) solo para los “comprobablemente pobres”, suprime la universalidad, o sea, deja fuera (excluye) a la mayoría de la población, sin una atención pública en servicios esenciales. Es esa ausencia de universalidad lo que aumenta la desigualdad en nuestros países.

84 En los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en esas ciudades.

85 En el gobierno del PRD en la ciudad de México D.F., en los años noventa.

Debates sobre regímenes de bienestar

La política social durante la década expansiva en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación⁸⁶

Juliana Martínez Franzoni⁸⁷

Diego Sánchez-Ancochea⁸⁸

Introducción

América Latina, muy en particular Suramérica, viene de una década larga de profundas transformaciones de su política social, solo comparables a las experimentadas durante la primera mitad del siglo XX (Reyadas y Filgueira, 2010).⁸⁹ Habiéndose comenzado a cerrar el ciclo de alto crecimiento económico que lo facilitó, se trata este de un momento oportuno para hacer balance de los cambios y de las continuidades de la política social en clave de régimen de bienestar. Ello es, sin embargo, desafiante en tanto involucra transformaciones en proceso aún no suficientemente investigadas ni valoradas empíricamente, de manera comparada y en una región muy diversa.

¿Qué ocurrió en América Latina a partir de los 2000 en materia de intervenciones estatales relativas a la protección para hacer frente a la vejez, atender la salud y abordar la insuficiencia de ingresos? A continuación, primero caracterizamos los tres principales períodos que han atravesado los regímenes de bienestar en América Latina: el fundacional durante buena parte del siglo XX; un segundo marcado por las transformaciones de mercado que tuvieron lugar en los años ochenta y noventa; y un tercero de cambios expansivos iniciados en torno a los 2000. En el análisis de cada uno de estos momentos, la heterogeneidad regional impone un ir y venir entre la caracterización general —incluyendo las ideas orientadoras predominantes

86 Se agradece el permiso editorial para reproducir este capítulo que fuera previamente publicado en 2016 como parte del libro *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, editado por Eloísa del Pino y Josefa Rubio, España, Tecnos, segunda edición.

87 Universidad de Costa Rica, juliana.martinez@ucr.ac.cr

88 Universidad de Oxford, diego.sanchez-ancochea@qeh.ox.ac.uk

89 Este capítulo se ocupa de Brasil y de los países hispanoparlantes, excepto Cuba. Esta exclusión es exclusivamente por razones asociadas a los datos comparados disponibles.

en cada momento— y la manera en que dichas transformaciones han alcanzado a grupos de países con arreglos laborales, familiares y de política social diversos. La caracterización incluye el tipo de régimen, así como las arquitecturas de cada una de las políticas en que dicho régimen se reflejó.

Nuestro abordaje de los regímenes de bienestar latinoamericanos se produce desde la doble autonomía que estos potencialmente introducen, por un lado, respecto al mercado, y por otro, respecto al trabajo no remunerado— principalmente femenino— disponible en las familias (Martínez Franzoni, 2008). El concepto de incorporación social alude precisamente al grado en que la política social logra reducir la dependencia del mercado. La incorporación social puede ser universalista o segmentada dependiendo de los grados de cobertura, de la suficiencia de las prestaciones entregadas y de la equidad respecto tanto al acceso como a las prestaciones. Es universalista si tiende a asegurar coberturas amplias, con beneficios robustos y con grados altos de equidad entre distintos grupos de la población. Es por el contrario segmentada —en tanto diferenciada por estratos— si las coberturas son limitadas, o si son amplias, están acompañadas de beneficios limitados y/o grados bajos de equidad entre distintos grupos de la población. Por otro lado, reduce la dependencia del trabajo doméstico no remunerado si las tareas domésticas y los cuidados comienzan a considerarse materia de intervención de la política pública y se dan pasos para alterar la división sexual del trabajo en los hogares. Ejemplos son los servicios de cuidado durante la primera infancia y las licencias paternales, respectivamente. Conocer en qué medida los países logran qué grados de incorporación social, particularmente universal, tiene especial relevancia para América Latina en tanto se trata de la región del mundo con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso —siendo todos los países más desiguales que el promedio mundial— y con grandes brechas socioeconómicas en la distribución del tiempo de las mujeres entre trabajo remunerado y no remunerado.

Al igual que en otras regiones, en los países latinoamericanos los regímenes de bienestar están conformados por políticas muchas veces heterogéneas entre sí. Teniendo esto muy presente y a los efectos de presentar un análisis estilizado de los tres períodos, en este capítulo consideramos las arquitecturas predominantes en cada momento del tiempo respecto a las políticas más importantes. Estas arquitecturas definen quiénes acceden, cómo y a qué y se caracterizan por cinco elementos distintos: los criterios de

acceso, los beneficios contemplados, las fuentes de financiamiento, el tipo de proveedores y el manejo estatal de las alternativas privadas existentes.⁹⁰

El capítulo está organizado en torno a los principales períodos de las ideas y de las transformaciones específicas de la política social de la región. Cada una de las tres etapas —caracterizadas respectivamente por las ideas de protección del trabajo, de asistencia (o compensación) social y de garantía de niveles mínimos— imprimió olas de cambio en la región en su conjunto. A la vez, estas ideas tuvieron expresiones distintas entre grupos de países, tanto en la temporalidad como en los contenidos específicos y en los alcances de dichos cambios. En cada etapa nos concentramos más en los cambios de las arquitecturas que en las continuidades, que son, por cierto, muchas. Así, por ejemplo, en la etapa más reciente subrayamos el papel del sector privado aun siendo conscientes de que los instrumentos públicos de seguridad social mantuvieron su importancia.

A lo largo de los tres períodos se distingue un pequeño grupo de países pioneros que construyeron regímenes de bienestar estatales, con coberturas amplias aunque con beneficios muy variables y altos grados de inequidad en materia de la suficiencia de las prestaciones (como Chile, Argentina y Uruguay). Estos países enfrentaron el período de retracción del Estado, liberalizando de manera radical (como en Chile) o introduciendo reformas de manera incremental (como Uruguay) (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002).⁹¹

Otro conjunto, más grande, de países atravesaron la mayor parte del siglo XX con regímenes excluyentes que durante la fase promercado expandieron sus intervenciones dirigidas a la población en condiciones de

90 Ambos asuntos, los resultados de política y sus arquitecturas, se elaboran con detalle en Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea: *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures* (en prensa). Allí presentamos también una discusión más detallada sobre las limitaciones de atribuir arquitecturas a regímenes.

91 Costa Rica constituye una excepción dentro de esta clasificación, como lo reflejan Filgueira (2007) o Segura-Ubierno (2007). Si bien no fue uno de los países pioneros, poco a poco desarrolló un sistema más universalista que aquellos. Empezando con la creación de un régimen unificado de seguridad social en los años cuarenta, Costa Rica consolidó un sistema de pensiones y, sobre todo, de salud que fue incorporando a los mismos beneficios, a distintos grupos hasta llegar a toda la población. Ese nuevo régimen, al contrario que en los países pioneros, se desarrolló desde “arriba” en el marco de un proceso de construcción del Estado que discutimos con detenimiento en otro lugar (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013).

pobreza de ingresos. En este grupo se encuentran los tres países andinos, los centroamericanos (excepto Costa Rica y Panamá), Colombia, Venezuela y Paraguay. Durante la reciente fase de re-reformas, también este grupo de países tendió a bifurcarse entre los que promovieron reformas sectoriales comparativamente ambiciosas (como El Salvador) y aquellos que se limitaron a la expansión de los programas focalizados (como Honduras) (Martínez Franzoni, 2008).

En México y Brasil —dos colosos regionales⁹²— en el momento fundacional coexistieron rasgos de los dos primeros grupos de países según se tratara de sus territorios urbanos o rurales, respectivamente. La retracción del Estado los diferenció, entre un camino liberalizador (México) y otro de reformas graduales (Brasil). A su vez, en el período reciente, estos países se caracterizan por abordar de maneras distintas la segmentación existente entre la población históricamente incorporada y la históricamente excluida.

Características históricas del régimen de bienestar latinoamericano

El estudio de los regímenes de bienestar de la región se desarrolla a partir de fines de los noventa cuando Filgueira (1998) aportó una tipología de países previa a la crisis económica de los años ochenta. Investigaciones posteriores ofrecieron dos abordajes complementarios: uno que discierne la dirección de los cambios de la región en su conjunto (Barrientos, 2004) y otro que prioriza las diferencias entre regímenes (por ejemplo, Barba, 2003; Martínez Franzoni, 2008; Segura Ubierno, 2007). El primer enfoque permite identificar etapas históricas y orientaciones normativas predominantes. El segundo posibilita distinguir entre conglomerados de países.

Según este cuerpo de conocimiento sabemos que entre la segunda década del siglo XX y 1980 dominó en la región un régimen de bienestar orientado a la protección social del trabajo formal asalariado. A partir de la renta procedente de la exportación de materias primas, este modelo subsidió una industria protegida orientada al consumo doméstico. En el marco de procesos de sustitución de importaciones, el régimen de bienestar se enfocó

⁹² En términos poblacionales, juntos reúnen unos 325 millones de habitantes, más de la mitad de la población de la región.

en desmercantilizar el bienestar de los trabajadores —predominantemente hombres— y sus familiares económicamente dependientes. Se trató así de un modelo estrechamente asociado al trabajo remunerado que basaba el derecho a la desmercantilización del bienestar en la previa mercantilización de la fuerza de trabajo (Seekings, 2008). Recibió también las denominaciones de “Bismarckiano” en tanto fue inaugurado bajo dicho gobierno en Alemania a fines del siglo XIX, o conservador-informal (Barrientos, 2004). Dada la centralidad del estatus ocupacional, el régimen de bienestar, con grados variables según los países, también estratificó a la población asalariada incorporada según su condición ocupacional específica (ya fueran jueces, militares, docentes, o trabajadores manuales). El trabajo informal, el autoempleo, las trabajadoras domésticas, los trabajadores rurales y las personas desempleadas, quedaron rezagadas por su situación de marginación del mercado laboral formal. La combinación de conservador e informal a la que apela Barrientos busca dar cuenta de la coexistencia de por lo menos dos conjuntos de personas, unas que se beneficiaban de la incorporación social, y otras que quedaron a merced del apoyo familiar.

Como contracara de su énfasis en la protección del empleo, el enfoque conservador suponía la organización de las familias en torno al modelo de hombre proveedor, con mujeres que se esperaba fueran económicamente dependientes y dedicadas al cuidado de niños, niñas y personas adultas mayores o con alguna discapacidad en el marco de las familias. Se trataba así de un modelo que aspiraba a reducir la dependencia entre bienestar y poder adquisitivo; no así entre bienestar y trabajo femenino no remunerado.

Bajo el modelo predominante, la arquitectura tanto en salud como en transferencias por vejez, invalidez y muerte consistió principalmente en:

- Acceso según estatus ocupacional, tanto directo como de familiares —principalmente mujeres, niños y niñas— económicamente dependientes.
- Financiamiento “tripartito”, es decir, basado en aportes de patronos, trabajadores/as y gobiernos; organizado principalmente en torno a un modelo fundado en contribuciones.
- Prestación mediante múltiples fondos (pensiones) y proveedores diversos (salud) tanto públicos como asociativos, en particular en los países pioneros y de manera más unificada con menor cobertura y suficiencia en los países intermedios y tardíos (Mesa-Lago, 1991).

- Beneficios: muy variables entre países y entre prestadores dentro de cada país (por ejemplo, más generosos para las fuerzas armadas y los jueces; menos para los docentes o los trabajadores manuales).

- Presencia relativamente marginal de opciones de mercado en pensiones y de forma paralela ejercicio privado, liberal, de los servicios ambulatorios de salud con nula regulación estatal.

Este modelo de protección en torno al trabajo formal urbano se extendió desde los países con mayores grados de urbanización y de formalización del empleo al resto de la región, incluyendo a países con poblaciones considerablemente más rurales, más informales y más jóvenes y con economías políticas diferentes. De esa forma podemos distinguir distintos tipos de países. En un extremo, los países con régimen de bienestar excluyente tuvieron élites extractivas capaces de cooptar al Estado y de ponerlo al servicio de sus intereses sin que tuvieran que hacer frente a presiones democratizadoras. Fue el caso de la mayoría de los países centroamericanos. En el otro extremo, hubo países con coberturas amplias aunque segmentadas —y en esa medida distribuidas de manera inequitativa entre la población— y la élite económica tradicional, cuya fuente de acumulación era la exportación de materias primas, se diferenció de una élite emergente, urbana y que creció de la mano de los procesos de industrialización. En este último escenario los actores vinculados al mundo laboral y productivo adquirieron relevancia y fueron exitosos en sus demandas de protección social (Filgueira 1998).

Segura Ubierno (2007) también subraya la importancia que los movimientos sindicales y partidos de izquierda —variable estudiada todavía con más detenimiento por Huber y Stephens (2012)— y el mayor grado de apertura comercial tuvieron para un mayor desarrollo relativo de la política social. Entre los países más exitosos, tendríamos una trayectoria apoyada en el proteccionismo industrial y la presencia de movimientos progresistas (Chile y Uruguay), otra proteccionista y con movimientos progresistas pero con discontinuidad democrática (Argentina) y otra apoyada en la combinación de apertura y democracia (Costa Rica).

La protección social asociada al empleo enfrentó las limitaciones de los mercados laborales para crear suficiente trabajo remunerado formal. Para el año 1970 un 16% de los trabajadores no agrícolas eran autónomos en Chile, un 20% en Colombia, un 41% en Bolivia, mientras que la media la-

tinoamericana de trabajadores autónomos era del 20% del total de la población económicamente activa (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013). También enfrentó limitaciones fiscales reflejadas en niveles variables de gasto social. Esto creó un modelo truncado con distintos grados de incorporación social y de segmentación de dicha incorporación. El trabajo pionero de Filgueira en esta materia distingue entre tres tipos de países con universalismo-estratificado, excluyentes y duales —estos últimos a partir de una combinación de universalismo-estratificado urbano y de exclusión rural (véase cuadro 1). Las diferencias de grado (por ejemplo en términos de cobertura de la seguridad social) dieron lugar a niveles de incorporación social —entendida como la definimos al inicio de este capítulo— significativamente distintos.

Los países con régimen universalista-estratificado, y en menor medida aquellos con régimen dual alcanzaron coberturas relativamente amplias e incluso niveles altos de suficiencia en sus prestaciones. Sin embargo, no fueron capaces de generar equidad ni en los servicios ni en las transferencias. Los países con régimen de bienestar excluyente, en cambio, fueron informales antes que estatales⁹³ en tanto carecieron de mecanismos de incorporación social y su bienestar dependió de familias transformadas en unidades productivas y en redes de protección social. Veremos que en los momentos posteriores, unos y otros países enfrentan retos cualitativamente distintos: unos desandar la segmentación y los otros ampliar coberturas de la manera más universalista y menos condicionada al trabajo formal asalariado que les sea posible.

En términos de resultados sociales, hacia 1970 los países con régimen universalista-estratificado tuvieron en promedio un 44% de población bajo la línea de pobreza y un 22% de indigencia. Mientras tanto, en los países con régimen de bienestar excluyente también hacia 1970, estas cifras eran del 60 y 33%, según se tratara de la población bajo la línea de pobreza o bajo la línea de indigencia, respectivamente. Similares contrapuntos tenían lugar

93 El término “estatal” se usa aquí en el mismo sentido en que lo plantean Gough y Wood (2004) en su análisis de regímenes de bienestar en el Sur y que Martínez Franzoni (2008) retoma para América Latina: los mundos del bienestar que identifica Esping-Andersen en Europa y América del Norte tienen en común una fuerte presencia del Estado en el manejo de riesgos, en contrapunto a la mayoría de países de Asia, África y América Latina en los cuales son las estrategias familiares, no el Estado, los que históricamente han asumido dicho manejo de riesgos.

en materia de esperanza de vida y de mortalidad infantil: para la mayoría de los latinoamericanos/as, el lugar de nacimiento condicionaba fuertemente las oportunidades. Nacer en el Cono Sur brindaba mayores oportunidades relativas mientras que hacerlo en Centroamérica conllevaba menores oportunidades (Cuadro 1).

Cuadro 1.

América Latina: Regímenes y países, cerca de 1970

	Seguridad social		Salud
<i>Universalimo estratificado</i>	Cobertura como % de la población eco- nómicamente activa (PEA)	Cobertura como % de toda la pobla- ción	Vacunación contra tuberculosis
Argentina	79	68	93
Uruguay	95	68	97
Chile	76	67	98
Promedio	83	68	96
Dual			
Brasil	27	47	s/d
México	28	53	80
Promedio	28	50	s/d
Excluyente			
Bolivia	25	9	70
Ecuador	15	9	61
Nicaragua	15	9	90
El Salvador	12	6	s/d
Guatemala	27	14	0
Honduras	4	7.3	75
Promedio	16	8	59

Fuente: Filgueira, 1998.

Reformas y re-reformas a partir de los años ochenta del siglo XX

Los años ochenta marcaron un momento de inflexión a partir de la crisis económica y fiscal que afectó al conjunto de la región. América Latina atravesó un período de ajuste de las finanzas públicas seguido por reformas promercado en las arquitecturas de salud y pensiones. A partir de los 2000, esta tendencia se revertió, al menos en parte, con la adopción de una serie de re-reformas expansivas del Estado. A continuación caracterizamos cada uno de estos momentos y sus implicaciones para los regímenes de bienestar.

A) Retracción y diferenciación de regímenes previos

Los ochenta y noventa fueron años de democratización política, empezando en el Cono Sur y acabando en Centroamérica. Paralelamente, la crisis internacional del petróleo de los años setenta; las limitaciones propias del modelo de sustitución de importaciones promovido durante los años cincuenta; y las ideas liberalizadoras impulsadas en Europa y Estados Unidos bajo las administraciones de Thatcher y Reagan generaron un cambio radical en las relaciones de fuerza entre grupos de interés y en las condiciones y visiones nacionales respecto al modelo de desarrollo económico deseable y viable. La nueva estrategia económico-productiva dio prioridad a la liberalización, la desregulación comercial y la reducción de los costos de producción —incluyendo los relacionados con la protección social— para competir por inversión extranjera en los mercados internacionales. Estas ideas promovieron la necesidad de traspasar al mercado buena parte del manejo de los riesgos sociales —entendidos como problemas individuales— y de contar con intervención estatal complementaria y residual ante situaciones de necesidad económica demostrada. La oferta estatal comenzó a trazarse en función de la distinción entre pobres y no pobres.

Las reformas obedecieron a dos factores relacionados, pero distintos. Por un lado, se puso en cuestión la falta de equidad del modelo anterior basado en una incorporación social segmentada. Se argumentó que el modelo no hacía más que reforzar las desigualdades generadas por el mercado y que era necesario reducir los beneficios de la clase media (Haggard and Kaufman, 2008; Rudra, 2008). Por otro, los cambios se plantearon también como formas de enfrentar el déficit fiscal. Se buscó reducirlo, privatizando distintos servicios sociales dirigidos hasta entonces a la población no pobre;

el gasto social se focalizó en la población en condiciones de pobreza extrema y se produjo una mayor participación privada y de niveles inferiores de gobierno en aquellos servicios y transferencias que continuaron siendo financiados de manera pública. Así, el modelo predominante en la región dejó de girar en torno a la protección del trabajo para pasar a priorizar la compensación de condiciones de pobreza generadas por “fallas” en los mercados laborales y de bienes y servicios. Los cambios fueron mayores y más convergentes en aquellas políticas donde había más consenso en torno a la alternativa liberal; así la reforma de pensiones fue más significativa regionalmente y con un mayor denominador común —en torno a la capitalización individual— que la de salud.

A nivel sectorial este enfoque se expresó en recomendaciones impulsadas por las instituciones financieras internacionales —en particular por parte del Banco Mundial⁹⁴— para, primero, transformar los sistemas colectivos de pensiones (generalmente de reparto) en sistemas de ahorro individual. Once de los dieciocho países de la región aprobaron reformas legales para introducir el ahorro individual obligatorio con participación de administradoras privadas (Filgueira 2007). Segundo, se promovió la transformación de los seguros sociales de salud en seguros médicos privados; y tercero, se puso énfasis en una organización de las políticas en torno a programas asistenciales específicos. Con estas transformaciones, buena parte del bienestar de la población pasó a depender de manera más directa del mercado. La protección de las personas económicamente dependientes también se vio afectada: el nuevo modelo se pensaba como protector de los individuos y ya no de la familia. Si en el modelo anterior su acceso se conseguía por ser familiares de los trabajadores asalariados asegurados de manera directa, ahora la protección de cónyuges y niños/as exigía una contribución monetaria adicional. El ejemplo más emblemático fue el del aseguramiento “con o sin útero” en Chile para aludir a si los planes de salud privados incluían o no los gastos asociados al embarazo y parto.

El grado de transformación dependió, en buena medida, de los regímenes de bienestar de partida y también de que mediaran o no conmociones

94 Si bien otras instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo tuvieron un papel importante, el Banco Mundial lideró las reformas aportando una visión global del cambio no solo sectorial y sustantivo sino también de reorganización institucional del conjunto del Estado y entre sectores apoyado en el “nuevo gerenciamiento público”.

políticas o económicas que afectaran seriamente las arquitecturas de política social existente. Los países que hasta ese momento tenían un régimen universalista-estratificado se bifurcaron en sus transformaciones: allí donde hubo cambio político abrupto (como en Chile producto del golpe de Estado de 1973 que dio lugar al gobierno *de facto* liderado por Augusto Pinochet) o económicos (como en Argentina debido a la hiperinflación de 1989) hubo reformas liberalizadoras abruptas. En el otro escenario de cambio —también bajo gobiernos *de facto* a excepción de Costa Rica— los legados tuvieron un peso relativamente mayor y las transformaciones fueron graduales y básicamente se mantuvo la matriz anterior (Brasil, Costa Rica y Uruguay) (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002). En estos países el Estado continuó teniendo un papel central. En pensiones se tendió a mantener los esquemas contributivos previos, a los cuales se agregaron componentes complementarios de ahorro individual. En salud también se mantuvieron los esquemas contributivos previos.

En algunos de los países con régimen excluyente, el nuevo énfasis asistencial conllevó una intervención inédita del Estado en materia de programas sociales impulsado por las transiciones políticas en curso. Países que habían vivido guerras civiles motivadas por conflictos distributivos, ahora negociaban los términos de la presencia del Estado en asuntos como la medicina indígena (Guatemala) o el reconocimiento de docentes campesinos (El Salvador). Aun cuando en muchos casos los alcances fueron más retóricos que prácticos, se puede argumentar que la protección social de la población en general —y no de la minoría de trabajadores/as formales en particular— entra por primera vez en la agenda político-institucional como un asunto que concierne al Estado. A la vez, no debemos exagerar el alcance de estas nuevas medidas promovidas en el marco de ideas internacionales y presiones electorales; de hecho, las intervenciones sociales antipobreza se organizaron en torno a programas con objetivos y temporalidades muy limitadas (Martínez Franzoni, 2014a). Así, a pesar de las nuevas políticas, el principal mecanismo de incorporación no fue social sino dependiente de estrategias familiares en torno a las remesas internacionales y al intercambio de trabajo no remunerado en el marco de redes familiares y comunitarias (Martínez Franzoni, 2008). Bajo este régimen informal, las remesas enviadas desde el extranjero pueden alcanzar al 18% del PIB (como es el caso de El Salvador). Estas remesas constituyen un complemento y con fre-

cuencia un sustituto de la insuficiente mercantilización de la fuerza laboral en el ámbito nacional. Además, las remesas financian el acceso a servicios sociales privados y, en muchos casos, a bienes colectivos como ocurrió con la reconstrucción de escuelas y de centros de salud después del huracán Mitch en Centroamérica. Similares ejemplos encontramos en países andinos, como Ecuador, y del sur, como Paraguay.

El cuadro 2 resume de manera estilizada las principales características de la arquitectura de la protección social, tanto en salud, como en transferencias por vejez, invalidez y muerte.

Cuadro 2.

Régimen de bienestar en el momento de reformas promercado: arquitectura predominante

Dimensiones de la arquitectura	Categorías predominantes para abordar la estructura social	
	Pobres (incorporación social)	No pobres (dependencia del mercado con regulación estatal)
Acceso	Demstración de necesidad	Capacidad de pago
Financiamiento	Mediante préstamos internacionales dirigidos a programas específicos con plazos definidos	Contribución individual
Prestación	Desconcentrada y descentralizada mediante la participación de niveles inferiores de gobierno y la contratación de terceros, como organizaciones no gubernamentales	Privada
Beneficios	Muy variables entre países y entre programas	Muy variables entre paquetes
Alternativa de mercado	De facto ante insuficiente oferta pública	Creciente

Fuente: Elaboración propia.

Hacia los 2000, una de las principales diferencias entre países era el grado de participación laboral de las mujeres, en particular de aquellas con menor cantidad de años de educación formal e ingresos familiares. Como respuesta a la precarización laboral y a la ausencia de políticas sociales efectivas en personas hasta entonces sin empleo. Fue, precisamente, en los países con régimen de bienestar informal donde encontramos la mayor proporción de hogares nucleares biparentales con doble proveedor de ingresos —el contrapunto al modelo tradicional de hombre proveedor y mujer cuidadora—. Mientras hacia el 2005, el promedio regional de hogares tradicionales era de 43%, entre los países con legados de universalismo-estratificado ascendía a cerca del 50%, mientras que en aquellos con legados excluyentes caía a menos del 40%. Dicho de otra manera, la importancia relativa de hogares organizados en torno a hombre proveedor y mujer cuidadora era mayor en los países con un mayor desarrollo relativo de sus sistemas de protección social. A la vez, las mujeres, en particular aquellas de los estratos socioeconómicos de menores ingresos, continuaron siendo las principales cuidadoras en los entornos de alta demanda de cuidados, especialmente infantil, debido a las altas tasas de fecundidad.

B) Expansión segmentada

Desde el 2000, de la mano de una creciente demanda internacional de materias primas y de un “giro a la izquierda” en materia política (Beasley-Murray, Cameron y Hershberg, 2010), América Latina experimentó un tercer gran momento de transformaciones. Estas giraron en torno a tres componentes centrados en un mayor acceso a beneficios sociales en tanto derechos ciudadanos. Primero, en todos los países se crearon programas de transferencias monetarias condicionadas, dirigidos a la interrupción del ciclo intergeneracional de la pobreza apoyando a las familias con hijos/as para que estas fortaleciesen su inversión en capital humano.⁹⁵ Segundo, de maneras variables, tuvieron lugar re-reformas de las transformaciones previas de mercado en materia de salud y de protección de la vejez, incluyendo apuestas por esquemas no contributivos que compensaran las limitaciones de los mercados laborales precarizados. Tercero, con variaciones importantes entre países y de la mano de la preocupación por cambios demográficos y por la feminización de la fuerza de trabajo, el Estado y los partidos

⁹⁵ Estos programas comenzaron a crearse durante la segunda mitad de los noventa. Se expandieron a toda la región y aumentó la cobertura y la suficiencia económica durante los 2000.

políticos (en el marco de campañas electorales, debates legislativos y quehacer institucional) comienzan a preocuparse por un “cuarto pilar” del bienestar asociado a los cuidados, promoviendo sistemas, redes o programas de transferencias y servicios. Si bien el enfoque predominante mantuvo la distinción entre pobres y no pobres, esta distinción también comenzó a relativizarse al adoptar un discurso de derechos, por definición universal. Al igual que en períodos anteriores, estas reformas permearon de forma distinta en países con condiciones estructurales e instituciones heterogéneas.

Sin duda, la innovación más generalizada fue la creación de los programas de transferencias monetarias condicionadas dirigidas a familias —principalmente madres— con hijos e hijas, presentes en los dieciocho países de la región y que en 2011 alcanzaban a 135 millones de personas, uno de cada cuatro latinoamericanos (BID, 2012). Estos programas consagraron el derecho de acceso a los beneficios estatales de manera masiva a una población previamente excluida bajo el modelo de protección social laboral, cubierta de manera inestable y dispareja bajo el modelo asistencial que le siguió. Los nuevos programas de transferencias condicionadas se concentraron, además, en niños y niñas, una población que estaba y aún está sobrerrepresentada en cuanto a la condición de pobreza según ingresos. Por otra parte, mediante estos programas el Estado asumió y dio visibilidad y legitimidad pública al papel de las mujeres en los cuidados (Molyneux, 2006).

Estos nuevos programas tienen un alto grado de aceptación por parte de quienes reciben las transferencias pero, también, de los sectores medios que no se benefician directamente de ellos. A pesar de su cobertura masiva son programas poco costosos: en promedio, de acuerdo a la CEPAL (2013) estos programas representan un 0.3% del PIB regional —incluso en los países con los programas más amplios, como Argentina, que destina 0.20%; Brasil, 0.52%; México, 0.52; y Ecuador, 1.17%. Como resultado las transferencias han tenido grados de suficiencia variables. Si comparamos dos países en los cuales la cobertura ha sido muy grande, observamos Argentina en el extremo de mayor generosidad y Brasil en el extremo de menor suficiencia (asignando 50 y 16 dólares por niño/a mensual respectivamente) (Blofield y Martínez Franzoni, 2012).⁹⁶ Dado que se trata de programas de bajo costo fiscal y alto rendimiento político, el pronóstico es que permanezcan (Garay, 2010).

⁹⁶ Nótese que estos países tienen variaciones importantes en la población elegible y en la cobertura de dicha población. Por ejemplo, mientras en Argentina la cobertura es de menos del 10% de la po-

El contar con servicios de salud (y de educación) disponibles en las zonas geográficas donde se entregaron las transferencias era y es una condición necesaria para vincular dichas transferencias monetarias al uso de los servicios. En varios países, en particular en aquellos con un legado excluyente en términos de régimen de bienestar, esta medida supuso una ampliación de la oferta institucional, tanto en infraestructura física como en recursos humanos. Lamentablemente se carece de datos estadísticos agregados que lo documenten. Los análisis de casos sugieren que el grado en que los gobiernos han ampliado sus servicios ha variado considerablemente entre países, en particular, entre aquellos con régimen de bienestar informal. Por ejemplo, en Guatemala y Honduras con frecuencia los gobiernos acabaron desvinculando la entrega de las transferencias de todo condicionamiento —antes que dar pasos para ampliar la red de escuelas y/o de servicios de salud (Martínez Franzoni, 2014b)— mientras que en México la condicionabilidad fue estricta y se acompañó de nuevos programas (Valencia, 2008). En otros países como Chile, Brasil y Uruguay, hubo transformaciones todavía más expansivas e independientes de las transferencias condicionadas en el área de salud y pensiones, que se discuten más abajo.

Los datos de gasto social muestran claramente los cambios progresivos en América Latina: este aumentó de forma más rápida entre 2000 y 2010 que en el período anterior (CEPAL, 2013). La desagregación de la CEPAL muestra que la expansión global fue de 6,8 puntos porcentuales. Desagregado según sectores, dicho aumento fue de 3,1 puntos porcentuales en materia de transferencias, considerablemente mayor que en lo que respecta a los servicios de educación (1,1 puntos porcentuales) o salud (1,2 puntos porcentuales). Lamentablemente, en términos de la calidad de los servicios, los cambios no fueron tan positivos. Por ejemplo, la UNESCO (2013) muestra que entre 2000 y 2010 en educación no hubo una mejora sustancial: la cantidad de niños/as por docentes solo aumentó en el nivel primario (de 23 a 19), mientras que en secundaria se mantuvo prácticamente igual (17 y 16), y la proporción de docentes titulados (o certificados en términos de UNICEF) se mantuvo inmutable tanto en primaria (78%) como en secundaria (70%).

Como en los períodos anteriores, ha habido una gran diversidad en cuanto a la intensidad y dirección de las reformas. Dentro de los siete países que adoptaron reformas expansivas en materia de servicios de salud (Brasil,

blación total, en Brasil es de más de un 25%. Ello explica que Argentina tenga a la vez una mayor generosidad per cápita y un menor peso relativo del costo total del programa sobre el PIB que Brasil.

Chile, Ecuador, El Salvador, Colombia, México, y Uruguay), podemos distinguir dos trayectorias. Por un lado, están aquellos países que, con más o menos dificultades, dieron pasos hacia una incorporación social universal. Un primer ejemplo es la creación del Sistema Único de Salud (SUS) sancionado en la Constitución de Brasil en 1988 —aunque este se combina con esquemas contributivos diversos (Barba y Valencia, 2015)—. Un segundo ejemplo es el de Chile con la aprobación del Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) en 2004 y su desarrollo posterior (Pribble, 2013). Un caso muy significativo fue el de Uruguay donde la creación del Sistema Nacional de Salud en 2010 involucró y vinculó de mejor manera los servicios contributivos y los de la salud pública. En estos tres casos hubo esfuerzos para ampliar la cobertura de la mano de aumentos en la suficiencia de las prestaciones con equidad entre estratos socioeconómicos y/o tipos de acceso públicos y privados. En el lado opuesto, se encuentra el caso mexicano donde el nuevo programa Seguro Popular incorporó a la población pobre según ingresos una serie de beneficios limitados y con poca pretensión de equiparación con la seguridad social. En el medio, hay casos cuya caracterización nos resulta más incierta, incluyendo la reforma sectorial salvadoreña de 2009 y la reforma de la salud en Colombia (a partir de 2007 con modificaciones legales en 2011 y 2013). La principal diferencia es el grado en que estas reformas han buscado mejorar no solo acceso sino suficiencia y equidad en las prestaciones.

En materia de pensiones se promovieron dos tipos de reformas: re-reformas de sistemas contributivos y creación o expansión de programas no contributivos. Se encuentran reformas expansivas del quehacer estatal en materia contributiva en al menos cinco países (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Costa Rica) y en materia no contributiva en al menos nueve (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay). En México, se creó el componente asistencial de pensiones del programa “Oportunidades” y el programa federal “70 y más” (Valencia Lomelí, Foust Rodríguez y Tetreault Weber, 2013). En Argentina, se hizo una reforma de jubilaciones que reestatalizó los regímenes privatizados y expandió masivamente el acceso a la pensión no contributiva (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012). En Brasil, se ampliaron los ya existentes “Beneficio de Prestación Continuada” (BC) (Arza y Chahbenderian, 2014). En El Salvador (2009), en Panamá (2009) y en Perú (2011) se lanzaron programas no contributivos —llamados “Mis mayores derechos”, “100 a los 70” y “Pensión 65”, respectivamente—.

Aunque países con regímenes muy distintos han creado pensiones no contributivas, este tipo de programa ha tenido un impacto más significativo en aquellos con regímenes informales en los cuales la población asalariada es inferior a la no asalariada. El ejemplo más claro es el de Bolivia (con una informalidad del 61% de la población asalariada) donde las pensiones no contributivas se han extendido a la totalidad de la población de más de 65 años (Arza y Chahbenderian, 2014). Otros países en los que el acceso a las pensiones no contributivas ha permitido dar saltos cualitativos entre la población mayor de 65 años son Argentina, Brasil y Ecuador.

Estas reformas se reflejaron en un aumento de la población con protección social, producto también de procesos de formalización laboral que tuvieron lugar en particular en Suramérica. Entre 2000 y 2010, la población informal o desempleada cayó 10 puntos, de 61% a 51%. En términos de protección social de la población trabajadora, el aumento global del acceso al aseguramiento pasó de 54% a 64% entre 2000 y 2013. El incremento fue importante también entre la población con ocupaciones más precarizadas, como es el caso del trabajo doméstico remunerado. En este último colectivo la cobertura de la seguridad social aumentó en diez puntos porcentuales, de 29% a 39%. Algo similar ocurrió en el autoempleo y con empleados y empleadas en micro-empresas (véase cuadro 3).

Cuadro 3.

Trabajadores asalariados

Años	Total	Total	Negocios c/ 5 o menos trabajadores/as	No asalariados	Servicio doméstico
2000	54.3	71.7	31.9	24.1	29.2
2005	55.2	71.8	34.7	28.2	28.5
2010	60.8	76.9	40.5	32.3	33.3
2013	63.9	78.6	42.6	35.5	38.6

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014).

Por último, pero no menos importante, los países han comenzado a abordar asuntos como los cuidados y la conciliación entre vida familiar y laboral. En buena medida, este último cambio ha sido una respuesta a la entrada masiva de las mujeres al mercado laboral, iniciada durante la década

da previa. Entre 1990 y 2010, las mujeres que integraban la fuerza laboral pasaron de tres a cinco de cada diez, y a siete de cada diez entre quienes tenían entre 24 y 44 años, esto es, estaban en el pico de la edad reproductiva. La entrada masiva de las mujeres en el mercado laboral cuestiona de forma dramática un supuesto importante de los arreglos precedentes en toda la región: la disponibilidad de tiempo no remunerado, principalmente femenino, dedicado a los cuidados en el marco de las familias.

Aunque aún incipiente, la preocupación desde la política pública sobre cómo abordar los cambios del mercado laboral y de las familias ha dado lugar a un conjunto de medidas dirigidas a alternar trabajo remunerado y no remunerado, así como a derivar los cuidados fuera de la familia. Concretamente, se observa una expansión de los servicios de atención y estimulación infantil dirigidos a niños y niñas previo al ingreso a la enseñanza preescolar; asimismo, se han ampliado en muchos casos las licencias por maternidad y en menos casos (por ahora solo Chile y Uruguay) la creación de licencias paternas y parentales. En algunos países, los objetivos han sido todavía más ambiciosos y han llevado a la creación de esquemas integrados de cuidado como es el caso de la Red Nacional de Cuidados dirigida a menores de 12 años en Costa Rica y de un Sistema Nacional de Cuidados dirigido a la niñez, a la población adulta mayor, a la población con discapacidad y a las propias mujeres cuidadoras en Uruguay en 2010 (Blofield y Martínez Franzoni, 2014). Si bien hay algunos países con regímenes de bienestar informal como Ecuador y El Salvador (Batthyány, 2015) que han empezado a introducir el problema de los cuidados en la agenda política, los mayores avances han tenido lugar en países con política social robusta como los del Cono Sur, Brasil y Costa Rica (Blofield y Martínez Franzoni, 2014).

Al destacar, igual que para los períodos previos, más los cambios que las continuidades, el cuadro 4 presenta las nuevas arquitecturas según dos tipos de poblaciones: trabajadores/as remunerados/as y población excluida por condiciones laborales informales y/o en etapas más vulnerables del ciclo de vida como la niñez y la población adulta mayor.

Cuadro 4.

Régimen de bienestar en el momento expansivo más reciente: arquitectura predominante

	Categorías predominantes para abordar la estructura social	
Dimensiones de la arquitectura	Población excluida	Trabajadores/as remunerados/as
Acceso	Informales y según etapa del ciclo vital; expansión principalmente dirigida a la niñez y a la población adulta mayor.	Generalmente asalariados/as aunque con variaciones se produjo una expansión al autoempleo.
Financiación	Público (en general mediante préstamos internacionales en países con régimen informal y con rentas generales en aquellos con régimen estatal)	Contributivo; en general se mantiene presencia de ahorro individual en distintas combinaciones con regímenes solidarios
Prestación	Pública a través de papel central asignado a las mujeres en ampliar las capacidades estatales	Mixta
Beneficios	Servicios básicos de salud (primaria y preventiva) y educación (primaria)	Variable
Alternativa de mercado	No	Desregulada en salud; en pensiones papel variable de operadoras privadas con regulación estatal variable

Fuente: Elaboración propia.

Son pocos los países en los que distintas dimensiones de la arquitectura combinan ambos tipos de población. Incluso encontramos casos que, como Uruguay, han llevado a cabo transformaciones que en unos sectores pare-

cen estar creando incentivos para la unificación (como en el sector salud) y en otros no (como en asignaciones familiares). Así, en materia de salud, la financiación solidaria del acceso de niños y niñas de familias de sectores medios bajos a los mismos servicios mutuales que el resto de la población ha mejorado tanto el acceso como la suficiencia de las prestaciones y la equidad. Por el contrario, la creación de transferencias en dinero bajo la forma de asignaciones familiares no contributivas en 2008 avanzó en acceso, aunque no necesariamente en suficiencia y en equidad respecto a las asignaciones familiares contributivas existentes desde 1943. Si bien formalmente ambas están condicionadas a la asistencia escolar y a los controles de salud, dicha condicionalidad solo se implementa en el caso de las no contributivas —a pesar de que, por ejemplo, la deserción escolar tiene lugar también entre familias que reciben asignaciones familiares contributivas (Antía y Midaglia, 2015)—. Otro ejemplo de transformaciones que refuerzan la segmentación se encuentra en Argentina, país que, desde el inicio de los 2000, impulsó un notorio proceso de incorporación social aunque con dos vías bien diferenciadas: el derivado de la negociación colectiva para el trabajo asalariado formal y el de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Moratoria Previsional para el trabajo informal, las personas desempleadas o subempleadas. El primero fue una vía de incorporación principalmente masculina y el segundo, sobre todo, femenina (Cortés, 2013).

Los obstáculos para el cambio de las arquitecturas han variado entre regímenes. En el caso de los países con universalismo-estratificado estatal que durante el período de retracción del estado previo experimentaron reformas graduales, estos obstáculos provienen, principalmente, de la población incorporada a los esquemas contributivos de seguridad social. En cambio, en países como Chile, que durante el período de reformas de mercado experimentaron cambios radicales, las transformaciones recientes tendieron a ser graduales. Ello ha sido así, en gran medida, como reflejo de los vetos que los grupos de interés privados impusieron a cualquier reforma que redujera su poder y tratara de aumentar la participación del Estado en materia de protección social, tanto en salud como en pensiones (Ewig y Kay, 2011). Mientras tanto, en los países tradicionalmente excluyentes, los obstáculos vienen dados por el poder de una élite económica muy conservadora y por la debilidad institucional y fiscal del Estado.

Conclusiones y desafíos futuros

Como resultado de las transformaciones descritas, América Latina ha dado un paso de coberturas restringidas a coberturas más amplias, aunque el alcance diverge entre los países. Lamentablemente, las mejoras en cobertura no han venido, en general, acompañadas de cambios sustanciales en los arreglos contributivos, de mercado y focalizados que se introdujeron en los ochenta y noventa. Por ello, estas significativas mejoras pueden reforzar la segmentación característica de la incorporación social heredada de la etapa previa (Antía, 2013).

Predominan así regímenes de bienestar que, a pesar de sus diferencias, tienen en común la prevalencia, primero, de una dependencia del mercado —y no de incorporación social— por parte de los sectores medios y altos, y, segundo, de incorporación social segmentada entre accesos contributivos y no contributivos con muy distintos grados de suficiencia de las prestaciones y, por lo tanto, de inequidad. La investigación de casos disponibles sustenta que los sectores históricamente excluidos y recientemente incluidos no comparten por lo general una misma oferta institucional con aquella población históricamente incluida y/o crecientemente dependiente del mercado. La segmentación del régimen se ha debilitado solo en Uruguay (aunque con diferencias sectoriales) (Antía, 2013; Antía et. Al, 2014) y en menor medida en Brasil. Mientras tanto, la evidencia muestra que esta segmentación se ha fortalecido en México (Barba y Valencia, 2014).

Respecto a este punto, las diferencias entre Brasil y México son especialmente interesantes. Ambos han expandido sus servicios de salud para la población en condiciones de pobreza, pero Brasil ha dado pasos hacia políticas sociales más universalistas —en particular en salud— al debilitar la estrecha vinculación previa entre participación laboral, contribuciones y distintos grados de suficiencia de la protección. En México en cambio, la segmentación de la protección social se ha profundizado. Aun así, los obstáculos para reducir la desigualdad de beneficios entre la población incluida por vías contributivas y no contributivas es muy grande. El resultado es uno de “segmentación debilitada” en el caso de Brasil y de “segmentación reforzada” en el caso de México (Barba y Valencia, 2014). Este tipo de análisis agrega además evidencia a la importancia de reconstruir y de estable-

cer trayectorias empíricamente: dos países pueden tener niveles similares de segmentación y sin embargo cada uno puede insertarse en trayectorias opuestas, hacia mayor o menor universalismo, respectivamente.

A partir de la evidencia disponible para la región, observamos que el acceso contributivo sigue siendo un rasgo fundamental de todos los regímenes de bienestar latinoamericanos. Las considerables mejoras en materia de cobertura se combinan con persistentes brechas en materia de suficiencia y equidad según se trate de programas contributivos y no contributivos. Esta característica le imprime por ello a estos regímenes un sello de protección social segmentada (Barrientos, 2014); de corporativismo acotado, combinado con una focalización restringida (Filgueira, 2013); o de dualismo reforzado (Antía y otros, 2014). Las transformaciones recientes han sido, sin duda, positivas desde el punto de vista de la cobertura, pero negativas para corregir la inequidad y muy variables entre los países respecto a la suficiencia de las prestaciones. El resultado es la permanencia de un régimen de bienestar que —aunque con profundas variaciones intraregionales— promueve una incorporación social altamente segmentada. Ello a su vez plantea retos de índole política y de economía política para viabilizar el espacio fiscal que proporcione sostenibilidad y profundidad a los cambios recientes.

Bibliografía

- Antía, Florencia (2013): “Na direção da moderação da dualização? A reforma recente das políticas sociais em Chile e Uruguai”, en Gaitán, Flavio y del Río, Andrés, *Instituições, política e desenvolvimento*, Curitiba, Editora CRV, pp. 267-293.
- Antía Florencia, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia (2014): “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. Ponencia presentada en el 5to Congreso Uruguayo de Ciencia Política, 7 al 10 de octubre, Montevideo, Uruguay.
- Antía, Florencia y Carmen Midaglia (2015): “Las posibilidades políticas de promover protección social de orientación universal en países con legados de bienestar segmentados. El caso uruguayo”, Ponencia

presentada en el Congreso de Latin American Studies Association (LASA), 27 al 30 de mayo, San Juan, Puerto Rico.

- Arza, Camila y Chahbenderian, Florencia (2014): “Pensiones básicas en América Latina: Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile”, en *Documentos de Trabajo CIEPP*, no.89, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, abril.
- Batthyány, Karina (2015): “Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales”, en *Serie Asuntos de Género*, no. 124, Santiago de Chile, CEPAL.
- Barba, Carlos (2003): *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis para obtener el Grado de Doctor en Ciencias Sociales, Guadalajara, Universidad de Guadalajara/CIESAS.
- Barba, Carlos y Enrique Valencia (2014): “Brasil y México: regímenes duales en transición divergente”. Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association (LASA), 21-24 de mayo, Chicago, Estados Unidos.
- _____ (2015): “Diversos universalismos en las trayectorias de las políticas de salud en México y Brasil”. Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association (LASA), 27-30 de mayo, San Juan, Puerto Rico.
- Barrientos, Armando (2014): “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas. ¿Hacia una protección social fragmentada?”, en *Nueva Sociedad*, no. 239, pp. 65-78.
- _____ (2004): “Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime”, en Ian Gough y Geof Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia. Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 68-121.
- CEPAL (2013): *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Blofield, Merike y Juliana Martínez Franzoni (2014): “Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad”, en *Revista CEPAL*, no. 114, pp. 117-125.

- _____ (2012): “Catching Up with the “Quiet Revolution”? Work-Family Policies in Latin America”. Ponencia presentada en seminario del Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 5 de octubre, Ginebra.
- Beasley-Murray, Jon, Maxwell Cameron y Eric Hershberg (2010): “Latin America’s Left Turns: A Tour d’Horizon” en Cameron Maxwell y Eric Hershberg (eds) *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*, Boulder, pp. 1-22.
- Cortés, Rosalía (2013): “Políticas laborales y transferencia de ingresos; ¿estrategias complementarias?”, en *Voces en el Fénix*, no. 22, pp. 44-52.
- Ewig, Christina y Stephen Kay (2011): “Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile’s Health and Pension Reforms”, en *Latin American Politics and Society*, no. 53(4), pp. 67-99.
- Filgueira, Fernando (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina; residualismo y ciudadanía estratificada”, en Brian Roberts, *Ciudadanía y política social*, San José: FLACSO/SSRC, pp. 71-116.
- _____ (2007): “The Latin American welfare state: Critical Junctures and Critical Choices”, en Yusuf Bangura, *Democracy and Social Policy in the Developmental State*, London, Palgrave, pp. 136-163.
- _____ (2013): “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*, no. 22(2), pp. 17-46.
- Filgueira, Fernando y Juliana Martínez Franzoni (2002): “Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina”, en *Revista de Ciencias Económicas*, no. 2, pp. 191-215.
- Garay, María Candelaria (2010): *Including Outsiders: Social Policy Expansion in Latin America*. Tesis para Obtener el Grado de Doctora en Ciencias Políticas, California, Universidad de Berkeley.
- Gough, Ian, and Geoffrey Wood (2004) “Introduction”, en *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, ed. Gough and Wood, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-11.

- Haggard Stefan y Robert Kaufman (2008): *Development, Democracy and welfare states: Latin America, East Asia, Eastern Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Huber, Evelyne y Stephens, John D. (2012): *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago, Chicago University Press.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008): *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica/UNDP.
- _____ (2014a): “La política social en Centroamérica: tímidos cambios y tercas continuidades”, en *Revista Mesoamérica*, no.56, pp. 140-165.
- _____ (2014b): *Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos*, LC/L.3921, Santiago, UNICEF.
- Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez-Ancochea (2013): *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica achieved the elusive double incorporation*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- _____ (en prensa): *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures*, Cambridge University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991): *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*. Discussion paper, no. 141, Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- Molyneux, Maxine (2006): “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas/Oportunidades. Mexico’s Conditional Transfer Programme”, en *Social Policy and Administration*, no. 40(4), pp. 425-449.
- Organización Mundial del Trabajo (OIT, 2014): *Panorama Laboral 2014: América Latina y el Caribe*, Lima, OIT.
- Pribble, Jennifer (2013): *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Repetto, Fabián y Fernanda Potenza Dal Masetto (2012): *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina*, LC/W.508, Santiago de Chile, CEPAL.
- Reygadas, Luis y Fernando Filgueira (2010): “Inequality and the Incorporation Crisis: The Left’s Social Policy Toolkit”, en Maxwell

- A. Cameron y Eric Hershberg, *Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change*, Boulder, Lynne Rienner, pp.171–192.
- Rudra, Nita (2008): *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt? Who Really Gets Hurt?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Seekings, Jeremy (2008): “Welfare Regimes and Redistribution in the South”, en Ian Shapiro, Peter Swenson and Daniela Donno, *Divide and Deal: the Politics of Distribution in Democracies*, New York, NYU Press, pp. 19-23.
- Segura-Ubiergo, Alex (2007): *The Political Economy of the welfare state in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UNESCO (2013): *Situación educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Santiago, OREAL/ UNESCO.
- Valencia Lomelí, Enrique (2008): “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates”, en *The Annual Review of Sociology*, no. 34, pp. 499-524.
- Valencia Lomelí, Enrique, David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber (2013): *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: México*, LC/W.512, Santiago de Chile, CEPAL.

Regímenes de bienestar en Cuba.

Notas para discusión⁹⁷

Dra. Ángela Isabel Peña Farias⁹⁸

Introducción

El proceso actual que vive Cuba implica cambios encaminados a mejorar el desempeño económico del país y la racionalidad de la organización de la sociedad (PCC, 2011). A partir de esta realidad, importantes cambios han operado en el sentido de una transformación explícita en la constitución del régimen de bienestar cubano, reconfigurando las oportunidades de sostener la aspiración de equidad social que se ha defendido en la isla por más de 50 años.

El enfoque de régimen de bienestar alude a la complejidad de la interrelación entre actores de diverso tipo pero estrechamente relacionados, resumidos como Estado (políticas públicas y sociales), redes sociales y familiares, y mercado, en pos del bienestar. Es decir, el régimen de bienestar es la institucionalización de prácticas de interacción entre la familia y sus redes, el mercado y las prestaciones sociales de los poderes públicos (Estado) en pos de la protección social. Los modos institucionalizados en que se distribuyen estas responsabilidades de bienestar configuran estos regímenes según los balances establecidos por la asignación legitimada a cada actor.

Las políticas sociales como base de las prestaciones sociales proveídas por el Estado, hacen referencia al conjunto más o menos coherente de principios y acciones que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por vía política. Es decir, que ante la necesidad de mediación política, como normativa para regular las relaciones entre las personas y entre los grupos sociales, e instituciones, en cuanto a sujetos de ciudadanía y en pos del bienestar, las políticas sociales se erigen como instrumentos reflexivos del sistema social (Herrera y Gastón, 2003, p. 33). Es además un instrumento de regulación, basado en la distribución jerárquica del poder,

97 Presentación en el Seminario Permanente de Política Social, FLACSO-Cuba / Universidad de La Habana / Fundación Friedrich Ebert, 25 de junio de 2015, Colegio San Gerónimo de La Habana.

98 Profesora Titular, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana.

entre aquellos actores que por su meta y desempeño contribuyen o limitan el bienestar.

En la relación de la política social con los otros componentes del régimen de bienestar, la intervención del mercado ha sido vista tradicionalmente por el rol que, en contextos de privatización o corporativismo, puede jugar en la oferta de servicios sociales, y en el ámbito del empleo y las relaciones laborales. El contrapunteo Estado–mercado en relación a esto último, ha guiado la reflexión crítica sobre los regímenes de bienestar. La transversalidad del mercado de trabajo se manifiesta sobre todo en las formas en que los Estados regulan o desregulan la acción del mercado sobre el empleo, generan políticas para la protección de la fuerza de trabajo, o individualizan las oportunidades de inserción laboral; y el papel que desempeña dicha inserción en las garantías de protección (Miguelez y Prieto, 2001).

En el caso de las redes de apoyo familiar, estas hacen referencia a los sistemas de relaciones que se establecen de manera espontánea, mediadas por normas de reciprocidad y confianza mutua, y que tienen como centro las familias/hogares, cuya configuración o estructura involucra distintos tipos de actores o instituciones (Flaquer, 1995). Las formas de ayuda que estas redes proporcionan, pueden ser de subsistencia o de promoción dirigida a la mejora del status o movilidad social. Todo en dependencia del tipo y calidad de los recursos que se mueven en la red (Hanson, 1988, pp. 14-16). Las redes informales de apoyo poseen una dotación de capital social con una alta capacidad de movilización de los recursos asociativos del grupo.

Los estudios centrados en las maneras en que se integran Estado-mercado y familias y sus redes de apoyo informal, han sido mayormente comparados. Estos han tenido como resultado analítico fundamental la construcción de tipologías de regímenes según mercantilizan o desmercantilizan, familiarizan o desfamiliarizan las condiciones para alcanzar bienestar. Es decir, según establecen los balances entre los diferentes actores en pos de la protección social. En cuanto a esto, los basamentos de este tipo de estudio se han cruzado con la relación de los distintos regímenes con procesos como la estratificación social y el mercado laboral, la desigualdad de género, y los sistemas socioeconómicos y políticos. Dentro de esta tradición, se ha dado lugar a grupos distinguibles de investigaciones sobre todo marcados por enfoques regionales o según modos de producción.

En este caso se propone una discusión sobre los cambios que se suceden en el escenario cubano, en términos de su desarrollo en el plano de las políticas sociales y sus implicaciones para una reconfiguración del régimen de bienestar en Cuba. Para esto se parte de una lectura acerca de este tipo de estudios internacionalmente.

Breve comentario acerca de los estudios sobre el Régimen de Bienestar. Bases de la discusión

Esping-Andersen y su tipología de Estados de Bienestar es el referente más conocido en los estudios sobre el Régimen de Bienestar. Su análisis se centró en los modelos de Estados de Bienestar en el capitalismo avanzado a partir de tres niveles clave: las relaciones entre el Estado y el mercado, la estratificación social y los derechos sociales de los ciudadanos. Esta tipología de modelos la componen el modelo corporativo-conservador, el liberal y el social democrático. El primero otorga un carácter central a las familias, basado en los subsidios estatales y un rol marginal al mercado; en el segundo, el papel central lo ocupa el mercado, siendo menor la significación de los otros dos actores; mientras que en el social democrático mercado y familia ocupan roles marginales, siendo central la función del Estado en los arreglos del bienestar (Esping-Andersen G. , 1998).

La significación y trascendencia del análisis de Esping-Andersen explica que en muchos casos la investigación sobre el Régimen de Bienestar se centre en la evolución y comportamiento de los Estados de Bienestar. En esta pléyade, destaca la aproximación histórica de Goran Therborn a estos a partir de los tipos familiares que los han sostenido (Therborn, 2004).

Ya en América Latina se constata una tradición de elaboración de tipos y clasificaciones que intenta incorporar aspectos contextuales que matizan la aplicación del análisis en la región. Pionera en este campo, la propuesta de Carmelo Mesa-Lago (1985) sistematiza el conjunto de prácticas de protección social atendiendo a los actores institucionales y sus interrelaciones en las diversas experiencias. Para esto, toma en consideración el origen en el tiempo de los primeros programas de pensiones y de seguro de enfermedad/maternidad, así como el grado de desarrollo alcanzado por los países en los mismos (Mesa-Lago, 1985). Al respecto, sostiene que los países de la

región hacia los años 80, compartían un proceso de convergencia hacia un mismo modelo de Estado de Bienestar y que las diferencias observables en cada país se debían a diferencias de grado en su implementación y desarrollo.

Por otra parte, Fernando Filgueira (1998), ha sugerido que la región podía agruparse en tres conjuntos de países, según sus estados sociales, a partir de variables como la cobertura efectiva de las políticas de protección social, y el gasto social (Filgueira, 1998).

Andrenacci y Reppeto (2006) plantean en su análisis que América Latina aparece como una sociedad de tres tercios, aunque las proporciones de población entre los tres hayan variado con la historia. Una parte de la población logra acceder a una serie de coberturas y beneficios de calidad indudable y, aunque el financiamiento es mayoritariamente provisto por los propios hogares, cuenta con la protección relativa e indirecta, muchas veces a través de mecanismos informales, del Estado nacional. Esta convive con una parte de la población que obtiene, a veces de manera precaria e inestable, una protección provista directamente por el Estado, cuya calidad varía entre media y baja. El último tercio está compuesto por una parte de la población cuyo acceso a un umbral mínimo de condiciones de vida desde la política social no está garantizado, salvo por la coincidencia, muchas veces efímera, con los mecanismos de focalización de la política asistencial (Reppeto y Andrenacci, 2006, p. 11).

Juliana Martínez Franzoni (2008) ha combinado estos análisis con la transversalidad del tema de género. Al respecto la autora llegó a una tipología basada en la conformación de conglomerados, para lo que refuerza un enfoque de familia que constituye un referente directo para este trabajo (Martínez, 2008, pp. 168-171).

Su importancia está en la demostración de la relevancia y representación del familismo como rasgo típico en la región. Apunta Franzoni que el “familiarismo” latinoamericano abarca una alta proporción de familias transformadas en unidades productivas, y de familias transformadas en redes de protección social (Martínez, 2005, pp. 97-100).

Dentro de las variables utilizadas por Martínez Franzoni se sitúan el acceso al mercado laboral y a los ingresos; la participación relativa de las familias, las políticas públicas y el mercado (sobre todo en educación y salud); el desempeño del régimen mediante un análisis de la mortalidad infantil, la

esperanza de vida al nacer, la población por debajo de la línea de pobreza, la satisfacción con las instituciones y la seguridad ciudadana; y por último, condiciones sociodemográficas y socioeconómicas de cada país en cuestión.

Otros como Navarro (2006), Draibe y Riesco (2006) y Del Valle (2008), además establecen comparaciones de América Latina sobre todo con Asia (Navarro, 2006), (Draibe y Riesco, 2006), (Valle, 2008). En cambio son menores las aproximaciones al caso africano, declarado más como un régimen de inseguridad (Heinz y Lund, 2012).

En el caso asiático, algunas investigaciones sugieren la existencia de un modo típico de Régimen de Bienestar en esta región, al que denominan desarrollista (Draibe y Riesco, 2006, p. 26), mientras otros aluden dificultades para declarar un modelo asiático de Régimen de Bienestar (Valle, 2008). Otros como Jonathan London (2008) abordan la peculiaridad de la experiencia socialista asiática como un factor explicativo de un Régimen de Bienestar particular, al que denomina “leninista de mercado”, aludiendo a la combinación de ambos principios teóricamente contrapuestos.

En general, estos estudios centran la construcción de tipologías de arquitecturas de Régimen de Bienestar, a partir de los diseños y desempeños de la protección social y el comportamiento de los mercados laborales vistos desde la contradicción Estado-mercado en sus instituciones. A partir de lo expuesto, es posible agruparlos en:

- Estudios sobre Estados de Bienestar en países industrializados
- Estudios sobre experiencias latinoamericanas
- Estudios sobre el socialismo asiático
- Estudios sobre África

Existen pocos estudios que incorporen el caso cubano en perspectiva comparada (Mesa-Lago, 1985). Sin embargo, respecto a cómo se interrelacionan Estado-mercado y familia en el contexto cubano del bienestar, existen antecedentes como los estudios de política social del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, los estudios de familia, estructura social y desigualdades del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), y otras investigaciones realizadas por FLACSO y el Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana.

A partir de estos antecedentes teóricos, y la lectura de la información disponible sobre el caso cubano, se identifican rasgos comunes que han caracterizado el Régimen de Bienestar cubano tradicional, a partir de los cuales se enmarca la propuesta de discusión.

Discusión sobre regímenes de bienestar en Cuba. Del enfoque tradicional al tránsito con la actualización del modelo de desarrollo económico y social

En primer lugar, se ha establecido que el concepto de desarrollo social en que se sustenta la política social cubana postula la necesidad de avanzar interrelacionadamente en el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar material, la equidad, la transformación de los valores y los comportamientos y relaciones sociales. Al respecto, se ha concebido la simultaneidad de los proyectos económicos y sociales, como una fortaleza del modelo de desarrollo implementado en la isla en todo el período revolucionario hasta la actualidad.

En esta proyección, la tendencia ha sido hacia el aumento de los servicios y prestaciones no subordinados ni a las capacidades de consumo por medio de ingresos, ni a los aportes o contribuciones fiscales de los ciudadanos. Es por esto que a dicho modelo se le puede caracterizar como desmercantilizado, fuertemente estatalizado, y con elementos de familiarización (con raíces estructurales y culturales). Esto significa que la mayor parte de las garantías al bienestar han descansado en la política social estatal, con independencia de los ingresos personales y la inserción laboral.

En este modelo tradicional ha existido un desarrollo de fuentes de apoyo familiar informales, debido a condiciones estructurales pero también culturales. Igualmente experiencias de participación popular y de Organizaciones no Gubernamentales nacionales e internacionales, aunque han tenido un menor impacto, también han formado parte del modelo.

Dicho modelo, ha venido sufriendo transformaciones tanto de manera formal, como de modo informal. Específicamente la década del noventa, marcada por la crisis económica, potenció un viraje en la protección social que complicó sobremanera la identificación de un régimen de bienestar de modo inequívoco. Aunque no se pueda decir que esta crisis significó el

abandono de las concepciones y objetivos del bienestar antes descritos, sí marcó ajustes y acomodos, que han producido transformaciones en los modos en que los patrones de desigualdad social, antes invisibilizados, ahora denotarían desiguales aprovechamientos tomando la política social universal como marco.

Entre 1993 y 2000 se producen variaciones y posposiciones en sus objetivos, se introducen transformaciones en el diseño de la prestación de servicios, donde destacan el reconocimiento de mayores responsabilidades a los niveles locales y los nuevos espacios de institucionalidad, con la participación de organizaciones sin fines de lucro en la gestión y financiamiento de las políticas sociales.

En este momento, el mercado de trabajo sufrió una primera gran contracción que trajo la apertura del cuentapropismo, y la reducción del empleo estatal, a pesar de que su rol siguió siendo mayoritario (Álvarez y Máttar, 2004, p. 201). Esto dio margen de actuación a la oferta de mano de obra en el sector privado e implicó una desregularización de su comportamiento, y la disminución de la responsabilidad estatal en el cumplimiento del principio de empleo decente para todos o pleno empleo. Aunque no se legalizó la libre contratación por particulares, este fenómeno comenzó a tener lugar de modo informal, sin patrones mínimos de protección de la fuerza de trabajo no propietaria que se reorientó al sector cuentapropista.

La irrupción del mercado en la provisión del bienestar se hizo evidente en la dependencia no formalizada de los ingresos personales y familiares, en el acceso a bienes y servicios, antes garantizados por el Estado. Desde el punto de vista de las complejidades del Régimen de Bienestar, se fue dando paso a la informalización, y cobró relevancia el desigual acceso a los recursos, no solo materiales sino asociativos y relacionales, en el alcance del bienestar. En este sentido, se otorgaría un peso relativamente mayor a los recursos individuales, introduciendo el papel del mercado en el proceso. La razón directa tenía que ver con la contracción económica, y el reacomodo de la organización del mercado laboral como plataforma del bienestar.

Muchos de estos reajustes se producen con cierta independencia de las regulaciones formales, y adquieren más bien el carácter de reacomodos fácticos, no sustentados en una retirada formal del Estado. Por otra parte, la voluntad política del gobierno, y la acumulada inversión de la infraestruc-

tura de servicios básicos, creada con anterioridad a la crisis, permitió el sostenimiento de resultados aún así favorables en la esfera social (Álvarez y Máttar, 2004, p. 164).

El enfrentamiento a la crisis devino énfasis en las responsabilidades estatales sobre la satisfacción de las necesidades sociales, ejemplo es el comportamiento del gasto social y su relación con el PIB: mientras los gastos de presupuesto del Estado disminuyeron en cerca de un 9% entre 1989 y 1996, los dedicados a la esfera social crecieron en un 17 %, conservando su proporción respecto al PIB (Ferriol *et al*, 1997, p. 65). Aunque al cierre de la década los nuevos sistemas impositivos comenzaron a desempeñar un papel en los objetivos de redistribución, con base en la ley tributaria de 1994 y con esto se reformularon las bases económicas directas de la redistribución y la implicación de actores de la sociedad civil (pequeños empresarios privados sobre todo autoempleados) en comparación con períodos precedentes.

Como consecuencia directa de este reforzamiento del gasto social (Espina, 2010, p. 232), sin un respaldo productivo suficiente y de crecimiento del PIB sostenido, desde finales de esa década y hasta la actualidad, la política social ha tenido que someterse a un nuevo ajuste, o a una profundización de aquel iniciado en los años noventa. Otra vez, en la base de esta transformación se encuentra el problema de la sostenibilidad y eficiencia económica del país, que ha impuesto nuevas coyunturas a los sistemas de protección, sobre todo a partir de la crisis global de 2007-2008.

No obstante, el gasto social sigue siendo un importante eslabón del desempeño económico y el desarrollo de la isla. Hacia 2009, la mayor parte de los gastos corrientes del Estado se concentraban en los pivotes del desarrollo humano (educación, salud y seguridad y asistencia social), para un total de 51.1 % de la estructura de los gastos corrientes del Estado, dedicándose solo un 10.3% a gastos del capital (ONEI, 2010, p. 21). El resultado o saldo social de esta composición está en el sostenimiento de las elevadas tasas de escolarización de los niños, la alfabetización de los adultos, y la alta esperanza de vida, así como las bajas tasas de morbilidad infecciosa comparados con la región y de mortalidad infantil, entre otros indicadores.

Esta estructura del gasto demuestra la intencionalidad política de mantener la cobertura y calidad de tales servicios, manifiesta en el alto porcentaje

que estas significan del PIB. Pero la reducción de las tasas de crecimiento en los últimos veinte años ha puesto sobre el tapete el tema de la sostenibilidad del crecimiento, especialmente a raíz de los efectos de la crisis mundial capitalista sobre la economía nacional.

En este escenario, en 2010 el Partido Comunista de Cuba (PCC) trazó los nuevos lineamientos para el siguiente período, discutidos y aprobados en su 6to. Congreso en el año 2011, los cuales previamente fueron sometidos a discusión popular. Estos lineamientos conllevan dos cuestiones centrales en relación al de RBE: en primer lugar, están los temas de sustento, institucionalidad y correlación de actores para el bienestar; y en segundo lugar, las reformas al mercado de trabajo, la seguridad social y las prestaciones sociales.

En ambos casos el engranaje del bienestar o su limitación, comienza a formalizar la introducción de las adaptaciones estratégicas individuales, familiares y comunitarias a estos procesos, de acuerdo con recursos desigualmente distribuidos en la sociedad. Nuevos objetivos económicos con impacto social directo son trazados:

- Incrementar ingresos (exportaciones) y disminuir erogaciones, en divisas (sustitución eficiente de importaciones);
- Fomentar la productividad;
- Reducción del gasto en la esfera social;
- Reducir el empleo superfluo (Triana Cordoví, 2010, pp. 12-13).

Como se ve el empleo resulta elemento central crítico de la situación de sostenimiento del modelo de desarrollo cubano. Las actuales coyunturas sitúan la necesidad de revalorizar su papel como fuente de ingresos legales, y el aumento del salario nominal y real como estrategias de incentivo a la productividad del trabajo, así como la reversión del carácter desregulado de este para una porción de la población económicamente activa. En relación con esto, se encuentra el tema de la expansión del cuentapropismo, y el rol que está llamado a ocupar en la composición laboral actual. De 228.1 mil empleados en este sector en 2010, ya en 2012 rondaba los 424.3 mil trabajadores (ONEI, 2013), lo cual implica inevitablemente una transformación que no va a quedarse solamente en el ámbito de la composición del empleo sino que impacta en todos los componentes de la estructura social.

Aún el empleo estatal sigue siendo mayoritario y con esto, los impactos asociados a la disparidad acrecentada del valor nominal y real del salario en las economías familiares. Dicha disparidad pone sobre el tapete otra cuestión, y es la política de precios seguida como estrategia del gobierno para recaudar ingresos por esta vía, recargando aún más a los consumidores no solo desde el punto de vista de la devaluación de la moneda salarial, sino de la fijación de precios elevados a productos de alta demanda (Rodríguez, 2011, p. 33).

La recomposición del mercado de trabajo sin lugar a dudas resulta un aspecto central para entender las coyunturas del bienestar en Cuba. Por dos razones fundamentales: por un lado, la mayor parte de la población es empleada estatal, en la esfera de los servicios; y por otro lado, esta esfera es la que garantiza la mayor parte de la atención directa a la población y, por tanto, incide directamente en su bienestar.

Estos elementos mencionados ponen el énfasis en cómo se pueden sostener elevados indicadores de desarrollo social y los principios éticos de su modelo de protección social y cuáles balances se irán produciendo y acentuando en consonancia con los procesos de desigualdad afianzados.

Si el coeficiente Gini calculado para finales de los noventa se elevó a 0,38, en contraste con el 0,24 encontrado a mediados de los ochenta, muestra la clara presencia de un proceso de concentración de ingresos que supone una interrupción de la tendencia desconcentradora de períodos anteriores (Espinosa, 2010, p. 200). Asimismo presupone que para la actualidad dicho patrón pueda estar marcando un índice aún más desigual en los últimos años.

Estas reformas en su conjunto hacen del momento actual un período en el que más que el desarrollo de indicadores sociales, la centralidad está en estabilizar los indicadores macroeconómicos, al menor costo social posible. Al cierre de 2011, hubo una disminución del déficit fiscal de un 1,7% del PIB, el cual es el más bajo alcanzado desde la década del noventa. A mediados del 2012, el PIB creció en 2,1 % en relación con igual período de 2011, con un aporte mayor del comercio y las construcciones, creciendo en mayor proporción, las exportaciones de bienes y servicios que las importaciones, e igualmente se reajustó la deuda con los principales acreedores (Castro, 2012).

Los desempeños descritos tienen en la base tendencias aún en construcción, debido al replanteamiento acerca del modelo de desarrollo cubano

iniciado en 2010, pero se van afianzando con las nuevas medidas y legislaciones que se han aprobado en los períodos ordinarios de legislatura de la Asamblea Nacional en 2013 y 2014. Llamam la atención acerca de que si históricamente la configuración del RBE nacional cubano se caracterizó por ser marcadamente estatal (esta tendencia significó una desfamiliarización y desmercantilización del régimen), las condiciones adversas y reajustes han ido reformulando esta tendencia acercándola a una mayor presencia del rol del mercado, las familias y las redes de apoyo en la construcción de bienestar (lineamientos 40, 42 y 166, PCC, 2011, pp. 14, 25).

Esto quiere decir que se refuerza formal o informalmente la responsabilidad individual y familiar ante la solución de problemáticas que anteriormente fueron de casi absoluta responsabilidad estatal. Como resultado, algunas dimensiones del bienestar descansarán ya no como consecuencias de insuficiencias en desempeños institucionales formales, sino por retracción de coberturas, en los recursos asociativos y económicos familiares. Esto es, en otras palabras, la formalización de prácticas hasta entonces informales y un reforzamiento formal de la desigualdad, basado en los recursos agenciales que los distintos grupos pueden desplegar ante esta coyuntura (PCC, 2011, pp. 23-25). Un ejemplo: los beneficiarios de la asistencia social, entre 2005 y 2010, se redujeron de 535 134 personas a 235 482, mientras que los núcleos beneficiados por este sistema bajaron de 301 045 en 2005 a 116 757 en 2011 (ONEI, 2011).

Con esto el diseño del RBE en Cuba se mueve dentro de una problemática central para el análisis del tema a nivel internacional: la discusión del peso relativo y el papel que se le debe otorgar en el ordenamiento institucional y social del bienestar, al Estado *vs* mercado; al Estado y la sociedad civil, etc.

Por todo lo explicado, es posible sugerir la constatación de un tránsito de régimen de bienestar estadocéntrico y desmercantilizado a uno familiarista y de apertura al mercado. En este tránsito se formalizan el rol del mercado y las familias en la provisión de bienestar a partir de los lineamientos y las políticas de actualización del Modelo de Desarrollo aprobados en 2011. Como ha sido evidenciado, dicho tránsito se hace más claro en las transformaciones del mercado laboral, y la reorganización del sistema de servicios públicos, de seguridad y asistencia social. Sin embargo, es posible encontrar evidencias de resistencia al cambio que dificultan la extensión de los benefi-

cios de estas transformaciones en la permanencia de la toma de decisiones con carácter centralista, y en los actores de la institucionalidad formal, así como el limitado dinamismo e incidencia de los mecanismos de participación sociopolítica en el cambio social.

Resumiendo, se puede afirmar que en el ámbito del empleo las transformaciones han sido graduales. Primero con la consolidación desde 1993, formalmente, de la figura del cuentapropista en el contexto laboral y social cubano. Con ello, desde los noventa y hasta la actualidad se produce una disminución de la responsabilidad estatal en el cumplimiento del principio de empleo decente para todos o pleno empleo y un aumento de la economía informal. En años más recientes, sobre todo desde 2012, nuevas medidas de flexibilización del ejercicio por cuenta propia, así como la meta de reducir el empleo superfluo reconfiguran el escenario de beneficios y garantías laborales a la fuerza de trabajo y las familias.

Por ejemplo, de los ocupados en la economía en 2010 el 4.6% lo estaba en el sector cuentapropista. En 2013, el sector no estatal representaba el 21.63% (ONEI, 2014). La tasa de desocupación se duplicó de 1.6 % en 2008, a 3.3 % en 2013, la de las mujeres es actualmente relativamente superior a la de los hombres con un 3.5 % (ONEI, 2014).

Además, como se afirmó antes, la reorganización laboral ocurre en el sector de los servicios, el cual emplea a la mayor proporción de ocupados estatales, y por otra parte es la que se encarga de la protección social directa o indirectamente (Triana Cordoví, 2010).

Otro ejemplo, en 2010 reaparece la figura formal del disponible con un número limitado de garantías (Voghon y Peña, 2016). Asociado a esto, el empleo estatal descendió del 82% de la fuerza laboral en 2006 al 75% en 2012, mientras que el empleo no estatal creció del 18% al 25%. A finales de 2012 el proceso de disponibilidad había separado a 365 mil trabajadores estatales (Mesa-Lago, 2014), (Voghon y Peña, 2016).

Respecto a la asistencia social, ya en 2013 los gastos en asistencia social, descendieron a 262,9 millones, implicando con esto la reducción del número de beneficiarios a 170 674 en este año. Los núcleos beneficiados por este sistema, bajaron a 109 223 en 2013 (ONEI, 2014).

Otras dimensiones del cambio se pueden ejemplificar con las transformaciones desarrolladas también en la Seguridad social. En relación con la

formación del presupuesto de la seguridad social, se promueve un mayor involucramiento de las contribuciones y fijación de cuantías individuales en el sector no estatal sobre todo. La orientación de esta nueva política es la disminución relativa de la participación del Presupuesto del Estado en su financiamiento. Además a partir del Código de Trabajo de 2014, se hacen claras las diferencias en relación con las garantías laborales entre los sectores estatales y no estatales (ANPP, 2014).

En el caso del trabajo por cuenta propia, las continuas modificaciones y restricciones de actividad así como las limitaciones en reglamentar el cumplimiento de las garantías de seguridad en el nuevo código laboral, tienden a la flexibilización de las relaciones laborales, y con ello a la desregulación y la informalidad. Situación especialmente sensible en este contexto marca la realidad de los trabajadores informales, específicamente aquellos de bajos ingresos. Aunque no hay datos oficiales, es empíricamente constatable la existencia de este sector, y la ausencia de mecanismos para hacerlo transitar hacia la seguridad laboral y la legalización de sus prácticas laborales.

Comentarios finales. Retos para el Régimen de Bienestar cubano en tránsito...

De la presentación realizada se interpreta que el desarrollo del Régimen de Bienestar cubano se ha caracterizado históricamente por ser un régimen desmercantilizado, con rasgos de familiarismo. Sin embargo, se observa un tránsito, a partir de la década del noventa primero de manera informal, y posteriormente en la actual coyuntura, de manera gradual y formalizada, hacia un carácter híbrido más familiarista.

Esta composición híbrida responde a las transformaciones que en términos de reorganización de gasto social, configuración del mercado de trabajo y papel de las familias y el mercado en el bienestar, comienzan a implementarse con los actuales lineamientos. La hibridez se expresa en que, a pesar de que el sistema formal sigue siendo en teoría y legalidad, mayormente aún desmercantilizado, la coyuntura actual marca la coexistencia de arreglos variados que complejizan el tejido real de construcción de bienestar.

Esta situación viene aparejada al familiarismo, el cual al ajustarse a la estructura de desigualdades existente, implica la concomitancia de juegos y ajustes que los diferentes grupos sociales hacen de la actualización del mod-

elo, pero también desde la década del noventa debido a las ineficacias de la institucionalidad formal en algunas dimensiones del bienestar.

Esta interpretación lleva a plantear la existencia de un momento de tránsito en la configuración del Régimen de Bienestar cubano. Como quiera que se esté o no de acuerdo con esta conclusión, lo cierto es que se ha hecho evidente de manera explícita y latente, que el modelo de desarrollo cubano se mueve, y que lo hace en el sentido de otorgar mayores responsabilidades a las familias y los activos que están desigualmente distribuidos en la sociedad. Estos movimientos se hacen más claros en lo relativo a la recomposición del empleo y el mercado laboral en general, al reordenamiento de los gastos y servicios sociales, y a la disminución paulatina de subsidios a productos de consumo personal.

A partir de la presentación hasta aquí realizada, es posible decir que este tránsito hacia la apertura al mercado trae consigo un reforzamiento de la responsabilidad individual ante el bienestar. Esta situación sobrecarga las familias y las redes de apoyo informales, asociado a la ampliación de las brechas sociales debido a las desiguales condiciones para modular el impacto de los cambios.

En este sentido, se considera que las reformas impulsadas tienen un carácter mayormente económico, dejando en un segundo plano la oportunidad de potenciar el empoderamiento local y ciudadano en general.

A modo de cierre de estas reflexiones se pueden situar algunos retos para la equidad social en el actual contexto de reconfiguración de la política social en Cuba, y con ello, en el escenario de transformaciones relativas al Régimen de Bienestar cubano:

- Reproducción del patrón de desigualdad ya afianzado en los noventa, y de los grupos en desventaja y en condiciones de pobreza.

- Ampliación de las brechas sociales debido a las desiguales condiciones para modular el impacto de los cambios.

- Patrón de inclusión social centrado en el necesitado con un carácter *ex post*, reconfigurando el carácter *ex ante* de la política social tradicional cubana.

- Reenfoco en el asistencialismo hacia los sectores vulnerables y pobres con menor encadenamiento a la promoción de la superación real de estos procesos.

- Distanciamiento entre las clases sociales que resquebraje definitivamente las aspiraciones de solidaridad social como marco político.
- Necesidad de incrementar el gasto social sin encadenamiento, es decir, el gasto en subsidiar protección a los perdedores del juego, sin que este subsidio se revierta en una potenciación de la participación y aporte social de los beneficiados.
- Naturalización del problema, es decir, que las personas se acostumbren a lidiar con la desigualdad y la pobreza viéndolo como el modo en que las cosas son, lo cual desvirtuaría la esencia humanista del modelo de desarrollo; y finalmente
- La desconfianza en las instituciones y en el liderazgo político a futuro.

Bibliografía

- Álvarez , E., y Máttar, J. (2004): *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, México, CEPAL- INIE.
- Asamblea Nacional del Poder Popular: (17 de junio de 2014):*Código de Trabajo.Gaceta Oficial 29 extraordinaria*, La Habana.
- Castro, R. (13 de diciembre de 2012): “Discurso pronunciado en la clausura del X período ordinario de sesiones de la séptima legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular”, en *Granma*, La Habana, p. 2.
- Draibe, S., y Riesco, M. (2006): *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, México, CEPAL.
- Espina, M. (2010): *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales. Acercamientos desde una perspectiva compleja*, La Habana, Editorial Acuario.
- Esping-Andersen, C. (2000): *Social Foundations of postindustrial economies*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1998): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press.
- Ferriol, A., y *et al.* (1997): *Efecto de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los años noventa*, Proyecto PNUD RLA/92/009, PNUD.

- Filgueira, F. (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”, en *Ciudadanía y política social*, San José, FLACSO/ SSRC.
- Flaquer, L. (1995): “Las funciones sociales de la familia”, en *Revista de Estudios Sociales y de Sociología aplicada: Documentación social. La familia* no. 98.
- Hanson, B. (1988): *Social network, social support and health in elderly men*, Malmo, Studentlitteratur, Lund.
- Heinz, J., y Lund, F. (2012): “Regímenes de bienestar y política social: revisando el papel del trabajo y el empleo”, en *Avances de investigación* no. 81, España, UNRISD-Fundación Carolina.
- Herrera, M., y P. Gastón (2003): *La política social en las sociedades complejas*, Ariel.
- London, J. (2008): *Welfare Regimes in the Wake of State Socialism: Viet Nam, China, and the Market-Leninist Welfare Regime. Conference on East Asian Social Policy*, Taipei.
- Martínez, J. (2005): “Régimen de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* no. 2, San José, FLACSO.
- Martínez, J. (2008): *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, Buenos Aires, CLACSO.
- Mesa-Lago, C. (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Miguelé, F., y C. Prieto (2001): “Crisis del empleo y cohesión social”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales* no. 19, pp. 181-222.
- Navarro, M. (2006): “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina” en *Desacatos*.
- ONEI (2010): *Panorama económico y social. Cuba 2009*, La Habana.
- ONEI (2011): *Anuario estadístico 2010*, La Habana.
- ONEI (2013, abril 2): “Anuario Demográfico de Cuba 2013”, en Sitio oficial de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información www.one.cu
- ONEI (2014): *Anuario estadístico de Cuba 2013*, La Habana.

- PCC (2011): “Lineamientos de la política económica y social del Partido y La Revolución”, La Habana, Partido Comunista de Cuba, en www.granma.co.cu
- Repetto, F., y Andrenacci, L. (2006): *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*, Washington D.C., IDES- BID.
- Rodríguez, J. L. (2011): *Notas sobre economía cubana*, La Habana, Ruth Casa Editorial, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello.
- Therborn, G. (28-29 de octubre de 2004): “Familias en el mundo. Historia y futuro en el umbral del siglo XXI”, en *Reunión de expertos Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Triana Cordoví, J. (2010): *El crecimiento, la economía y el desarrollo*, La Habana, Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- Valle, A. d. (2008): “Regímenes de bienestar: relaciones entre el caso asiático y la realidad latinoamericana”, en *Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas, Nómadas*.
- Voghon, R., y A. Peña (2016): “La reconfiguración del espacio laboral estatal en la reforma actual: el proceso de disponibilidad”, en D. Echevarría y M. Espina, *Los correlatos socioculturales del cambio económico. Cuaderno de Pensamiento Crítico*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, Ruth Casa Editorial.

Políticas sociales específicas

Una reforma entre atascos: panorámica del Sistema Dominicano de Seguridad Social⁹⁹

Jefrey Lizardo¹⁰⁰

La reforma de la seguridad social de principio de la década pasada tuvo como objetivo garantizar de manera efectiva los derechos sociales a la ciudadanía que establecía la Constitución de la República, en particular, “la protección contra la desocupación, la enfermedad, la incapacidad y la vejez” (artículo 8, inciso 17, Constitución 2002). De esta manera, se instauró una reforma con un arreglo institucional novedoso para el país, con una fuerte y blindada participación del sector privado, tanto en la administración y entrega de los servicios sociales contemplados en la reforma como también en su direccionalidad y control.

La ley 87-01, que estableció el nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social, representó un salto importante para el país por las siguientes razones: primero, por su integralidad, pues en teoría protege a la población contra todos los riesgos asociados a las enfermedades, la vejez, la cesantía en la edad avanzada, la muerte del proveedor principal, y los riesgos laborales, entre otros; segundo, por su universalidad, ya que la reforma estaba dirigida a proteger a toda la población; y tercero, porque impulsaba la equidad, al garantizar el acceso a toda la población sin importar su capacidad de compra o sus niveles de ingresos. Indudablemente, cuando se promulgó la ley (en mayo de 2001), las esperanzas se centraron en la entrada del país a una nueva era en la que, por fin, se garantizarían los derechos de salud y seguridad social de la población.

Y así se inició lentamente el proceso de implementación de la reforma. Primero se conformó una nueva burocracia, para garantizar una institucionalidad apegada al cumplimiento de la ley 87-01. Se creó la instancia rectora —el Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS)— y la Gerencia

99 Documento de discusión presentado en el Primer Encuentro del Foro Político y Social sobre Crecimiento, Desarrollo y Desigualdad, Fundación Friedrich Ebert, Santo Domingo, República Dominicana, 17 de septiembre de 2015.

100 FLACSO-República Dominicana, Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

que le daba cabida; se crearon dos superintendencias para regular la entrega de los servicios —una para el área de salud y riesgos laborales, y otra para pensiones—; se creó una Tesorería de la Seguridad Social, responsable del cobro de las cotizaciones a los empleadores (tanto públicos como privados) y de su dispersión a las diferentes entidades del sistema recién creado. Junto con esta tesorería se fundó una empresa (Unipago) de carácter privado para manejar la base de datos del Sistema Dominicano de Seguridad Social, a pesar de ser esta un instrumento estratégico cuya responsabilidad en su administración y gestión es —y debe de ser— responsabilidad del Estado dominicano.

Adicionalmente, se creó la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados, como instancia de acompañamiento a los afiliados; así como como las administradoras de riesgos de salud y riesgos laborales de carácter público. En el marco de la Ley 87-01 se creó el Seguro Nacional de Salud (SENASA), entidad responsable de la administración de riesgos de salud de los afiliados de los regímenes subsidiado y contributivo-subsidiado, y que también se ocupa de los afiliados del sector público en el régimen contributivo, así como de aquellos del sector privado que la elijan como su Administradora de Riesgos de Salud (ARS). Igualmente se creó la Administradora de Riesgos Laborales (ARL) —bajo la dirección del Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS)— responsable de garantizar los derechos y beneficios de los asalariados, tanto públicos como privados.

El nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social estableció tres grandes beneficios para la población: el seguro familiar de salud (SFS), el seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, y el seguro contra riesgos laborales. Sin importar su capacidad de pago, toda la población obtendría dichos beneficios (con excepción del seguro contra riesgos laborales, que se creó para proteger a los trabajadores del régimen contributivo). Para tales fines, la reforma segmentó la afiliación en tres regímenes de financiamiento: el primero, el régimen contributivo, conformado por los afiliados asalariados y sus patronos, así como los familiares dependientes; el segundo, el régimen subsidiado, compuesto por la población pobre y los trabajadores informales o por cuenta propia con ingresos inferiores al salario mínimo nacional, así como la población discapacitada; y el tercer régimen, el contributivo-subsidiado, conformado por los trabajadores independientes con ingresos superiores al salario mínimo nacional establecido por el CNSS, y sus familiares.

Una novedosa reforma... ¿para quién?

Ya desde los primeros pasos, en la definición de los reglamentos de la ley surgieron conflictos de intereses que mostraban indicios de hacia dónde se dirigía la reforma y de para quiénes finalmente se iba a establecer. El tripartismo y el poder de veto fijado en el artículo 24 de la ley 87-01 se convirtieron en la punta de lanza de los intereses de carácter económicos escondidos detrás de la reforma. ¿Se hizo esta para avanzar en la protección social en el país o para proteger a los sectores involucrados y generarles más beneficios? Las ambigüedades y los vacíos de la ley, sumados a la dispersión y ausencia de liderazgo de los representantes del sector público, constituyeron el caldo de cultivo para que los intereses privados implicados en las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP), el sector financiero y el de los seguros, así como los prestadores de servicios, protegieran su *status quo* y evitaran avanzar en la aplicación de la reforma.

Un ejemplo de esta práctica muy común a lo largo de los catorce años de implementación de la ley 87-01 que crea el nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social, es el contrato póliza de discapacidad y sobrevivencia aprobado inicialmente por la Superintendente de Pensiones (SIPEN) y refrendado por el CNSS. El primer contrato póliza, que estuvo vigente hasta el 23 de abril de 2015, establecía “una prescripción extintiva de dos (2) años para el asegurado o los beneficiarios a partir de la fecha de ocurrencia del siniestro, después de la cual no podrá iniciarse ninguna acción contra la Compañía”. Esta situación se daba a pesar de que la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA) advertía que, hasta el año 2011, de 26056 afiliados fallecidos, solo se habían reclamado 2532 pensiones de sobrevivencia. Esto se explica en gran parte por la falta de conocimiento de los sobrevivientes del afiliado, pero también por una serie de exclusiones que están en el contrato póliza, como prescripción del beneficio, la no inclusión del hijo gestante del afiliado fallecido, la preexistencia de enfermedades, la edad máxima de 60 años del afiliado para poder reclamar este derecho, y las barreras burocráticas en el proceso, todo lo cual viola la ley 87-01. En abril de 2015 se aprobó un nuevo contrato póliza, luego de un acuerdo entre la SIPEN y la Cámara Dominicana de Aseguradores y Reaseguradores (CA-DOAR). El nuevo contrato póliza aumentó el período de prescripción de 2

a 7 años y amplió la cobertura del seguro de discapacidad y sobrevivencia de 60 a 65 años, entre otros cambios.

El seguro familiar de salud: más luces que sombras, pero con grandes desafíos

El seguro familiar de salud se creó para proteger, de forma integral, la salud de los afiliados y sus dependientes, sin exclusiones de ningún tipo —en particular las relacionadas con la edad, las enfermedades preexistentes, el sexo del afiliado, y otras condiciones sociales—. El nuevo modelo de aseguramiento en salud establecido en la reforma definió un paquete de beneficios explícitos, denominado Plan Básico de Salud (PBS) que debe ser garantizado por las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), ya sean de carácter privado o público. Este PBS tiene un costo fijo por afiliado (cápita) y la Tesorería de la Seguridad Social transfiere las cápitas por afiliado a cada ARS. La ley 87-01 contempló un solo paquete de beneficios para toda la población, a diferencia de otras reformas en la región, y fijó la meta de ampliar gradualmente la cobertura hasta alcanzar la universalización en el 2011, es decir, que para ese año el 100% de la población debía tener un seguro de salud.

En lo referente a la cobertura del seguro familiar de salud, se ha avanzado significativamente. Durante muchos años el porcentaje de la población total del país con algún tipo de seguro de salud no sobrepasó el 20%. En el año 2002, el 21.1% tenía algún seguro de salud según la ENDESA 2002. La afiliación a la seguridad social en salud ha ido incrementándose conforme se ha ido implementando la reforma, con el inicio del SFS en el régimen subsidiado a finales de 2002, y en el régimen contributivo en septiembre de 2007. Todavía queda pendiente la entrada en el régimen contributivo-subsidiado.

Hoy día la cobertura alcanza el 65.4% de la población, un salto importante que nos sitúa en una cobertura mediana-alta en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, todavía estamos lejos de alcanzar la universalidad prevista en la ley para el año 2011. Alrededor de la mitad de la cobertura actual a la seguridad social en salud se explica por la afiliación al régimen subsidiado, que en agosto de 2015 sobrepasaba los 3 070 000 afiliados en el Seguro Nacional de Salud (SENASA). Esta población categorizada

por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), ya representa más del 75% de la población pobre del país. Un importante dato es que el 51.5% de la población afiliada son mujeres, y en el régimen subsidiado estas representan el 53% del total de afiliados.

Cuadro 1.

Evolución de la afiliación al Seguro Familiar de Salud (SFS) en el marco del nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) 2003-2015

Años	Subsidiado	Contributivo	Régimen Especial Transitorio	Total	% Régimen Subsidiado	% Régimen Contributivo	Población Total País	Afiliación SFS en % población total
2003	36,118			36,118	100%		8,761,026	0.4%
2004	51,945			51,945	100%		8,863,980	0.6%
2005	223,581			223,581	100%		8,968,144	2.5%
2006	443,228			443,228	100%		9,072,308	4.9%
2007	1,011,064	1,516,473		2,527,537	40%	60%	9,175,265	27.5%
2008	1,226,142	1,729,671		2,955,813	41%	59%	9,277,181	31.9%
2009	1,346,166	2,096,232	21,982	3,464,380	39%	61%	9,378,455	36.9%
2010	1,847,833	2,417,992	27,105	4,292,930	43%	57%	9,478,612	45.3%
2011	1,996,335	2,586,943	29,726	4,613,004	43%	57%	9,579,983	48.2%
2012	2,294,356	2,747,735	30,703	5,072,794	45%	55%	9,680,534	52.4%
2013	2,646,899	2,965,326	27,273	5,639,498	47%	53%	9,780,743	57.7%
2014	3,015,646	3,141,599	30,370	6,187,615	49%	51%	9,880,505	62.6%
2015	3,074,928	3,386,083	30,582	6,491,593	47%	53%	9,930,374	65.4%

Datos de diciembre de cada año. En el 2015 los datos se presentaron en agosto de ese año, salvo el dato de los afiliados al RET, presentados en junio de 2015. Las proyecciones de la población se tomaron de las utilizadas por el CNSS.

Fuente: CNSS, TSS.

En lo que se refiere a las prestaciones, la reforma supuso un gran avance con relación a lo que estaba vigente en el país con el viejo sistema de iguales médicas. Se eliminaron las exclusiones que limitaban los servicios de salud a la población y se hizo explícito, a pesar de sus limitaciones, el paquete de beneficios (o cobertura) del seguro, conforme a lo que plantea la ley. Hoy

contamos con un Plan de Servicios de Salud cuya última actualización relevante data del año 2008. Por lo tanto, está muy desactualizado y muchos procedimientos, servicios de salud y medicamentos de uso frecuente no están incluidos, por lo que genera a la población un mayor gasto de bolsillo de lo previsto. Esta es una tarea pendiente que, a corto plazo, debe enfrentar el seguro familiar de salud.

La implementación de este, con el aumento de cobertura y las prestaciones contempladas en él, ha impactado positivamente en el gasto de bolsillo de los hogares en salud. Estimaciones recientes sitúan el gasto de los hogares en el orden del 22% del gasto nacional de salud para el año 2014, una reducción importante del nivel estimado en el año 2007, de un 35%. Esta disminución está muy asociada al impacto del SENASA a través de la afiliación en el régimen subsidiado (Rathe, M., 2015).

En términos de gestión la presencia de una aseguradora pública con el peso del SENASA, que compite en igualdad de condiciones con las ARS privadas en el régimen contributivo y que tiene a su cargo los afiliados del régimen subsidiado, ha sido muy positiva y de gran impacto. SENASA es la tercera ARS con mayor número de afiliados en el régimen contributivo (14.6% del total), en un mercado de alta concentración (las 3 ARS privadas más grandes tienen el 63% de los afiliados). A diferencia de la presencia estatal en el mercado de pensiones (se verá más adelante), la participación de SENASA en el seguro familiar de salud ha supuesto un contrapeso importante y ha servido de palanca para el avance de la reforma y la reducción de la pobreza en el país. Asimismo esta aseguradora tiene una gran credibilidad y capacidad, lo que se demuestra por los múltiples reconocimientos recibidos en sus trece años de vida.

En el 2007, el seguro familiar de salud del régimen contributivo inició con 28 ARS y en el 2015 quedan 22, entre las que se encuentran 2 públicas (SENASA y la ARS Salud Segura del IDSS), 7 de autogestión (maestros, médicos, fuerzas armadas, enfermeras, entre otras) con el 6% de los afiliados; y 13 privadas (con un 77% de los afiliados).

Si bien es cierto que se ha avanzado en la cobertura y prestación de servicios —a pesar de la desactualización del paquete de beneficios en el seguro familiar de salud—, persisten importantes problemas de gestión, como el inicio del modelo de atención que sitúa la atención primaria como puerta

de entrada. Por su parte, en el ámbito público se mantienen importantes brechas en los servicios, lo cual limita la entrega de un servicio de calidad, oportuno y con un trato humano a la población afiliada al régimen subsidiado. El gasto público en salud sigue situándose por debajo del 2% del PIB y, a pesar del financiamiento de la seguridad social, ambos no alcanzan el 3% del PIB. Este nivel de financiamiento es muy bajo para los estándares regionales y sigue siendo muy mal distribuido. Alrededor del 5% del gasto en salud se destina a la prevención y promoción, en contraste con el 52% para las atenciones curativas (Rathe, M., 2015). Se espera que con los esfuerzos que se realizan para la puesta en marcha de la separación de funciones a lo interno del Ministerio de Salud y un mayor financiamiento público en los próximos años, el servicio siga mejorando.

La cápita que recibe SENASA por cada afiliado subsidiado es todavía muy baja, y solo se ha incrementado en un 11% desde noviembre 2002, a diferencia de la cápita del contributivo, que lo ha hecho en un 112% desde 2007 hasta la fecha. Como concluye Martínez Martiñón (2014) en un análisis del SFS en el país, el SFS sigue orientado más a costos, frecuencia de uso de servicios y número de procedimientos brindados que al impacto en la salud de la población.

Por otra parte, en el ámbito privado, ante la no entrada de la atención primaria, los afiliados se enfrentan a altos costos por las diferencias que pagan en los servicios cubiertos. Los prestadores privados están muy pocos regulados y no existen tarifas definidas, por lo que el usuario termina pagando elevadas sumas de dinero de sus bolsillos. Las ARS han centrado sus negocios en la venta de planes complementarios y voluntarios, en desmedro del seguro familiar de salud establecido por ley. Según datos de ENHOGAR 2012, la cantidad de afiliados a los planes voluntarios era de 2 460 508, de los cuales el 58% tenía el seguro familiar de salud (Martínez Martiñón, 2014).

En el más reciente mensaje pastoral, la Conferencia del Episcopado Dominicano retrata esa cruda realidad al expresar lo siguiente:

«Para complicar el panorama, la población tampoco percibe mejoras en el seguro familiar de salud. Paradójicamente, cuenta con “seguros que no aseguran”. En ese sentido, queda claro que la salud no puede seguir secuestrada por intereses económicos privados que basan su actividad empresarial en el lucro desmedido. Hay que repetir el slogan “La salud no es un negocio” hasta que cale en la conciencia de todos» (27 de febrero de 2015).

Un aspecto importante a destacar es la sostenibilidad financiera del seguro familiar de salud en el régimen contributivo. En los primeros años, el SFS acumuló un fondo para el pago de las prestaciones cubiertas en el PDSS como producto de la baja tasa de dependencia en dicho período. Este fondo en julio de 2015 era de 6129.4 millones de pesos. Sin embargo el mismo ha descendido en un 13% en comparación con el nivel en diciembre de 2010 (7025.9 millones). Este es un tema de cuidado que amerita atención, tomando en cuenta los altos niveles de erosión y evasión en el SDSS.

Una reforma con dos caras: más sombras que luces en pensiones

El seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia se concibió como un mecanismo de protección ante las pérdidas o reducción del ingreso por vejez, discapacidad, cesantía a edad avanzada o fallecimiento del proveedor principal. La reforma cerró, en teoría, el antiguo sistema de reparto y estableció la modalidad de cuentas de capitalización individual, en la que las pensiones de la población afiliada dependen de las cotizaciones y su rentabilidad acumulada a lo largo de la vida laboral. Estos ahorros son administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de carácter público o privado.

A 12 años de iniciado, el nuevo sistema de pensiones cuenta con alrededor de 3.2 millones de afiliados, de los cuales se encuentran cotizando el 49%, es decir, 1.6 millones de afiliados. Alrededor del 80% de la población cotizante es menor de 49 años de edad, y el 55.3% son hombres.

Uno de los más importantes logros del nuevo sistema de pensiones es que, en junio de 2015, el 83.3% de la población ocupada en el sector formal de la economía se encontraba cotizando activamente al seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia. Este alto porcentaje constituye un avance significativo, tomando en cuenta que en el año 2005 solo el 43.6% de la población ocupada en el sector formal cotizaba a la seguridad social.

Sin embargo, si nos referimos a la población total ocupada en el país, los cotizantes activos al nuevo sistema de pensiones solo alcanzan el 35.9%, una cantidad muy por debajo de la esperada. Esto se explica por el alto porcentaje de población informal y el hecho de que no se ha puesto en funcionamiento el régimen contributivo-subsidiado en pensiones. La población

informal representaba el 56% de la población ocupada total en el país en el año 2014.

La acumulación de ahorros de los trabajadores para sus pensiones ha aumentado significativamente como producto de la reforma. El patrimonio de los fondos de pensiones representó el 12.1% del PIB en junio de 2015, un monto de 337.5 miles de millones de pesos. Se argumenta que estos fondos han contribuido al crecimiento de la economía, así como a la profundización del mercado de valores en el país. Sin embargo, el 67% de dichos fondos se colocaron en bonos del Banco Central de la República Dominicana y el Ministerio de Hacienda. Solo el 2.4% se colocó en bonos de empresas privadas y el 4% en asociación de ahorros y préstamos, Banco Nacional de la Vivienda (BNV), entre otros. El restante 25% se colocó en certificados de depósito de la banca privada.

La reforma establece que las AFP pueden invertir en instrumentos hipotecarios para fomentar la construcción de viviendas de bajo costo, hasta el tope de un 20% de su portafolio (este porcentaje suponía en junio de 2015, 62 mil millones). Sin embargo, tan solo el 0.28% del total de las inversiones se encuentra en letras hipotecarias, esto es, alrededor de 881 millones de pesos.

El nuevo sistema de pensiones se inició con nueve administradoras de fondos de pensiones, las cuales se han reducido actualmente a cinco. De ellas, las tres AFP privadas más grandes concentran el 84% de la población cotizante. Un estudio realizado por la DGII sobre concentración de mercado en la República Dominicana, identificó al de las AFP como el segundo más concentrado del país. Este nivel de concentración promueve prácticas que tienden a aumentar los beneficios a través del condicionamiento de variables que afectan su desempeño en el mercado. Estas prácticas colusorias han sido evidentes en el mercado de las AFP en la República Dominicana. Por ejemplo, no han promovido la competencia entre la población cotizante. En el año pasado, solo el 2% de los cotizantes se cambiaron de AFP, cantidad que representó un pico, pues en promedio el número de traspasos de cotizantes entre AFP no ha pasado de 1% anualmente. Otro reflejo de la excesiva concentración en el sector es su alta tasa de rentabilidad, que se estima entre el 50 y el 77%, según declaraciones del exsuperintendente de pensiones (*Diario Libre*, 16 de septiembre de 2013).

En el año 2014, con un capital pagado conjunto de 1,587 millones de pesos, las 5 AFP del mercado obtuvieron unos ingresos de 5,340 millones y unas utilidades de 3,320 millones de pesos. Esto supone un 237% y un 109%, respectivamente, por encima del capital pagado. Estos elevados niveles de rentabilidad en el sector son un reflejo de la falta de competencia en dicho mercado. Se estima que más del 85% de las operaciones que se realizan en la Bolsa de Valores Dominicana es controlado por las AFP, lo cual podría ser determinante a la hora de fijar la rentabilidad de los instrumentos de inversión (*Diario Libre*, 16 de septiembre de 2013). Este punto adquiere más importancia si se toma en cuenta que el mayor porcentaje de los ingresos de las AFP provienen de las comisiones complementarias, que según la ley pueden alcanzar el 30% de las diferencias entre la tasa de rentabilidad obtenida y la tasa de interés de los certificados de depósitos de la banca comercial. Aunque la ley estableció este límite como medio para incentivar la competencia entre las AFP, estas aplicaron el tope máximo, lo que produjo excesivos ingresos. Esto ha traído como consecuencia un alto nivel de cuestionamiento por parte de los diferentes sectores de la vida nacional. A pesar de los intentos para disminuir de forma significativa la comisión complementaria —incluida una reforma en el Congreso que la reduce a la mitad—, las AFP aplicaron solo una reducción de 5% en septiembre de 2014.

Cuadro 2.

Distribución de los recursos captados por el subsector AFP y sus rendimientos (2003-julio de 2015)

Concepto	Monto en RD\$	%
Cotizaciones	194,002,855,417	57.4%
Aportes trabajadores	55,787,165,878	16.5%
Aportes empleadores	138,215,689,539	40.9%
Rendimiento inversiones	74,059,371,133	21.9%
Fondo de Solidaridad Social	18,290,893,245	5.4%
Seguro de Vida	19,970,984,986	5.9%
Beneficios AFP	31,877,554,577	9.4%
Total	338,201,659,358	100.0%

Fuente: Estadísticas publicadas por la SIPEN.

Refiriéndose al sector de pensiones, el mensaje pastoral de la Conferencia del Episcopado Dominicano expresaba: “En estos años hemos asistido a una acumulación injusta de los rendimientos financieros que solo benefician a las AFP, en detrimento de las pensiones futuras de los trabajadores. Esta apropiación desproporcionada de los rendimientos financieros por parte de los sectores financieros nacionales hace más precaria la vida de las personas que llegan a la tercera edad”.

En el transcurso de los 12 años de iniciado el seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia se han entregado 9671 pensiones (hasta junio de 2015), en su mayoría pensiones de sobrevivencia (52%) y de discapacidad (48%). Más de la mitad de las solicitudes de pensiones de sobrevivencia son rechazadas, en su mayoría porque el afiliado fallecido tenía más de 60 años de edad, porque no tenía un beneficiario de ley, por falta de pago de primas o porque caducó el tiempo de solicitud. En el caso de las pensiones de discapacidad, el porcentaje de solicitudes rechazadas es menor, pero por igual se argumentan causas —como la presencia de enfermedades preexistentes y otras exclusiones establecidas en la póliza— que son contrarias a un verdadero sistema de protección social. Llama la atención que las pensiones de sobrevivencia y discapacidad son financiadas por el uno por ciento de la cotización que se destina a seguro de vida. En julio de 2015, las compañías de seguro habían recibido por este concepto 19971 millones de pesos, y pagado por las pensiones otorgadas un monto de alrededor de 1161 millones de pesos, es decir, un poco menos del 6% del total de recursos recibidos. Es evidente el gran negocio que tienen las aseguradoras privadas con las negaciones explícitas de pensiones a la población afiliada.

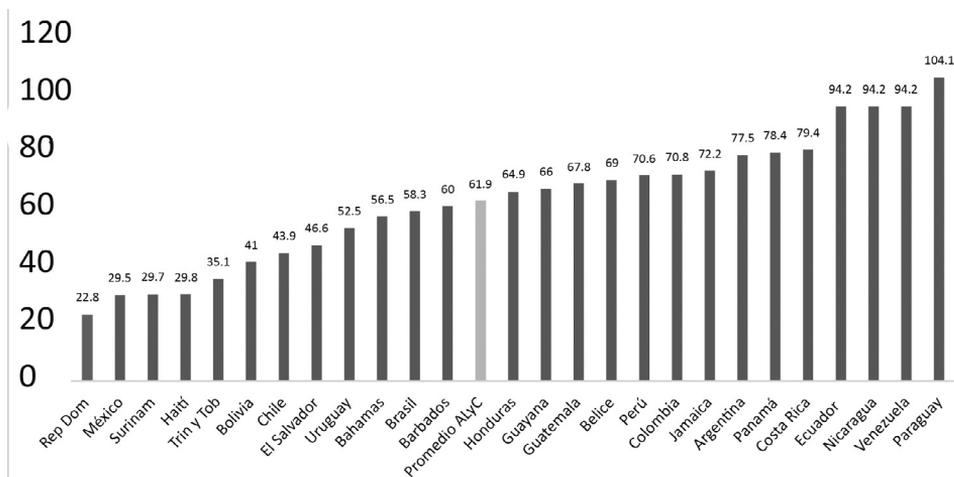
La protección social en República Dominicana tiene muy graves desafíos en el corto y mediano plazo en lo relativo a las pensiones. El primero es la bajísima cobertura actual de las pensiones en la población de 60 años y más. Menos del 20% de la población de 60 y más tiene una pensión, sin tomar en cuenta que la mayoría recibe una suma equivalente al salario mínimo más bajo del país (el del sector público, de 5117 pesos mensuales). Por otra parte, un segmento importante de los pensionados no tiene seguro de salud, pues el nuevo sistema se ha negado a reconocer ese derecho, en particular, para los pensionados del viejo sistema.

El segundo gran desafío es qué hacer con la población de 45 años y más que no ha cotizado o no ha logrado acumular los fondos suficientes para garantizar una pensión digna. Muchos podrían calificar para el bono de reconocimiento establecido en la reforma, y otros para las pensiones solidarias del régimen subsidiado. A pesar de que se cuenta con un reglamento para la asignación de las pensiones solidarias de reciente aprobación, al día de hoy no se ha iniciado la entrega de estas. Se estima que el Estado deberá asignar un mínimo de 0.8% del PIB para cubrir las pensiones solidarias de los segmentos priorizados de la población: envejecientes en condiciones de pobreza, madres solteras pobres y discapacitados. Por su lado, no se tiene una estimación reciente de la carga fiscal de los bonos de reconocimiento. Si no se avanza en la consolidación de los programas de asistencia social, sería difícil la aplicación gradual de las pensiones solidarias en el marco de las restricciones presupuestarias actuales.

El tercer desafío de importancia es hasta qué punto los recursos acumulados por los afiliados al seguro de vejez, sobrevivencia y discapacidad serán suficientes para que el beneficiario reciba una pensión digna. La Superintendencia de Pensiones ha estimado que la tasa de reemplazo no supera el 36.5%, lo que significa que un trabajador con un salario promedio de 10 mil pesos recibiría al final de su vida laboral una pensión de 3650 pesos. Otros estudios regionales realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) confirmó el dato, señalando a la República Dominicana como uno de los países con menor tasa de reemplazo en la región (OCDE, 2015). Los bajos salarios, el alto nivel de desempleo y subocupación, las altas tasas de informalidad, y la baja tasa de cotización para pensiones, explican estas pobres tasas de reemplazo.

Gráfico 1.

América Latina y el Caribe: Tasas brutas de reemplazo de las pensiones: ingresos promedio



Fuente: OCDE (2015).

En términos institucionales, el sistema de pensiones en el país sigue fragmentado. El sistema de reparto no se ha cerrado como lo preveía la ley, puesto que los maestros lograron su propio sistema de pensiones basado en reparto. Por otra parte, otras instancias del sector público tienen sus propios sistemas de pensiones, como el de la Justicia, la Junta Central Electoral, el Congreso, las Fuerzas Armadas o la Policía, entre otros. La presencia de una AFP pública en el mercado no ha tenido impacto de SENASA, pues no se ha constituido como un factor de cambio en el mercado a favor de los afiliados.

El seguro contra riesgos laborales: muchos recursos acumulados con pocas prestaciones

El seguro contra riesgos laborales protege a la población trabajadora contra los accidentes de trabajo y/o enfermedades profesionales. Es manejada por una única Administradora de Riesgos Laborales (ARL-IDSS), de carácter pública y está dirigido a cubrir solo a los afiliados del Régimen Contributivo. Sus operaciones se iniciaron en marzo de 2004.

La cobertura del seguro contra riesgos laborales alcanza un poco más del 90% de la población ocupada en el sector formal de la economía. El 44.6% de los afiliados están localizados en empresas con categoría de riesgo III y IV, las de mayor peligro. A pesar de ello, el porcentaje de accidentes laborales y enfermedades profesionales reportados han representado el 1.31% del total de afiliados a lo largo de los 11 años de implementado este seguro. A pesar de los cuantiosos recursos recaudados para este seguro y las reservas de la Administradora de Riesgos Laborales (más de 20 mil millones de pesos en agosto de 2015), se ha hecho muy poco para convertirlo en un verdadero mecanismo de protección del trabajador contra los accidentes laborales y las enfermedades profesionales. Al igual que sucede en las pensiones, prevalece el rechazo como condición previa a la solicitud, y las prestaciones son muy bajas. Lo lamentable es que este seguro es manejado por el propio Estado dominicano.

¿Qué ha fallado en la reforma catorce años después?

Concebida como una reforma para impulsar y consolidar la protección social en la República Dominicana, la ley 87-01 que estableció el nuevo Sistema Dominicano de Seguridad Social se ha atascado entre los conflictos de intereses, la captura del sector privado, la falta de conducción pública, la reducida capacidad regulatoria, los bajos salarios y el pobre desempeño del mercado de trabajo en la República Dominicana, entre otros aspectos. Sin embargo, en medio de estos atascos, la reforma muestra resultados importantes en términos de cobertura y prestaciones, sobre todo en el ámbito del seguro de salud.

La seguridad social en el país sigue aislada como política pública, en parte, por los arreglos institucionales de la reforma, que transfiere la conducción del nuevo sistema al CNSS, con el veto establecido mediante ley para el sector empleador, sindical y el gobierno. Sin embargo, esta no es una excusa para una integración más afinada y acertada en las políticas de protección social del gobierno.

La captura de la seguridad social por el sector privado ha sido muy explícita, como si fuese de su propiedad y ámbito exclusivo. Esto se explica por la elevada rentabilidad que la reforma ha generado en todos los negocios involucrados: aseguradores, reaseguradores, administradores de fondos de

pensiones, administradores de riesgos de salud o prestadores en salud, entre otros. El enfoque social de la reforma se ha perdido en la maraña de normativas y resoluciones administrativas aprobadas *ad hoc*, aun al margen de la ley 87-01, lo que evidencia que el objetivo último no es la protección social de la población, sino el negocio mismo. Si bien la participación privada puede ser positiva y reconocida, debe circunscribirse a cumplir el otorgado por la Constitución de la República y contribuir a la protección social de la población afiliada.

Aunque es cierto que en términos institucionales la calidad de la nueva burocracia creada por la reforma ha sobrepasado el promedio de las instituciones del sector público, la capacidad regulatoria de las instituciones con dicha responsabilidad ha sido muy débil. Las dos superintendencias cuentan con recursos propios generados por el mismo sistema; sin embargo, no han sabido aprovecharlos para realizar una regulación efectiva enfocada en aplicar fielmente la reforma.

Dos instituciones merecen especial interés: la primera es la Tesorería de la Seguridad Social, a la cual no se le dio la capacidad legal ni los recursos para velar por el adecuado cumplimiento de las cotizaciones de la seguridad social por parte de las empresas privadas y las diferentes instancias del Estado. La elusión y evasión están muy extendidas, y eso afecta la calidad y suficiencia de las prestaciones que recibe la población afiliada. La segunda institución es la Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA), que no cuenta con los recursos suficientes para realizar una efectiva campaña de información sobre los derechos y beneficios de los afiliados y sus familiares, así como para defender las prestaciones y beneficios que estos deben recibir en el marco de la ley de seguridad social.

Entre los rezagos para el aumento de la cobertura de la seguridad social en el país, está el hecho de que tras catorce años de la reforma no se ha implantado el régimen contributivo-subsidiado, dirigido a un segmento importante de trabajadores informales y por cuenta propia que requieren de una efectiva protección social. Para el país representa un reto de gran envergadura incorporar a la población informal a la seguridad social, si se tiene en cuenta que la población ocupada en el sector informal alcanza el 56% de los ocupados totales. Muchos países han optado por políticas que estimulen la formalización de la fuerza de trabajo, a través de incentivos a los sectores más proclives a la informalización —como el de las micro y

pequeñas empresas—. Otros han optado por asumir la dualidad contributivo-subsidiado, obviando un tercer segmento como en el caso de la reforma dominicana. La cuestión ha estado en cómo evitar distorsiones que afecten el desempeño del mercado de trabajo.

Es importante destacar que la informalidad no es homogénea y dentro de la misma hay sectores que pueden encajar en el régimen contributivo (como el caso de los profesionales liberales). Hay otros segmentos de baja productividad, que podrían estar en el régimen subsidiado. Un sistema de seguridad social basado en las cotizaciones no es coherente con un mercado laboral con predominio del sector informal. Esta es una discusión que deberá abrirse en el caso dominicano, pues a catorce años de promulgada la reforma a la seguridad social, no hay indicaciones claras de que se pretende implementar el régimen contributivo-subsidiado. Sin embargo, es justo reconocer que de parte del Estado dominicano se han asignado recursos desde el año 2009 para la puesta en funcionamiento de un programa piloto de afiliación a la seguridad de un segmento de la población informal, como el de los choferes, trabajadoras en salones de belleza, colmados, entre otros.

El camino inevitable: llegó el momento de reconducir la reforma

Una reforma relativamente joven como la dominicana ha envejecido de modo prematuro, sin alcanzar medianamente sus objetivos y sin que un importante conglomerado de la población logre percibir sus beneficios reales y concretos. El camino hacia su reconducción es inevitable. Rescatemos el carácter público y de protección social de la seguridad social. De lo contrario, los atascos impedirán que las pocas luces sigan brillando.

Referencias bibliográficas

Conferencia del Episcopado Dominicano (27 de febrero de 2015): “Que la justicia y la paz se encuentren” en <http://conferenciadelepiscopadodominicano.com/noticias/965-mensaje-27-febrero-2015-de-la-conferencia-del-episcopado-dominicano-lque-la-justicia-y-la-paz-se-e>

Consejo Nacional de la Seguridad Social (2015): *Sistema Dominicano de Seguridad Social: Boletín estadístico*, Santo Domingo, junio.

- Diario Libre (16 de septiembre de 2013): “Transcripción de la participación de Joaquín Gerónimo en *Diálogo Libre*”, en <http://app2.diariolibre.com/contenidodl/Geronimo.pdf>
- Dirección General de Impuestos Internos (2014): *Concentración de mercado. República Dominicana*, Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, Santo Domingo.
- Martínez Martiñón, Leticia (2014): *República Dominicana: Factores económicos y sociales que inciden en el acceso a las prestaciones de servicios de salud del Seguro Familiar de Salud del Sistema Dominicano de Seguridad Social*. Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- OCDE, BID y Banco Mundial (2015): *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- Rathe, Magdalena (2015): *Gasto nacional en salud en la República Dominicana, 2014: primer piloto de implementación del SHA, 2011*, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Santo Domingo.

Política social y derecho de seguridad social en Cuba

Dra. Eulalia Viamontes Guilbeaux¹⁰¹

Introducción

Aunque parezca contradictorio, la cuestión social resultó un asunto de preocupación de los estados desde la misma etapa esclavista. La precariedad en la que vivían muchas personas dado los problemas ambientales o la desigualdad social, generaban enfermedades y muerte, por lo que varias culturas crearon sistemas de ayuda mutua para socorrer al pueblo o los menesterosos. Tanto Morales Cartaya¹⁰², como Tena Suck e Italo Morales, citados por Ruiz Moreno¹⁰³ apuntan que a las culturas de la antigüedad no les fueron ajenas las formas de acción solidaria y de protección, y refieren los ejemplos del antiguo Egipto (creación de instituciones de ayuda mutua), Babilonia (obligación de los dueños de los esclavos a pagar los honorarios de los médicos que los atendían), Grecia (ayuda estatal a los limitados físicos que no podían satisfacer sus necesidades, y garantía de educación a los huérfanos que habían perdido a sus padres en contiendas bélicas en defensa del Estado), Roma (establecimiento de instituciones como los *colegios de artesanos*, que mediante el pago que hacían los asociados de una cuota, se les cubrían a los beneficiarios los gastos de sepelio), incluso en el imperio inca (protección a la población bajo su jurisdicción, en la satisfacción de sus necesidades básicas —como alimentación, vestuario, salud, vivienda— determinadas por desigualdades y las acción imprevista de los fenómenos naturales incontrollables). En Escandinavia se organizaron las gildas con su espíritu solidario, práctica que luego pasó a Gran Bretaña. Con el adve-

101 Facultad de Derecho, Universidad de La Habana. Este texto fue presentado en el Seminario Permanente de Política Social, FLACSO-Cuba.

102 Morales Cartaya, Alfredo: *La seguridad social en Cuba. Realidades y retos*, Editora Política, La Habana, 2004, pp.5-6.

103 Ruiz Moreno, Ángel Guillermo: *Nuevo Derecho de la seguridad social*, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p.1.

nimiento del cristianismo, se fundaron las *hermandades y asociaciones de caridad* para auxiliar a los más necesitados”.¹⁰⁴

Estas expresiones de lo que hoy se pudiera considerar como solidaridad social, se desplazaron de una fuerza social a otra durante la Edad Media. Frente a la insensibilidad y los abusos de los señores feudales, se levantaba la conmiseración de la Iglesia Católica y de ciertos gobernantes, como en los casos de las medidas protectoras de san Luis, rey de Francia (Luis XI) y de Enrique IV. Como resumen de esta etapa puede afirmarse que los antecedentes de la seguridad social en Europa se caracterizaron por la manifestación de caridad durante la Edad Media alimentada por sentimientos religiosos, operaba la ayuda mutua que se concretaba en medidas de asistencia social a favor de los menesterosos como obligación del gobierno monárquico y aparecieron las primeras instituciones del ahorro popular conocidas como Montes de Piedad.

El pensamiento revolucionario de la Ilustración marcó el camino hacia las reivindicaciones. Montesquieu, por ejemplo, consideró que el Estado estaba obligado a proveer de alimentos, vestidos y salubridad a los ciudadanos, pero las Declaraciones de Derechos de 1789 y 1793 no propiciaron el desarrollo del derecho a la seguridad ni de los socorros mutuos, así como más tarde Robespierre rechazó un proyecto más fundamentado. Desconcerta observar que con el nacimiento del estado moderno —asociado a la Revolución Francesa de 1789— surgiera el ideal de igualdad; sin embargo, la sociedad industrial francesa comenzó su desarrollo paulatino con más de medio millón de trabajadores, o sea, la quinta parte de la población de aquel entonces. Ya en el siglo XIX, la incipiente y revolucionaria clase burguesa fue la que dejó desamparado al menesteroso: no creó condiciones de trabajo seguras ni higiénicas para sus obreros, en medio de procesos industriales donde se empleaban sustancias más nocivas y con tecnologías más complejas para la época, teniendo en cuenta el desarrollo de ese período, lo que condujo al aumento de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.

Por tanto, las premisas para la aparición de la seguridad social fueron el ascenso de la burguesía, el triunfo del liberalismo económico, la pobreza y las privaciones de las clases inferiores. Además, ante la total indefensión

104 Ídem.

frente a las necesidades sociales, se impulsó la previsión individual y se crearon las Cajas Postales de Ahorro. Sin embargo, a mediados del siglo XIX ya se registraba una notable desatención a la sociedad, en especial, y a las clases empobrecidas y desempleadas en particular.

El logro del Derecho Social en la segunda mitad del siglo XIX se produjo como resultado de la lucha de los trabajadores en busca de reivindicaciones laborales. Tal resultado en el mundo de las ciencias jurídicas allanó el camino para dirigir la mirada al hombre que se encontraba en un medio ambiente donde entregaba su energía de trabajo "... ya que los derechos sociales los constituye un conjunto de exigencias que la persona puede hacer valer ante la sociedad, a fin de que esta le proporcione los medios necesarios para poder atender de cualquier manera el cumplimiento de sus funciones, asegurándole un mínimo de bienestar que le permita conducir una existencia decorosa y digna".¹⁰⁵

Pero no solo principios e intenciones fueron suficientes para promover la cuestión social, esta debía materializarse, de lo contrario era nula; y la mejor forma de hacerla realidad era solucionando los problemas materiales de los necesitados, y para ello se requería financiación. Por ello, no fue casual que a fines del siglo XIX, el canciller Otto Bismark nombrara una comisión para el estudio de las pensiones de la vejez; y como resultado creó el modelo *contributivo* (a partir de la aportación del empleador, del trabajador y del Estado). Con esta fórmula quería evitar la existencia de condiciones que propiciaran un desajuste social semejante al que condujo a la Comuna de París; a esto se sumaba el temor por el empuje que había tomado la internacional comunista y el sector social-demócrata que se había fortalecido en el Congreso de Gotha, con el éxito parlamentario de 1877 y un ascenso en las elecciones de 1881, así como las fuertes luchas de los trabajadores, organizados en asociaciones de autoayuda solidaria (las mutuales de socorro mutuo, las cooperativas de consumo y los sindicatos).

Sin embargo, casi arribando al final de la primera mitad del siglo XX, se produce en Europa una nueva visión de la seguridad social en la segunda. El 20 de noviembre de 1942, el economista inglés William Beveridge, en su informe "Social Insurance and Allied Service", hizo público que unos ingresos reemplazarían a las ganancias cuando estas hubieran sido interrumpidas.

105 Ruiz Moreno, Ángel Guillermo: *Ibidem*, pp.15-16.

pidas por el desempleo, la enfermedad o el accidente; proveerían para el retiro ocasionado por la edad y contra la pérdida del sostén material debido a la muerte de otra persona y harían frente a los gastos excepcionales, como los que están relacionados con el nacimiento, la muerte y el matrimonio. Para Beveridge, seguridad social significaba primordialmente la seguridad de los ingresos hasta un mínimo, pero la provisión de unos ingresos debe estar asociada con el tratamiento destinado a hacer que la interrupción de las ganancias tenga el final más rápido posible. Su modelo —que se extendió hasta la actualidad— se caracterizaba por: a) descansar sobre recursos indiferenciados procedentes de los presupuestos generales del Estado, b) estar fundamentado en cotizaciones uniformes para todos los asegurados, de manera que garantizaba un nivel de subsistencia uniforme, c) manifestarse en la universalización de la cobertura, de forma que abarcaba a toda la población con derecho protegible en virtud del simple título de ciudadano; d) llevar implícita la tendencia hacia la unificación y homogeneidad de los riesgos objeto de cobertura (no solo los sanitarios sino también los económicos) y e) imponer una administración y gestión unificada y pública del sistema.

La seguridad social en Cuba

Período prerrevolucionario

Mientras que en la segunda mitad del siglo XIX, en Alemania creaban las bases para el primer modelo de seguridad social, la cuestión social en Cuba estaba todavía en manos de la iglesia y de damas distinguidas de la sociedad colonial inspiradas en obras de la misericordia. La economía colonial era fundamentalmente agraria, y la única extensión hacia lo industrial estaba asociada a la producción de azúcar de caña, mientras la elaboración del habano era manufacturera así como la producción del café. De manera que en el campo permanecía la manifestación de rasgos feudales; mientras que en el orden de las relaciones laborales en pueblos y ciudades el nivel de subordinación de los trabajadores a sus patronos estaba desprovisto de toda protección, y su conciencia transitó —entre los años sesenta hasta la independencia— por ideas reformistas animadas por la colaboración de clases y la organización en sociedades de socorro mutuo basadas en la hermandad, luego por ideas anarquistas que planteaban de forma confusa los principios

de la lucha de clases en el movimiento obrero, y que coincidieron con el desarrollo de ideas utópicas socialistas y teorías económicas burguesas. Por tanto, si el período colonial no contó con la existencia de un Derecho Laboral, era imposible que la metrópoli se dedicara a proveer a la colonia de una legislación de seguridad social. Es por ello que “España no lega ninguna institución semejante a las que a la sazón comienzan a surgir en la Europa industrial sobre la protección de los trabajadores en los casos de pérdida de ingreso.¹⁰⁶”

Con el nacimiento de la República se produjeron cambios económicos que ampliaron las relaciones laborales y le dieron un orden despiadadamente capitalista, lo que al mismo tiempo influyó en la evolución del seguro social, como resultado de las luchas de los trabajadores en reclamo de un sistema que los asegurara, lo que no significó una cobertura general. Por tanto, antes del triunfo revolucionario de 1959, la protección de la seguridad social en Cuba se proyectó legalmente hacia el sector de servicios al Estado, y dentro de este privilegio en 1913 a los militares, de manera que la primera Ley de Seguridad Social no protegió a los trabajadores. A ella sucedieron en 1915 la de los empleados de comunicaciones, en 1917 la de los funcionarios del poder judicial y en 1919 la de empleados de la administración. Fue en la década del veinte cuando, gracias a la existencia un determinado grado de organización sindical, se crearon la caja de retiro ferroviario en 1921 y la del marítimo en 1927. Con la caída de la dictadura machadista se produjo un ambiente de beneficios a los trabajadores, materializado jurídicamente en 1934 al emitirse una ley sobre maternidad obrera que previó un seguro, cuyo disfrute solo se implementó en realidad en 1938. Con la Constitución de la República de 1940 proliferaron instituciones de seguridad social, de tal forma que entre 1943 y 1950 se crearon 20, y 18 entre 1950 y 1958.

De forma conclusiva, Argüelles Valcárcel generalizó este período en los siguientes términos «De esta manera, al triunfo de la Revolución funcionaban 52 entidades de seguro social, denominadas “cajas”, “fondos”, “cajas de retiro” o “seguros”. Y clasificadas en “jubilaciones y pensiones del Estado”, “seguros profesionales” y “seguros de los trabajadores”, a ellas se deben

106 Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Secretaría General: *La seguridad social en Cuba*, Serie Monografías 6, México D.F., 1994, p. 19.

añadir el Fondo de Maternidad y el régimen de accidentes del trabajo». ¹⁰⁷ Este período —según el criterio del propio autor¹⁰⁸— se caracterizó por la multiplicidad de instituciones, cobertura incompleta (pues el campo de aplicación de los seguros de invalidez, vejez y muerte que cubrían solo llegó a cubrir, en total, del 40% al 50% de los trabajadores asalariados), falta de cohesión, prestaciones insuficientes, desigualdad de derechos, gestión confiada a hinchadas burocracias, inadecuado financiamiento, inexistencia del seguro de enfermedad y asistencia médica dispensada.

Para una mejor comprensión de la presencia de las instituciones de seguro social y el retiro en la Cuba prerrevolucionaria, es preciso apreciarlas en orden cronológico de acuerdo con el sector en que fueron creadas¹⁰⁹:

Sector público: en este rubro fueron incluidos los retiros o seguros de la Fuerzas Armadas (1913); comunicaciones (1915); poder judicial y leyes especiales (1917); veteranos (1918); civil y escolar (1919); policía nacional (1920); exmilitares y obreros del Estado (1946); Congreso (1946); salud y maternidad (1954); Tribunal de Cuentas (1955); y el seguro de gobernadores, alcaldes y Consejales¹¹⁰ (1956).

Sector laboral: este ámbito abarcó el seguro de accidentes del trabajo (1916); el sector ferroviario (1921), marítimo (1927), transporte (1929); seguro de maternidad (1937); bancario (1938); azucarero (1943); textil (1945); barberos y peluqueros, tabacalero (1946); eléctrico (1948); comercio y harinero (1949); gastronómico (1950); petróleo y radial (1951); seguros y fianzas (1952); cervecero (1953); construcción y ganadero (1954); y chofer (1957).

Sector profesional: notarios y registradores de la propiedad (1929); periodistas (1935); registrador mercantil (1939); médico (1939); abogados (1945); procurador (1946); artes gráficas (1946); farmacéutico (1947); corredores de aduanas (1948); odontológico, veterinario y arquitecto (1949); enfermeros (1952); ingeniero civil y taquígrafos (1954); ingeniero agrónomo

107 Argüelles Valcárcel, Félix: *La seguridad social en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1989, p. 3.

108 Ver Ídem.

109 Ídem, pp. 4-6.

110 Disuelto por L. no. 46, 4 de febrero de 1959.

mo, maestros de escuela privada, pedagogo, Doctores en Ciencias y Filosofía¹¹¹ y maestro agrícola y silvicultor¹¹² (1955).

Formalmente, el balance de la legislación de seguro social durante el período de la República evidencia su dispersión. El sector más protegido fue el que reguló el seguro social de 22 gremios de profesiones; tal variedad de normas no fueron perjudiciales, por el contrario, estaban en correspondencia con las peculiaridades de cada una, lo cual no fue objeto de crítica por sus beneficiarios. Con una pequeña diferencia numérica se emitió la regulación específica de seguros del sector laboral (19), aunque si de beneficios se trata, se deben agregar 2 leyes comunes para este sector (accidentes de trabajo y maternidad), cálculos que permiten concluir que dicha dispersa previsión no garantizó un principio de igualdad, de manera que si bien los trabajadores estaban protegidos, no ocurrió bajo las mismas reglas; ejemplo de ello fue el favoritismo para los trabajadores de los sectores que constituían la aristocracia obrera (eléctricos, bancarios y telefónicos). En tercer lugar quedó la regulación de los miembros del sector público que constituían en total 14, de los cuales 10 correspondían a áreas de la Administración del Estado y 4 al resto de los trabajadores estatales.

1.2.2) El Derecho de Seguridad Social en Cuba a partir de 1959: las leyes revolucionarias de seguridad social

En términos generales, con el triunfo revolucionario del 1ro. de enero de 1959 se tomaron un conjunto de medidas generales y sectoriales relativas a la seguridad social¹¹³. Las medidas generales consistieron en la entrega de fondos a distintas cajas de retiro para el cumplimiento expedito de sus compromisos con los beneficiarios y de acuerdo a cálculos exactos; elevación del mínimo de las jubilaciones y pensiones consistentes en \$2.00, \$4.00 y \$5.00, a \$40.00 mensuales; protección a las víctimas de la Guerra de Liberación de la tiranía; creación del Ministerio de Seguridad Social; establecimiento de la indemnización a favor de personas afectadas por disposiciones o acciones del poder revolucionario; inicio gradual del proceso de unidad, comenzándose por el sector laboral cuyos seguros sociales eran más homogéneos; y

111 No llegó a funcionar.

112 No llegó a funcionar.

113 Ver Arguelles Valcárcel, Félix: Ob. cit., p. 9.

creación del Banco de Seguros Sociales (BANSESCU) como organismo autónomo encargado del gobierno y ejecución de los seguros sociales, al que le fueron incorporadas las 20 cajas de retiro del sector laboral. Las medidas sectoriales implementadas fueron el retiro de los empleados y funcionarios que se habían desempeñado en la Administración Pública antes de 1959; la promulgación de siete leyes para el Retiro Civil que facilitaron la jubilación de funcionarios y empleados con más de 20 años de servicios; la jubilación forzosa de profesores para los beneficiarios del Retiro Escolar que tuvieran 65 años de edad o más; la revisión y depuración de las pensiones concedidas por el Retiro Militar y el otorgamiento de pensiones extraordinarias a familiares de combatientes fallecidos después del triunfo revolucionario; la disolución de la Comisión del Seguro del Congreso y del seguro de gobernadores, alcaldes y concejales.

Si bien la panorámica expuesta evidencia el cambio radical dado a la seguridad social cubana, no resultaría clara su visión si no se expusieran en un sentido gradual, para lo cual es imprescindible periodizarla según la aparición de cambios raigales en la sociedad cubana.

1.2.2.1) Primera etapa: desde el triunfo revolucionario el 1ro. de enero de 1959 hasta la promulgación de la primera Ley de Seguridad Social, Ley no. 1100 con fecha 27 de marzo de 1963

Este período se caracterizó por la manifestación del propósito de la Revolución de dar a la Seguridad Social un nuevo sentido y mayor alcance en relación con la existente antes del triunfo revolucionario. Se promulgaron así las Leyes no. 214 para la protección de las víctimas de guerra y el Ministerio de Bienestar Social, y no. 351 que creó el antes mencionado Banco de los Seguros Sociales de Cuba (BANSESCU); en 1960 se creó el Ministerio de Trabajo y extinguió el BANSESCU; y en 1961 se dictó la ley no. 950 para la protección de las víctimas de Playa Girón, del buque “La Coubre” y lucha contra bandidos.

Pero el gobierno revolucionario se propuso una meta superior, la creación de las bases para dotar al país de una ley que expresara los ideales de justicia social, para lo cual era preciso establecer una reorganización administrativa y financiera de los seguros sociales. Es necesario referir que el financiamiento de la seguridad social que se aplicaba en Cuba en 1959

partía del esquema clásico del seguro social: contribución del empleador y del asegurado y, a veces, algunas instituciones recibían seguro estatal, de manera que se basaban en el régimen de capitalización por prima media general. Las instituciones de los seguros sociales presentaban una crisis financiera permanente, por lo que se precisó modificar el esquema de financiamiento existente para “superar la situación y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas”.¹¹⁴ Para ello se tomaron las siguientes medidas: a) se dictó en 1960 la ley no. 906 que sometió las contribuciones por seguro sociales y maternidad a un procedimiento uniforme de cobro a cargo del Ministerio de Hacienda; b) se emitió la ley no. 998, “Ley Fiscal” de 1.º de enero de 1962 que estableció el sufragio de la seguridad social por las empresas; c) se previó la contribución a la seguridad social por parte de empresas estatales, organismos presupuestados, cooperativas de cualquier tipo, empresas privadas, empleadores no clasificados especialmente, trabajadores por cuenta propia y los empresarios de empresas con ingresos brutos inferiores a 50 mil pesos anuales; d) se derogaron todas las leyes que establecían las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores asalariados, por lo que los trabajadores y jubilados quedaron exentos de cotizaciones y otras contribuciones a la seguridad social.

Por tanto, a partir de 1962 el régimen financiero aplicado en la seguridad social cubana se caracterizó por el equilibrio financiero de los ingresos y egresos anuales, sin reservas financieras ni acumulación de capital, de manera que la única fuente de financiamiento de las pensiones fue la contribución de las entidades laborales.

Es interesante referir el criterio de Peñate Rivero —citado por Ruezga Barba¹¹⁵—sobre esta medida: “En 1962 se suprimió la obligación de cotizar a los trabajadores asalariados, estableciéndose el principio de contribución exclusiva del empleador. Las instituciones de seguro existentes en esa fecha aplicaban el esquema clásico del seguro social: contribución del empleador y del asegurado y, eventualmente algunas instituciones recibían subsidio estatal”. De esta manera, la contribución de los empleadores no determinaba el monto de los recursos financieros disponibles de la seguridad social

114 Ruezga Barba, Antonio: “Dr. Orlando Peñate Rivero: Trazos de una vigorosa trayectoria en la seguridad social”, en *Revista CIESS* no. 11, junio de 2006, p. 14.

115 *Ibidem*, p. 11.

ni condicionaba la cuantía de las pensiones, ya que a medida que el Estado Revolucionario fue nacionalizando las entidades laborales que eran propiedad privada, dicha contribución debió hacerla el Estado y constituyó uno de los capítulos de egresos del presupuesto nacional, en el cual asumió el Estado como una obligación el pago de las prestaciones monetarias de seguridad social, junto al resto de los servicios sociales como salud y educación.¹¹⁶ La autora considera que la exención a los trabajadores del impuesto de la seguridad social fue una medida muy favorable a la economía doméstica de los trabajadores, lo que mereció el reconocimiento y gratitud de los que se beneficiaron en aquel momento, sin embargo, no contribuyó a crear conciencia en las generaciones siguientes, circunstancia a la que se hará alusión en otro espacio de este mismo artículo.

Por tanto, con el logro de la exención a los trabajadores del pago de la seguridad social, quedaba expedito el camino hacia una regulación a la altura de la sociedad socialista, lo que fue posible gracias a la ley no. 1100 que entró en vigor el 1ro de mayo del propio año.

1.2.2.2) 2da etapa: desde la entrada en vigor de la primera Ley de Seguridad Social, ley no. 1100, del 27 de marzo de 1963, hasta la promulgación de la segunda Ley de Seguridad Social (ley no. 24, del 28 de agosto de 1979)¹¹⁷

La ley no. 1100 con fecha 27 marzo de 1963 fue elaborada bajo los principios de solidaridad, universalidad, comprensividad e integridad, a lo que se sumó un factor muy positivo para los trabajadores, la no fijación de un período de espera para obtener el derecho a la pensión. Así lo refiere Peñate Rivero al afirmar “Todos los trabajadores que en esa fecha acumulaban 25 años de servicio, trabajados en cualquier lugar, y tenían 60 años de edad los hombres y 55 las mujeres, podrían hacer uso del derecho a jubilarse, ya que se reconocieron los servicios prestados en cualquier sector o actividad en todo tiempo con independencia de que hubiera contribuido o no en alguna casa de seguro anterior”.¹¹⁸

116 Ibidem.

117 GOO de 29 de agosto de 1979.

118 Lugo Machado, Ismael y Orlando Peñate Rivero: “La seguridad social en Cuba. Retos y perspectivas”, en *Seguridad social* no. 212, mayo-junio de 1998, p. 22.

Otra característica que se puede agregar a la mencionada ley fue su amplia cobertura, pues abarcó a todos los trabajadores asalariados y la posibilidad real de que estos se pudieran jubilar tan pronto cumplieran la edad de jubilación al reconocérseles con carácter retroactivo el tiempo de servicios.

Sin embargo, lo anterior provocó un aumento considerable del total de pensiones concedidas durante toda su vigencia¹¹⁹ debido a: a) la manifestación de un determinado grado de liberalidad en el otorgamiento de las pensiones por invalidez, al solo exigirse —por ejemplo— la vinculación laboral al momento de enfermarse el trabajador, lo que permitía una pensión mínima de 50% del salario, equivalente a 25 años de servicios, aunque el trabajador hubiera trabajado poco tiempo; b) la decisión de establecer una pensión igual al 100% del salario base a los trabajadores que hubieran trabajado en entidades laborales declaradas “Centros Moncadistas”¹²⁰ como una forma de estimular el cumplimiento de los compromisos laborales y emulativos de los trabajadores; c) la extensión de los beneficios de la ley 1100 a personas que no eran sujetos de esta regulación¹²¹, y que requirió la emisión de una legislación complementaria posterior que los amparara.

Con la ley no. 1100 se le otorgó a la seguridad social un nuevo sentido y un mayor alcance, pues, tal como afirma Peñate Rivero, “además de darle uniformidad jurídica al régimen de prestaciones vigente y extender su campo de aplicación a nuevos sectores de la población trabajadora, incorporó al mismo múltiples beneficios que fueron posteriormente ampliados por medio de regímenes complementarios y planes asistenciales, en un proceso

119 El total de nuevas pensiones otorgadas fue de 542 675, de las cuales 184 057 fueron por edad y 195 547 por invalidez total, lo cual representó el 51,6% del total de pensiones por edad e invalidez concedidas. Ver Ídem. p. 23.

120 Para organizar y estimular la participación de los trabajadores en el cumplimiento de los planes de trabajo de las entidades laborales, la Central de Trabajadores de Cuba intensificó el espíritu competitivo de aquellos a través de la emulación socialista, para lo cual otorgó diversas denominaciones. Una de ellas fueron los centros de trabajo declarados “Moncadistas” en honor a los caídos en la histórica gesta del Asalto al Cuartel Moncada, realizada en la ciudad de Santiago de Cuba en 1953 que conmovió al pueblo y determinó su organización para la lucha contra la tiranía batistiana hasta la victoria el 1.º de enero de 1959.

121 Como ejemplos se pueden citar los boneros (aquellos a quienes se les pagaba por bono), haitianos propietarios de pequeños comercios afectados por la ofensiva revolucionaria y los trabajadores de la Base Naval de Guantánamo.

que ha materializado en la seguridad social cubana, por etapas progresivas, principios propios de la sociedad que se construye”.¹²²

En 1973, el XIII Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba aprobó una resolución que recomendaba la revisión de la legislación de seguridad social con vista a continuar el proceso de perfeccionamiento. Esta necesidad de cambio se fortaleció con las directivas relativas a la seguridad social y la asistencia social trazadas en 1975 por el Primer Congreso del PCC y que se desarrollaron sobre la base de la Constitución de la República de 1976 que estableció en el artículo 8, inciso b), pleca segunda “que no haya persona incapacitada para el trabajo que no tenga medios decorosos de subsistencia”. Era necesaria una modificación conceptual que perfeccionara el alcance de la aplicación de seguridad social previsto por la ley no. 1100 de 1963, pues solo era al trabajador y su familia. Por ello, era vital para la sociedad cubana la ampliación de los sujetos a proteger.

Con este propósito se realizaron estudios comparativos entre los países del entonces campo socialista, al valorar no solo sus legislaciones en materia laboral y de seguridad social, sino también sus condiciones económicas, grupos étnicos, tradiciones, y características de sus poblaciones y sectores sociales. De estos análisis se obtuvieron interesantes consideraciones en cuanto a los respectivos grados de desarrollo socioeconómico en correspondencia con sus tradiciones jurídicas, lo que facilitó encontrar los puntos de coincidencia o distanciamiento que permitiera la comparación con nuestro país, para evitar trasladar modelos de manera mecánica.

1.2.2.3) 3ra.etapa: desde la entrada en vigor de la segunda Ley de Seguridad Social (ley no.24, del 28 de agosto de 1979) hasta la nueva concepción de los servicios sociales en diciembre de 1999.

La necesaria ampliación de los beneficios que garantizó la ley no. 24, del 28 de agosto de 1979 partió de la definición de seguridad social que estableció la propia ley: “Sistema que garantiza la protección con la más amplia cobertura para el trabajador y su familia, así como para aquella parte de la población cuyas necesidades esenciales no estuvieran aseguradas o que por

122 Peñate Rivero, Orlando: “¿Sustituir o perfeccionar el sistema de seguridad social? La opción cubana”, en *Revista de seguridad social*, no. 216, enero-febrero de 1999, p. 76.

sus condiciones de vida o de salud requiera protección y no pudiera solucionar sus dificultades sin ayuda de la sociedad”.

Consustancial a esta definición, el sistema de seguridad social fue integrado por dos regímenes, el de seguridad social y el de asistencia social, conformándose así un todo armónico.

Los aspectos que la ley no. 24 de 1979 reguló fueron : a) sus sujetos, o sea, las personas protegidas por el régimen de seguridad social; b) las prestaciones a las que tenían derecho el trabajador y su familia ante los riesgos de enfermedad, accidente, invalidez total y parcial, vejez y muerte; c) el tiempo de servicios para reconocer la concesión de las prestaciones; los requisitos para obtener el derecho a las prestaciones y las bases para determinar su cuantía; d) la autorización para la reincorporación de los pensionados por edad al trabajo; e) la regulación de las pensiones por causa de muerte, señalando las personas que podían generar este derecho, f) los requisitos que debían reunir los parientes para su obtención, g) y las normas referentes a la pensión provisional y a la definitiva.

Los cambios establecidos por la ley no. 24 en relación con la ley no. 1100 de 1963 en cuanto a personas protegidas, fue la adición a los ya reconocidos trabajadores de los sectores estatal y privado, de otros sujetos tales como los trabajadores asalariados del sector cooperativo; los trabajadores cubanos que laboraban debidamente autorizados en misiones diplomáticas y consulares y otras dependencias extranjeras o establecidas en Cuba; los trabajadores cubanos que en territorio extranjero laboraban en funciones encomendadas por el gobierno cubano y en organismos internacionales; los trabajadores de las organizaciones políticas y de masas y asociaciones; los reclusos incorporados a la actividad laboral y a su familia en caso de invalidez y muerte originada por accidente de trabajo; los integrantes del Ejército Juvenil del Trabajo; los trabajadores que recibían una subvención económica por realizar estudios de nivel superior o por encontrarse acogidos a planes de capacitación, autorizados por sus respectivos centros de trabajo; y los familiares de los trabajadores que eran beneficiados por esta ley, si se producía la muerte de estos.

Esta ley amplió el alcance del campo de aplicación de la seguridad social, pues si bien la ley no. 1100 de 1963 solo comprendía al trabajador y su familia, la ley no. 24 fue el fruto de una nueva concepción, la de un sistema

integrado por dos regímenes —el de Seguridad Social propiamente dicho y el de Asistencia Social— que de una manera armónica hacía realidad lo previsto en el mencionado texto constitucional. Así, estableció un conjunto de regulaciones a la altura de la nueva situación económica del país que facilitaban una mayor garantía de este tipo de derecho, relativas a: a) las bases para el cálculo de las prestaciones monetarias, b) la determinación del salario promedio, c) el concepto de salario, d) el concepto de año de servicio, e) el reconocimiento del tiempo de servicios, f) la imprescriptibilidad del derecho y las acciones para demandar su reconocimiento, g) la no simultaneidad de pensiones, el límite máximo de las prestaciones monetarias, h) los tiempos considerados como de servicio activo, i) sobre el cobro de las prestaciones y j) el sistema de prestaciones a corto y largo plazo. Particular importancia tuvo el tratamiento a la viuda trabajadora, lo que garantizó la estabilidad laboral de la fuerza de trabajo femenina que encaraba esta contingencia. Además, fue una normativa sistémica al establecer la permanencia de la legislación especial de los trabajadores independientes, cooperativistas y militares.

Durante los días 1ro. y 2 de mayo de 1994 se llevó a cabo el Primer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular para discutir y adoptar un conjunto de medidas tendientes al saneamiento financiero que requería el país para su recuperación económica, tras el paso del Período Especial. En dicho cónclave parlamentario no se acordó encomendar al gobierno la adopción de la medida relativa al pago del impuesto de seguridad social sobre el salario de los trabajadores para todos los sectores, tal como se había planificado, sino de manera gradual, debido a las intervenciones que realizaron algunos diputados en cuanto al efecto negativo que tendría en el electorado. De esta manera, fue la ley no. 73, del 4 de agosto de 1994 la que previó la gradualidad sectorial de dicho impuesto.

En 1997 la República de Cuba reportó el estado de su seguridad social ante la reunión de la Comisión Americana de Actuaría y Financiamiento, celebrada en Montevideo, Uruguay, durante los días del 3 al 7 de noviembre, con el título “La Seguridad Social en Cuba. Retos y perspectivas”.¹²³ Este documento catalogó al sistema de seguridad social cubano como una de

123 Este informe fue publicado en la *Revista Seguridad Social*, no. 212, mayo–junio de 1998, pp. 21-32, editada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México D.F.

las conquistas fundamentales del socialismo en el país, a partir de los siguientes rasgos: a) su carácter de valioso instrumento de redistribución de la renta nacional; b) la extensión del ingreso a las personas cuando carecieran de este, por haber cesado en el trabajo o por cualquier otra causa, lo cual contribuía a mantener los niveles de consumo y evitaba la marginalidad social de estas personas, sobre todo en los períodos de recesión económica en que generalmente se reducen las oportunidades de empleo; c) la inserción de su política en la concepción integral de desarrollo que se aplicaba en el país, al concebirlo como la unión indisoluble de los aspectos económicos y sociales, y ser dirigido por medio de la acción estatal, sobre la base de una política social única; d) la existencia de una voluntad política de mantener dicho sistema, el cual continuó funcionando y cumpliendo todas las obligaciones contraídas con los beneficiarios, aún en las etapas más difíciles de la compleja situación que atravesó el país; e) la previsión, dentro del contexto del plan único de desarrollo, de los posibles escenarios en que se debía desenvolver la economía cubana en años subsiguientes, para poder disponer de los elementos necesarios que definieran las modificaciones que se debían introducir en el sistema de seguridad social, a fin de que, preservando los principios en que se sustentaba, resultara viable en las condiciones de la nación en los últimos años del siglo XX y comienzo del XXI; f) y la identificación de los retos que enfrentaría el sistema de seguridad social cubano, lista que era encabezada por el proceso de envejecimiento de la población.¹²⁴

Según los datos reportados en el informe “La seguridad social en Cuba. Retos y perspectivas”, en el año 1960 el número de personas mayores de 60 años era de 536 mil, mientras que en 1990 aumentó a 1 256 mil, o sea, se elevó a más del duplo. Esta diferencia mostró un aumento de la proporción del 7.9% al 11,8% del total de la población que existía en cada año.¹²⁵ Resulta interesante el hecho de que en 1997 ya se conociera que en dos décadas posteriores (1995-2015) se produciría un notable envejecimiento de las personas, pues el promedio de años de la población económicamente activa (PEA) aumentaría de 34,5 años a 41,6¹²⁶, y como resultado de ese envejecimiento, este efecto se acentuaría en los últimos años del pronóstico,

124 *Ibidem*, pp. 26-27.

125 *Ibidem*, p. 27.

126 *Ídem*.

debido al comportamiento previsto en la fecundidad y en la esperanza de vida¹²⁷. De manera que en los años proyectados se tendría “más fuerza de trabajo saliente que entrante¹²⁸”. El referido cambio en la estructura etárea permitió vaticinar a ambos autores del informe que “no estaría garantizado el relevo de los trabajadores que se jubilen después de 2015 y sobre todo en la década de 2020 y 2030, en que alcanzarían la edad de jubilación los nacidos durante la explosión de la década del sesenta¹²⁹”. Vale destacar que Lugo y Peñate identificaron al envejecimiento de la población como una fortaleza de la política social de la Revolución y no como una carga para el sistema de seguridad social, por tratarse de la prolongación de la vida con una mayor calidad que permita “disponer de una fuerza de trabajo con amplia experiencia laboral y un buen nivel calificadorio capaz de mantener altos niveles de productividad después de alcanzada la edad de jubilación”.¹³⁰

El segundo reto era el financiamiento, dada la cantidad creciente de recursos financieros necesarios para garantizar el pago de las pensiones. Esta cuestión requería en primer lugar de una reformulación institucional, lo que se logró con la creación del Instituto Nacional de Seguridad Social (INASS) adjunto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

A la luz de esta ley no. 24, con fecha 2 de diciembre, se promulgó un sistema de seguridad social complementario de carácter sectorial como el DL no. 89 del 2 de diciembre de 1985, que establecía el beneficio de un tratamiento diferenciado para las personas que sufrieron una invalidez total para el trabajo por su participación en Playa Girón, o en la lucha contra bandidos, por la explosión de La Coubre o por otro hecho relevante de igual naturaleza, y a los parientes de los caídos en las mismas circunstancias; el DL no. 90 sobre seguridad social para internacionalistas; el DL no. 91 sobre seguridad social para combatientes de la Guerra de Liberación y de la Lucha Clandestina.

127 A estos factores la autora adiciona el fenómeno de la migración de la población joven.

128 Ruezga Barba, Antonio: Ob. cit, p. 13.

129 *Ibidem*, p.14.

130 *Ibidem*.

1.2.2.4) 4ta. etapa: desde enero del 2000 hasta marzo de 2005. De la implementación de la nueva concepción de los servicios sociales al perfeccionamiento de la seguridad social

Con los propósitos de contrarrestar la aludida desproporción etárea y garantizar la formación a los egresados del Sistema de Educación Media Superior (preuniversitario) que no habían obtenido el acceso a la Educación Superior (universitaria) a través del sistema concursal se emprendieron, entre otros planes, la creación de las Escuelas de Trabajadores Sociales que impulsaron más de 200 programas sociales, la ampliación del número de Joven Clubs de computación para preparar a técnicos en esta materia, la creación de más de 380 mil empleos en 5 años, la introducción del sistema de universalización de la educación, la promoción de la formación de nuevos maestros y profesores y la promulgación del régimen especial de seguridad social de los miembros de las Cooperativas de Producción Agropecuaria. De esta manera, al tiempo que se elevaba la preparación de la población de distintas edades, se garantizaba empleo apropiado y la adquisición de nuevas capacidades.

Una medida legal encaminada a incentivar la elevación de la natalidad fue implementada con la promulgación del DL No. 234 “De la Maternidad de la Trabajadora” de fecha 13 de agosto de 2003 y su Reglamento puesto en vigor por la Resolución No. 22 del MTSS de fecha 23 de octubre de 2003, que estableció el pago a la madre trabajadora de una prestación por cuidar al hijo o hija, ascendente al 60% de la base de cálculo de la licencia retribuida por maternidad. Esta prestación establecía el abono a las trabajadoras que cumplieran los requisitos establecidos para obtener la prestación económica por maternidad, hasta que el hijo o hija arribara a su primer año de vida o antes de esa fecha si la madre se incorporaba al trabajo. Una vez concluida la licencia postnatal, así como la etapa de lactancia materna que se debe garantizar para propiciar el mejor desarrollo de niños y niñas, la madre y el padre podían decidir cuál de ellos cuidaría al hijo o hija, en el primer año de vida y por tanto quién devengaría la prestación social. Dicha decisión se debía comunicar por escrito al empleador del centro de trabajo de cada uno de ellos.

Con esta opción de la responsabilidad del padre con respecto al cuidado y atención del hijo(a), se abría una nueva etapa en la cuestión de género en las obligaciones familiares, y si bien fue poco numerosa la experiencia a la

vez que decreciente, no cabe dudas que se rompió un esquema, lo cual fue un buen comienzo. Sin embargo, en todo este proceso, los círculos infantiles han quedado un tanto en desuso, ya sea por la merma de personal experimentado o al menos interesado en trabajar en ellos, al tiempo que han aumentado las personas que en el plano del autoempleo han adecuado sus viviendas e instalado en ellas condiciones para, en su papel de cuidadoras, sustituir a los círculos infantiles.

Es innegable que la crisis de la economía cubana afectó el mantenimiento de los círculos infantiles, así como la preparación e incorporación del personal que trabajaba en tales instituciones. Resulta necesario en la medida que la recuperación económica lo permita, restaurar los círculos infantiles y extender su número. Como es conocido, esta obra fue inspirada por la primera presidenta de la Federación de Mujeres Cubanas, Ing. Vilma Espín Guillois, quien la concibió con el propósito de lograr que todos los niños y las niñas del país pudieran asistir a los círculos infantiles desde los primeros años de vida, pues científicamente está demostrado que estas edades son decisivas para desarrollar en ellos y ellas hábitos de conducta y atención a su salud proporcionados por un personal calificado.

1.2.2.5) 5ta. etapa: desde el 31 de marzo de 2005 hasta la aprobación en la Asamblea Nacional del Poder Popular de la tercera Ley de Seguridad Social: Ley no. 105 con fecha 27 de diciembre de 2008¹³¹

El 31 de marzo del 2005 el presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, Comandante en Jefe Fidel Castro, anunció en su comparecencia por TV que a partir del 1ro. de mayo de ese año se incrementarían las pensiones a alrededor de 1 millón 468 mil pensionados de la seguridad social y a los más de 257 mil núcleos familiares protegidos por la asistencia social (476 mil), con un costo anual de más de mil 189 millones de pesos, abarcándose casi 2 millones de beneficiarios de la seguridad social y asistencia social. La medida tomó cuerpo legal a través de la Resolución no. 11 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con fecha 25 de abril de 2005, con el objetivo de elevar el salario mínimo de la escala para los trabajadores de todas las categorías ocupacionales a 225 pesos mensuales.

131 GOO no.4, con fecha 22 de enero de 2009.

De esta manera, el mínimo de las pensiones de seguridad social se elevó de 55 pesos a 150 pesos y la pensión media de 120 pesos a 180 pesos; y el mínimo en la asistencia social se elevó de 62 pesos a 112 pesos y pensión media de 92 pesos a 129 pesos. Tal elevación de estas cuantías condujo a que una parte considerable de los beneficiarios recibieran el monto de sus prestaciones de seguridad social a largo plazo superior al último salario que devengaban al momento de solicitar su jubilación. En el mes de diciembre se llevó a cabo un segundo incremento que abarcó a más de 1 millón 682 mil pensionados de la seguridad social y asistencia social, con un costo de 222 millones 845 mil pesos.

Desde la entrada en vigor de la ley no. 24, el país era ejemplo en cuestiones tan importantes como la solidaridad intergeneracional, un sistema de prestaciones sociales a los sectores más vulnerables, el no favorecimiento de la capitalización sino la contribución módica de los trabajadores; el pleno empleo como piedra angular de la seguridad social, la garantía de la seguridad en el empleo, en los ingresos, en la salud en el trabajo, y en la formación y superación de los recursos humanos. Sin embargo, la oportuna detección de los cambios necesarios en el campo de la seguridad social debidos al envejecimiento poblacional, el proceso de cambios de la economía cubana, las insuficiencias de algunas de las regulaciones contenidas en la ley no. 24, el financiamiento del sistema, la atención social personalizada a los jubilados, pensionados y otras personas que lo requieran, la necesidad de ampliar los aspectos relacionados con la atención a los discapacitados y su inserción laboral y la necesidad de estimular la continuidad en el trabajo de los trabajadores que arriben a la edad de jubilación fueron elementos esenciales para valorar una modificación de la legislación vigente para atemperarla a las nuevas circunstancias.

Paralelo a este último propósito, el Estado cubano se impuso dar al sistema un funcionamiento más dinámico, para lo cual se trazó como metas la obligación de implantar y desarrollar el nuevo modelo de gestión de la seguridad social, el perfeccionamiento de la planificación y el control del presupuesto de la seguridad social, la aplicación y desarrollo del nuevo sistema informático, la introducción de la figura del gestor de la seguridad social, y el mejoramiento sistemático de su actividad para llegar a ofrecer un servicio de excelencia.

1.2.2.6) 6ta. Etapa: desde la entrada en vigor de la tercera Ley de Seguridad Social, ley no. 105, del 27 de diciembre de 2008 hasta la actualidad

La etapa en la que actualmente se encuentra la sociedad cubana se ha caracterizado en términos de políticas públicas por una visión holística de la sociedad y sus miembros; la identificación de la disfunción de las estructuras y actores que tienen sobre sus hombros la responsabilidad de solucionar de manera expedita los problemas y garantizar una vida digna y segura; y la posibilidad para poder hacer llegar a sus beneficiarios las prestaciones a que tiene derecho a partir de la existencia del presupuesto estatal para dedicarlo a este rubro y del levantamiento de las necesidades de cada territorio y grupo social en cada comunidad.

La Ley no. 105 de Seguridad Social está signada por un nuevo enfoque pues la política de seguridad social se inserta hoy más que nunca en la concepción integral de desarrollo, entendido como una unión indisoluble de los aspectos económicos y sociales, y para lograr una mejor funcionalidad del sistema. En el marco de esta Ley, el Sistema de Seguridad Social Cubano se manifiesta comprensivo pues no solo sus beneficiarios son los trabajadores estatales sino además los militares de las Fuerzas Armadas Revolucionarias; los combatientes del Ministerio del Interior; los creadores de artes plásticas y aplicadas, musicales, literarios, de audiovisuales y trabajadores artísticos; los miembros de las Cooperativas de Producción Agropecuaria; los usufructuarios de tierra; los trabajadores por cuenta propia; y aquellos otros que resulten necesarios con lo cual no limita la posibilidad que de acuerdo a las condiciones del país, el Estado decida incluir otros sujetos.

Se destacan como cuestiones innovadoras el reconocimiento de los medicamentos que se suministran a las embarazadas como otro tipo de prestación en especie, con lo que el legislador otorgó la carta de naturaleza jurídica para legalizar un beneficio que *contra legue* se había concedido durante el llamado Período Especial y que era humanamente difícil de revertir. El financiamiento de la seguridad social consiste para el sector estatal en el aporte del Estado, la contribución de las entidades laborales y la de los trabajadores; pero en el caso del sector cuentapropista, a partir del autofinanciamiento de sus propios sujetos.

Sin embargo, lo más novedoso de la ley no. 105 ha sido el aumento de la edad de jubilación de 60 a 65 años, en el caso de los hombres, y de 55 a 60 para las mujeres; asimismo incrementa de 25 a 30 años el tiempo de servicio necesario para que un trabajador acceda al derecho a la jubilación. Para garantizar un mayor respaldo económico en la familia cubana, la ley autoriza la reincorporación laboral de jubilados y a tener más de una pensión, así como amplía a 15 años el período para la selección de los cinco mejores años de salarios para el cálculo de las pensiones, todas encaminadas a lograr y estimular el vínculo laboral.

Particular interés ha despertado la derogación del DL No. 234, “De la Maternidad de la Trabajadora”, de 13 de agosto de 2003 (modificado por el Decreto Ley No. 285, de 5 de septiembre de 2011) dada la necesidad de estimular la fecundidad, así como la incorporación y reincorporación al trabajo de la mujer y la participación de otros familiares en el cuidado y la atención de los menores, con independencia de su condición de trabajador(a) en el sector estatal o no estatal.

La reciente legislación -el Decreto Ley No. 339 “De la maternidad de la trabajadora” y el Decreto Ley No. 340 “Modificativo de regímenes especiales de seguridad social en cuanto a la protección a la maternidad” ambos de fecha 8 de diciembre de 2016 , ha suscitado expectativas no solo por su propio contenido sino por el acompañamiento de una legislación complementaria dictada por los Ministerios de Finanzas y Precios y de Educación relativas a bonificaciones en el pago de las cuotas mensuales a cuenta del impuesto sobre ingresos personales .

En síntesis, los cambios fundamentales del vigente DL 339 han convalidado a una sinergia de políticas públicas encaminadas a facilitar el trabajo en el sector estatal y no estatal y a la elevación de la natalidad. La cuantía de la prestación mensual no puede ser inferior al salario mínimo vigente en el país, lo cual eleva la economía familiar; la concesión a la trabajadora con pluriempleo de los beneficios de la licencia pre y postnatal y la prestación social por cada uno de los contratos que tenga suscrito en proporción al tiempo real trabajado con distintos empleadores; las posibilidades de opciones de la madre que se incorpore al trabajo antes que el menor arribe al primer año de vida, consistentes en simultanear la prestación social con el salario o; encargar el cuidado del menor al padre o extender la opción a uno

de los abuelos maternos o paternos que sean trabajadores, para que reciban la prestación social para el cuidado del menor hasta que arribe al primer año de vida, para estimular la reincorporación al trabajo de la madre.

Conclusiones

1) La sinergia entre las políticas públicas y el Derecho de Seguridad Social se manifiesta, a partir de la identificación de los objetivos en torno al bienestar de la sociedad, de las estructuras y las formas que se adopten para tomar las medidas que hagan cumplir tales objetivos.

2) Lo anterior determina que en el contexto cubano el Derecho de Seguridad Social (Decreto Ley 339/17) ejerce una acción fortalecedora en la política de salud pública para la madre y el niño al garantizar con su sistema de licencias, el cumplimiento de sus programas de la lactancia materna, la atención (en consultas de puericultura y otras), el sistema de licencias prenatal, postnatal, y complementarias (retribuidas y no retribuidas), así como la prestación social

3) El mismo efecto se logra con el fortalecimiento de la política de empleo, al poder la familia decidir quién deberá encargarse del cuidado del hijo o hija a partir de las propuestas que establece la ley, y por tanto recibirá la prestación social.

4) De la misma forma, dentro de esa misma relación de política de empleo-seguridad social, la política de educación entra a desempeñar su papel de garante al disponer —previo cumplimiento de los requisitos previstos legalmente—, la concesión del derecho a a la familia de círculos infantiles, seminternados e internados.

5) La política impositiva, a través del Derecho Financiero, fortalece al Derecho de Seguridad Social al establecer facilidades de bonificación en el pago de las cuotas mensuales a cuenta del Impuesto sobre ingresos personales a las trabajadoras por cuenta propia, en correspondencia con el número de hijos, y el tipo de parto (simple o múltiple).

6) La presencia de la compatibilidad de las políticas empleadas, su correspondencia con las necesidades de la sociedad, la armonía en la toma de decisiones de los Organismos de la Administración Central del Estado, la

consistencia de las medidas generadas, y la oportunidad del momento en que se desarrollan dichas políticas evitan los vacíos legales, las colisiones entre las normas jurídicas, y la ralentización que lamentablemente se ha manifestado en otros momentos por la inercia legislativa.

Bibliografía

Libros

Argüelles Valcárcel, Félix (1989): *La seguridad social en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Secretaría General (1994): *La seguridad social en Cuba*, Serie Monografías 6, México D.F.

Lugo Machado, Ismael y Orlando Peñate Rivero (1998): “La seguridad social en Cuba. Retos y perspectivas”, en *Seguridad social*, no. 212, mayo-junio.

Morales Cartaya, Alfredo (2004): *La seguridad social en Cuba. Realidades y retos*, Editora Política, La Habana.

Peñate Rivero, Orlando (1999): “¿Sustituir o perfeccionar el sistema de seguridad social? La opción cubana”, en *Revista de seguridad social*, no. 216, enero-febrero.

Ruezga Barba, Antonio (2006): “Dr. Orlando Peñate Rivero: Trazos de una vigorosa trayectoria en la seguridad social”, en *Revista CIESS*, no. 11, junio.

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo (1999): *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, tercera edición, Editorial Porrúa, México.

Legislaciones

1) Constitución de la República (modificada en 1992), GOE no. 7 del 1ro. de agosto de 1992.

2) Ley No. 1100 de Seguridad Social, de fecha 27 marzo de 1963.

3) Ley No. 24 de Seguridad Social, de fecha 28 de agosto de 1979, GOO No. de 29 de agosto de 1979.

4) Ley No. 73 del Sistema Tributario, de fecha 4 de agosto de 1994, GOE No. 8 de 5 de agosto de 1994.

5) Ley No. 105 de Seguridad Social, de fecha 27 de diciembre de 2008, GOE No. 4 de 22 enero de 2009.

6) Decreto-Ley No. 234 “De la maternidad de la trabajadora” de fecha 13 de agosto de 2003, GOE No. 15 de 12 de septiembre de 2003.

7) Decreto Ley No. 285, de 5 de septiembre de 2011.

Decretos-Leyes

8) Decreto Ley No. 339 “De la maternidad de la trabajadora” de fecha 8 de diciembre de 2016.

9) Decreto Ley No. 340 “Modificativo de regímenes especiales de seguridad social en cuanto a la protección a la maternidad” de fecha 8 de diciembre de 2016.

Resoluciones

10) Resolución No. 11 del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, de fecha 23 días del mes de abril de 2005, GOO No. 12 de 28 de abril de 2005.

11) Resolución No. 22/2003 “Reglamento del Decreto-Ley de la maternidad de la trabajadora” de fecha 23 de octubre de 2003.

12) Resolución No. 26/2017 de fecha 23 de enero de 2017 del Ministerio de Finanzas y Precios.

13) Resolución No. 5/2017 de fecha 20 de enero de 2017 del Ministerio de Finanzas y Precios.

14) Resolución No. 6/2017 de fecha 30 de enero de 2017 del Ministerio de Finanzas y Precios.

15) Resolución Conjunta No. 5 de fecha 30 de enero de 2017 del Ministerio de Finanzas y Precios y el Ministerio de Educación.

Política social en el contexto cubano

Política social y política económica en el contexto cubano actual

Dra. Silvia Odriozola Guitart¹³²
MSc. Henry Colina Hernández¹³³

Introducción

Desde enero de 1959 la política social ha constituido el centro de todas las estrategias de desarrollo delineadas por el gobierno revolucionario cubano, lo cual se ha traducido a lo largo de estas más de cinco décadas, en importantes logros sociales, que han servido de referente a los países del Tercer Mundo y también a los desarrollados. A pesar de su condición de nación subdesarrollada, con limitados recursos naturales y fuertes tensiones financieras, Cuba se ha caracterizado por dedicar cuantiosos recursos a la esfera social. Consecuentemente, el diseño de la política económica, resultado de las distintas etapas históricas del proceso revolucionario, ha tenido como centro alcanzar y mantener importantes conquistas sociales, con elevados grados de cobertura, acceso gratuito a una parte importante de los servicios y la provisión estatal de los mismos, sobre la base de garantizar igualdad y justicia social.

En el contexto actual, esta prioridad de la política social no ha perdido espacio. Sin embargo, se evidencia todo un replanteamiento del modelo empleado, a partir de reconocer la necesidad de su sostenibilidad económica, especialmente en condiciones de baja productividad y crecimiento económico. De este modo, en la nueva etapa de transformaciones que vive la sociedad y economía cubanas hace una década, conocida como “proceso de actualización del modelo económico y social”, se ha enfatizado en la necesidad de lograr una mejor articulación entre el ámbito económico y el social, sobre la base de una relación bidireccional: por un lado, lograr los necesarios resultados económicos que respalden material y financieramente una política social con alta efectividad y metas superiores en cada perío-

132 Facultad de Economía, Universidad de La Habana. Este texto fue presentado en el Seminario Permanente de Política Social, FLACSO-Cuba.

133 Facultad de Economía, Universidad de La Habana.

do. Por otro, que los resultados alcanzados en la esfera social no constituyan solamente un fin en sí mismos, sino también un medio para su acrecentamiento, a partir de convertirse en activos potenciales para el incremento de la productividad y los ritmos de crecimiento. Así alcanzar elevados niveles educacionales que se reviertan en una fuerza de trabajo de mayor calificación, por ejemplo, se convierte en fuente de incremento de la productividad laboral, así como en un potencial importante para la producción de bienes y servicios de alto valor agregado. Asimismo, una población mejor nutrida y sana, es también fuente potencial para las mejoras de productividad. Todo ello sin hacer alusión a los beneficios que implica para la gobernabilidad, la cohesión social y la estabilidad política, contar con una población con sus necesidades básicas satisfechas y estándares adecuados de calidad de vida.

Este proceso aún en curso tiene entre sus retos principales lograr dicha interrelación, lo cual atraviesa por dos cuestiones fundamentales: la primera, el acertado basamento conceptual de la política económica y la política social, sin el cual no será posible trazar e implementar acciones en esta dirección. La segunda, avanzar en un diseño de ambas políticas sobre la base de un enfoque integrado, sistémico e institucionalizado, que rompa con los esquemas tradicionales de homogenización y segmentación por esferas y que tome en cuenta el nuevo escenario de reconfiguración de la sociedad cubana. Discurrir sobre los principales desafíos que nacen de plantearse este propósito es la inspiración fundamental de este trabajo, el cual ha quedado estructurado en tres apartados: en el primero, se incluyen importantes consideraciones conceptuales en torno al debate entre la política económica y la política social; el segundo, hace referencia a las bases constitucionales y programáticas de la política social en nuestro país; mientras el tercero se dedica a enunciar los principales retos de una política económica y social, que garantice la equidad y la sostenibilidad.

Algunas consideraciones conceptuales¹³⁴

La aparente separación entre políticas económicas y sociales puede ser salvada mediante la disquisición que afirma que todas las políticas econó-

¹³⁴ Los autores agradecen la contribución de la Dra. Zoe Medina Valdés, de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana, en este apartado, especialmente en lo relativo al pensamiento de la CEPAL sobre la cuestión social.

micas son sociales, esto es, que su objetivo es modificar una realidad que está socialmente determinada. Del mismo modo puede argumentarse que las políticas sociales son del tipo económico, porque normalmente son resultado del movimiento de algún tipo de recurso y generalmente pueden situarse en el ámbito redistributivo que es característico del Estado moderno. En Chang (2007), por su parte, se hace referencia a que la separación entre la política económica y la social se basa en la aceptación de que es posible definir objetivamente una esfera económica que debería funcionar (y lo hace) de acuerdo con cierta lógica “científica” económica; y una esfera social donde en ocasiones se pretende rebasar (contra lo que previenen los economistas del paradigma convencional) la lógica económica con consideraciones “éticas” (como la distribución del ingreso, creación de empleos, protección de los derechos humanos, etc.), pese a las “ineficiencias” que tal acción vaya a generar.

Sin embargo, las determinaciones ideológicas que separan Economía y Sociedad, entiéndanse lo “puramente” económico de los problemas sociales, han extendido la dicotomía hasta los debates de la ciencia económica actual. La economía es una ciencia social, por tanto, no puede limitarse su objeto de estudio a la simple resolución del problema de administración de recursos escasos. Este enfoque cercena severamente el alcance de su objeto de estudio, separándolo del análisis de los derechos de propiedad, de la equidad, de las relaciones sociales de producción, en términos generales.

Según Sampedro (1983), las razones para el sostén del paradigma convencional son dos fundamentalmente: “...la primera es la atracción intelectual de los métodos matemáticos, que inspiran al científico la confortable sensación de estar manejando verdades y descubriendo otras mediante inatacables cadenas de razonamiento... La segunda razón no es tan inocente: ese método racionaliza y legitima todo un sistema social de mercado, beneficioso para los poderes establecidos” (Sampedro, 1983). Por tanto, corresponde al reino de las políticas económicas el manejo de las variables exactas y cuantificables. Un ejemplo clásico lo constituyen las políticas macroeconómicas de orden fiscal, monetaria y cambiaria y su conjunto de ecuaciones y recomendaciones de política. Así, “la política económica es el conjunto de instrumentos, procedimientos y medidas que se aplican en un sistema político para controlar el crecimiento económico. Se utiliza para lograr metas, objetivos y planes estratégicos. El encargado de implementar estas políticas

es el Poder Ejecutivo” (Navarrete, 2012). Este argumento limita el análisis de las políticas económicas a las variables de crecimiento económico y no hace énfasis en líneas temporales para alcanzar el desarrollo.

Avanzando en ese mismo sentido, podemos encontrar los razonamientos de los defensores de ese sistema de libre mercado según los cuales: “La política económica ideal, tanto para hoy como para el futuro, es muy simple. El gobierno debería proteger y defender —contra las agresiones domésticas o del exterior— las vidas y la propiedad de las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, arreglar las disputas que puedan surgir y dejar al pueblo, en lo demás, libre para obtener sus diferentes objetivos y fines en la vida. Esta es una idea radical en nuestra época intervencionista. Hoy a los gobiernos a menudo se les pide regular y controlar la producción, subir los precios de algunos bienes y servicios y bajar los precios de otros, fijar los salarios, ayudar a algunos negocios a comenzar y a mantener a otros fuera de la quiebra, cuidar de los enfermos y de los ancianos, respaldar a los derrochadores, y más, y más” (von Mises, 2002). Esta recomendación general concuerda con las tesis del neoliberalismo y ejemplariza la forma en que las consideraciones teórico-ideológicas moldean las variables, instrumentos y herramientas para realizar los objetivos de política. Además, el par Estado-mercado se continuará presentando como dicotomía del tipo disyuntivo y tomará especial relevancia en las discusiones concernientes a la provisión de los bienes públicos y los servicios sociales.

En Espinosa y Pérez (2008) se plantea que la política económica “supone el desarrollo de dos procesos: primero, un enfoque (visión de conjunto sobre la sociedad, la economía y la política) y segundo, una estrategia de objetivos e instrumentos para la intervención en el proceso económico. Muchas veces al estudiar ambos planos se advierte que la teoría y la política económica son abordadas bajo una visión puramente técnica, teniendo el estudio como punto de partida instrumentos y variables (producción, inversión, precios, salarios, etc.) y no la sociedad como objeto de transformación. Esta forma parcelaria de abordar el conocimiento conduce a insuficientes conclusiones sobre el desarrollo económico en las que predomina el manejo instrumental”. De esta manera se reconoce que la política económica es resultado del instrumento de clase que es el Estado y, por tanto, representará los intereses generales de la clase dominante. Los objetivos de política constituyen los pilares de la estrategia de desarrollo, que concuerda con la concepción de de-

sarrollo que impera en el plano de la teoría, pero al mismo tiempo aquellos objetivos incluyen para su concreción una serie de variables que actúan en el plano aparential. Una aproximación instrumentalista de la política económica que no tenga en cuenta las condiciones de partida de la sociedad y sus características particulares está condenada al fracaso desde el principio.

Otro enfoque que critica la selección de indicadores intermedios para la evaluación de la política económica, separando el éxito económico del progreso social, propone que el verdadero objetivo de la política económica “consiste en maximizar el bienestar social duradero de manera equitativa y sostenible. Gran parte del debate sobre política económica se ha centrado en las variables intermedias, tales como la estabilidad de los precios o la balanza de pagos. Las variables intermedias, sin embargo, no son importantes por sí mismas, sino que su importancia deriva en gran parte de su papel como posibles indicadores del funcionamiento económico en términos de variables verdaderamente significativas, tales como el crecimiento, el desarrollo y la equidad” (Spiegel, 2007).

Una propuesta mucho más abarcadora argumenta: “La política social siempre está estrechamente asociada a los procesos y estrategias de acumulación de capital y desarrollo económico, sino por otras razones porque el proceso económico y la política económica proveen directa e indirectamente los fondos demandados por ella. Sin embargo, reducir el asunto a su dimensión fiscal o financiera implica adjudicar a la relación un carácter de externalidad que hace poca justicia a su dinámica complejidad. Las “otras razones” que inciden en la asociación entre ambas dimensiones de la acción política y la gestión de gobierno, tienen que ver con el hecho de que cualquier estrategia, “modelo” o “proyecto” de acumulación y desarrollo es siempre una respuesta a algunas cuestiones básicas —qué se produce, cómo se produce, quiénes y para quiénes lo hacen, qué recursos se asignan, por quiénes y a quiénes, cómo se distribuye el fruto del esfuerzo colectivo—, que ni son estrictamente económicas ni por lo tanto las respuestas que se formulan son exclusivamente económicas o técnicas... “lo social”, comoquiera que sea definido, es un elemento inherentemente constitutivo de lo económico, y porque las relaciones que se establecen en el terreno económico configuran de modo significativo el mapa social: la desigual dotación de recursos, el entramado de relaciones de poder y de prestigio” (Vilas, 2016).

Esta aproximación discurre sobre la teoría marxista de los instrumentos de clase y las relaciones sociales de producción.

La complejidad característica de las ciencias sociales y, en particular de la ciencia económica, requiere de un análisis holístico. Las políticas sociales de carácter tradicional se han diseñado de modo que el patrón de acumulación del capital encuentre realización. La distribución del excedente entre los grupos organizados en la sociedad, que poseen diferentes cuotas de poder, ha sido el foco de análisis de la mayoría de los autores consultados. Los problemas de equidad de la sociedad son el foco de la política social, mientras que la política económica se encarga del manejo eficiente de los recursos para generar crecimiento. Puede afirmarse que esta concepción unilateral es consecuente con el enfoque epistemológico de partida, que no solo segmenta a los individuos, separándolos de la sociedad, sino que también parcela los análisis de estas cuestiones. Esta es una de las características del enfoque predominante en la ciencia económica moderna.

En el caso de la región latinoamericana, la más desigual del planeta, la política social ha asumido tradicionalmente un enfoque asistencialista en lo fundamental, teniendo como objetivo principal la lucha contra la pobreza. Si bien el énfasis en las cuestiones sociales ha sido plasmado en los documentos institucionales de la CEPAL de manera explícita desde 1990, año en que presentó a la región su mensaje estratégico de *Transformación productiva con equidad*, valdría resaltar que la inclusión de la problemática social en el pensamiento cepalino no es exclusiva de sus ideas contemporáneas; ya estaba presente, de alguna manera, en las ideas estructuralistas de la etapa fundacional¹³⁵.

La consecución de la equidad ha devenido uno de los ejes centrales de su pensamiento sobre el desarrollo latinoamericano, lo cual responde, por un lado, al carácter concentrador y excluyente de este último y, por otro, a la convicción cepalina de que no existe una relación directa entre crecimiento y equidad. Ello quedó expuesto en su propuesta de enfoque sistémico basado en la complementariedad entre ambos —formulada con anterioridad por Fernando Fanzylber (1988) y plasmada oficialmente en 1992, en el

135 Fue en los años cincuenta que se introdujo la sociología del desarrollo en las ideas cepalinas, representada por José Medina Echavarría, quien coordinaría el trabajo *Programas y tendencias sociales en América Latina* (CEPAL, 1963). Citado en Bielschowsky (1998).

documento *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*—; tales consideraciones aparecerían posteriormente como una constante en la mayoría de los trabajos de la CEPAL en torno a la cuestión del desarrollo.

Negando la hipótesis de Simon Kuznets que supone un efecto derrame entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso, el *enfoque integrado* atribuía gran importancia a la complementariedad entre la política económica y la política social. La CEPAL (1992) resaltaba la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos en márgenes aceptables; a partir de la experiencia latinoamericana, consideraba preferible evitar los desequilibrios excesivos en lugar de aplicar programas de ajustes y estabilización, debido al alto costo social de estos.¹³⁶ Ya desde entonces, señalaba una idea que es posible observar con fuerza en los documentos más recientes: la importancia de una dinámica generación de empleos de calidad¹³⁷, considerada por la CEPAL como el principal talón de Aquiles de las reformas implementadas en la región.

De vital importancia, tal como apunta la CEPAL, es el papel que le corresponde al Estado en relación con la política social, reforzar su función social y distributiva. Sin embargo, ello no es posible si no se consolidan y fortalecen las finanzas del sector público sobre la base de un monto de recaudación razonable y una sana estructura tributaria (CEPAL, 1992). De ahí que la política fiscal se convierta en un eslabón fundamental entre las políticas económicas y sociales, para avanzar simultáneamente hacia el crecimiento, apoyado en crecientes niveles de productividad, y hacia una mayor equidad social, de acuerdo con el enfoque integrado promovido por la

136 Establecía además, que para lograr el enfoque integrado se debía: i) transformar la estructura productiva sobre la base de la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico; ii) crear empleo productivo por ser el mecanismo principal mediante el cual las mayorías pueden contribuir al desarrollo y participar de sus frutos; y iii) invertir en recursos humanos, haciendo especial énfasis en la educación y el conocimiento, no solo como un servicio social básico, sino como uno de los pivotes del progreso técnico. No obstante asignarle a la educación un papel decisivo, incluyó otras medidas para romper el círculo vicioso de la pobreza, tales como: i) crear condiciones que favorecieran una maternidad responsable; ii) programas de atención materno-infantil; iii) expandir la educación preescolar; iv) ampliar programas de capacitación a los trabajadores de modo que accedan a ellos varias veces en su vida (CEPAL, 1992).

137 De los documentos más recientes, puede consultarse CEPAL (2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*; y CEPAL (2012): *El cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. En ellos la CEPAL señala el empleo como la principal vía para la inclusión social.

institución. Aquí subyace la tesis cepalina de que la fortaleza o fragilidad de las finanzas públicas refleja las fortalezas o debilidades del “pacto fiscal”, y lo define como “...el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y el alcance *de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social* (CEPAL, 1998). En este sentido, concede gran importancia, no solo a la recuperación del gasto público, sino a mejorar el impacto distributivo de este y de la tributación que le sirve de respaldo, y evitar que otras reformas (fundamentalmente la descentralización) tengan efectos adversos sobre la equidad. Así, a través del Pacto Fiscal, la CEPAL no deja en manos del mercado la tarea de redistribuir los ingresos, pero el énfasis en ello contrasta con el reconocimiento de la propia institución acerca de la multidimensionalidad de la equidad.¹³⁸

Tal como señala Espina (2008) “... 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 adecuadamente la postura produccionista, que subordina la política social y las estrategias de manejo de la pobreza al desempeño económico, adquiriendo lo social relevancia solo 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”. Evidentemente, así lo corrobora lo expresado por Fajnzylber, quien había señalado “...lo que es fundamental en la propuesta de la CEPAL es que la equidad es considerada necesaria para la competitividad. Esto significa la inclusión de los distintos actores y protagonistas que participan directa o indirectamente en el proceso productivo. Con niveles graves de equidad, la competitividad pierde vigencia a mediano plazo” (Fernández, 1991).

Obsérvese que, en las obras de CEPAL, se presentan de manera articulada los términos equidad, inclusión social, cohesión social y, más recientemente, igualdad; lo cual les permite complementar sus diagnósticos y propuestas. No obstante, ello conduciría a una reflexión: si bien se hace

138 Al respecto, Klauss Heynig —Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social de la CEPAL—, señala que “...no se trata solamente de la distribución de los ingresos. Las dimensiones patrimoniales, demográficas, étnicas y de género profundizan la desigualdad...” (Heynig, 2002) y estas dimensiones apenas aparecen esbozadas.

necesario un análisis que permita determinar si se trata de la evolución de un pensamiento o si estamos en presencia de una mayor “fetichización” en el abordaje de la polarización social y, por ende, en el diseño de las políticas sociales, habría que reconocer que el cambio de términos, o aún mayor, de conceptos, no significa su renuncia a la concepción integradora de la política social y la política económica, tan necesarias para el desarrollo. La CEPAL establece una relación dialéctica entre igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental, además, que hace mucho más coherente con el énfasis en el cambio estructural, sin el cual sería imposible transformar la realidad regional.

Dentro de esta concepción se incluye “...un pacto de protección social centrado en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales debe incluir los tres componentes claves que hacen de la política social un instrumento de fomento de la equidad, a saber, universalidad, solidaridad y eficiencia (...). La universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad y no se puede extender hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de la integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse solo en los términos del ámbito macroeconómico sino, finalmente, debe extenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos” (CEPAL, 2000).

Esta declaración de la CEPAL entiende la evolución necesaria para superar la dicotomía que ha existido entre políticas económicas y sociales, aunque esta aproximación aún adolece del enfoque más integrador que se encuentra en la propuesta de: “Ampliar el campo de acción de la política social para que incluya no solo sus ámbitos tradicionales, sino también los elementos que inciden directamente en el ingreso de los hogares: políticas de empleo, de salarios y de promoción y fomento de la economía popular (microempresas familiares y formas asociativas de organización) a través de una banca social” (Rodríguez y Rodríguez, 2009). De tal grado, los autores citados comienzan a darse cuenta no solo de las dificultades que genera la inequidad sino que comienzan a buscar soluciones en el ámbito de la propiedad de los medios de producción, que es una condición que ocurre con anterioridad a la solución redistributiva que puede hallarse en la literatura cepalina. Sin embargo, el fomento de microempresas o tipos más asociati-

vos de producción es insuficiente, porque en la mayoría de los casos, estas formas de propiedad y/o gestión no constituyen los pilares de poder económico en la sociedad capitalista.

Aproximaciones más modernas identifican que el más decisivo cambio introducido en el enfoque de las políticas sociales en la región ha sido el haber pasado de políticas sociales para las necesidades básicas a políticas con enfoques de derechos. De acuerdo a Cecchini y Vargas (2014) y Hardy (2014) las nuevas políticas de desarrollo social tienen como características fundamentales el reconocimiento del papel del Estado para dirimir las asimetrías de mercado y su mayor protagonismo para equilibrar las asimetrías en la protección social, mediante la construcción de pilares estatales no contributivos de pensiones y la ampliación del acceso a la salud; el aumento de la inversión social, tanto en relación con el PIB como con la inversión pública total y la opción de no variarla con los ciclos económicos; la adopción de políticas integrales para la reducción de la pobreza, asociadas al fortalecimiento de los activos y capacidades humanas y a la implementación de amplias transferencias directas de ingresos con financiamiento de rentas generales; el enfoque en distintos sujetos de política, más allá del modelo patriarcal, considerando las diferencias y brechas étnicas, de género y etarias; y, en última instancia, el reconocimiento de la importancia de reducir las desigualdades.

El proceso de transición al socialismo reafirma la tesis de que el subdesarrollo es inherente al actual modo de producción capitalista; es decir, el subdesarrollo es una forma de desarrollo capitalista y solo puede ser superado fuera de los límites del sistema. Este mismo subdesarrollo condiciona que las políticas económicas de corto plazo que se diseñan en la economía en transición, privilegien la superación de la crisis económica permanente que caracteriza a las estructuras económicas deformadas, descapitalizadas y endeudadas. “Es imprescindible entonces, tomar las variables que han sido tratadas a lo largo del pensamiento económico (aunque las propuestas hayan sido en su mayoría insuficientes), redefinir el concepto de desarrollo que se quiere alcanzar, así como los tipos de políticas económicas que se deben articular para construir una opción alternativa que sea síntesis entre el plano interpretativo y el propositivo. Esta alternativa será la teoría del

Desarrollo Socialista, un desarrollo que vaya más allá del capital, opuesto a su lógica alienante” (Espinosa y Pérez, 2008).

A comienzos del siglo XXI, ha surgido un consenso respecto a que la política social es parte de las funciones primarias del Estado y supone mucho más que un limitado conjunto de redes de asistencia y servicios para cubrir los “fallos del mercado”. Un diseño adecuado de las políticas sociales, sumado a una consecuente implementación de contrapartidas, puede resultar en un pilar para la reducción de las desigualdades. Constituyen una parte esencial de cualquier Estrategia Nacional de Desarrollo para lograr el crecimiento económico y la equidad social. Por tanto, no tiene sentido reproducir la concepción ortodoxa que separa políticas sociales y económicas. La realidad es que la permanencia de esta dicotomía ha minado severamente el enfoque integral de las políticas del Estado para fundamentar un desarrollo pleno de la sociedad humana y ha servido, al mismo tiempo, como instrumento de división de clases y testaferrero de la acumulación del capital.

El proceso de desarrollo es multidimensional y multicausal, pero al mismo tiempo, es único. Esto quiere decir que no hay desarrollo económico y/o desarrollo social. La visión parcelada del desarrollo ha motivado un diseño igualmente parcelado de las políticas para alcanzarlo. Esta división artificial ha sido responsable de la aparición de ámbitos propios para las políticas económicas y sociales. Se repiten no solo las limitaciones epistemológicas de los paradigmas dominantes en la ciencia económica moderna, sino que también se ensaya una cronología para el proceso de desarrollo al modo de una escalera: o se alcanza el desarrollo económico y luego se resuelven los problemas sociales; o se consigue un nivel de desarrollo social para luego preocuparse del desarrollo de la economía. Esta falsa disyuntiva también requiere de compartimientos estancos para los componentes de las políticas para el desarrollo, lo que quiere decir diferentes campos de actuación para cada una, señalando al mismo tiempo sus componentes y alcance.

Tal y como se señala en Domínguez (2008), “el hecho de que las políticas se establezcan de forma fragmentada, que no haya un análisis integral de su funcionamiento, se corresponde también con esa ausencia de visión integradora y sistémica por parte de las ciencias sociales”. Este enfoque enfatiza que uno de los principales retos de la política social en Cuba es la consecución de la integralidad, sumando a ello el entendimiento de que los proce-

sos de universalización deben complementarse con la atención diferenciada a grupos sociales específicos.

Cuba: Las bases constitucionales de la política social

La Carta Magna de la República de Cuba, aprobada en referendo en 1976, reformada más tarde en 1992 y 2002, recoge en varios de sus capítulos la visión de política social, especificada a partir de las esferas de educación, salud, empleo, seguridad y asistencia social, o expresándose a lo largo de varios capítulos de forma implícita. Así, en su capítulo I: “Fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado”, artículo 9 sobre el Estado, recoge en sus incisos b): como Poder del pueblo, en servicio del propio pueblo, garantiza i) que no haya hombre o mujer, en condiciones de trabajar, que no tenga oportunidad de obtener un empleo con el cual pueda contribuir a los fines de la sociedad y a la satisfacción de sus propias necesidades; ii) que no haya persona incapacitada para el trabajo que no tenga medios decorosos de subsistencia; iii) que no haya enfermo que no tenga atención médica; iv) que no haya niño que no tenga escuela, alimentación y vestido; v) que no haya joven que no tenga oportunidad de estudiar; vi) que no haya persona que no tenga acceso al estudio, la cultura y el deporte; y c) trabaja por lograr que no haya familia que no tenga una vivienda confortable. Asimismo, en el capítulo V. “Educación y cultura”, se aprecia una atención explícita a los derechos educacionales, planteando, entre otras cuestiones, en el artículo 39, inciso b) que la enseñanza es función del Estado y es gratuita; y se basa en las conclusiones y aportes de la ciencia y en la relación más estrecha del estudio con la vida, el trabajo y la producción.

Por su parte, el capítulo VI: “Igualdad”, incorpora al texto constitucional las ideas sobre la igualdad de derechos sin discriminación de ningún tipo, recogiendo en sus artículos 41, 42 y 43 que todos los ciudadanos gozan de iguales derechos y están sujetos a iguales deberes; que la discriminación por motivo de raza, color de la piel, sexo, origen nacional, creencias religiosas y cualquier otra lesiva a la dignidad humana está proscrita y es sancionada por la ley; y que el Estado consagra el derecho conquistado por la Revolución de que los ciudadanos, sin distinción de raza, color de la piel, sexo, creencias religiosas, origen nacional y cualquier otra lesiva a la dignidad humana: tienen acceso a todos los cargos y empleos públicos y de la producción y los servicios; ascienden a todas las jerarquías relacionadas con la defensa

y orden interior; perciben salario igual por trabajo igual; disfrutan de la enseñanza en todas las instituciones docentes del país; reciben asistencia en todas las instituciones de salud; se domicilian en cualquier sector, zona o barrio y se alojan en cualquier hotel; son atendidos en todos los restaurantes y demás establecimientos de servicio público; usan, sin separaciones, los transportes marítimos, ferroviarios, aéreos y automotores; y disfrutan de los mismos balnearios, playas, parques, círculos sociales y demás centros de cultura, deportes, recreación y descanso. Se hace además explícita la igualdad de género a partir del artículo 44, sobre la base de reconocer que la mujer y el hombre gozan de iguales derechos en lo económico, político, cultural, social y familiar.

En el capítulo VII “Derechos, deberes y garantías fundamentales”, se defiende el derecho al trabajo, al descanso semanal, a la jornada de 8 horas y las vacaciones anuales pagadas. Además se refrenda en su artículo 47 que mediante el sistema de seguridad social, el Estado garantiza la protección adecuada a todo trabajador impedido por su edad, invalidez o enfermedad; mientras los derechos de asistencia social se incluyen en el artículo 48. A su vez, el artículo 50 expresa que es responsabilidad del Estado garantizar el derecho a la atención y protección de la salud, explicitando que lo hace de forma gratuita y con el desarrollo de los planes de divulgación sanitaria y de educación para la salud, exámenes médicos periódicos, vacunación general y otras medidas preventivas de las enfermedades.

En cuanto a la educación, el artículo 51 plantea que todos tienen derecho a ella, garantizada por el amplio y gratuito sistema de escuelas, seminter-nados, internados y becas, en todos los tipos y niveles de enseñanza, y por la gratuidad del material escolar, lo que proporciona a cada niño y joven, cualquiera que sea la situación económica de su familia, la oportunidad de cursar estudios de acuerdo con sus aptitudes, las exigencias sociales y las necesidades del desarrollo económico-social.

Más recientemente en los documentos programáticos del VI y VII Congresos del PCC, se hace referencia, con marcada significación, a la política social, dedicándose en el caso de los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* aprobados en el 2011, un total de 37 lineamientos, divididos en educación, salud, deporte, cultura, seguridad social, empleo, salarios, gratuidades y subsidios, en correspon-

dencia con las diversas esferas en las que tradicionalmente se ha abordado la política social. Por su parte, en la actualización de los Lineamientos del año 2016, se incluyen 34 en total, agregándose una esfera específicamente para la dinámica demográfica.

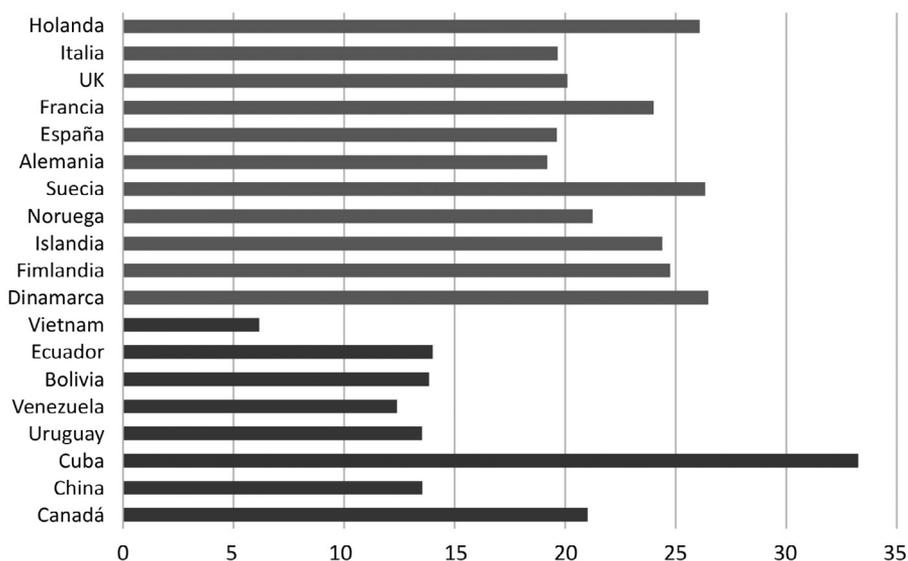
En la *Conceptualización del modelo*, aún en discusión, se incluye también un capítulo sobre la política social, con dos apartados: uno para los derechos económicos y sociales y otro para fundamentar la necesidad del trabajo como fuente de bienestar y prosperidad. En el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030*, uno de los ejes estratégicos definido es el de Desarrollo humano, equidad y justicia, para el cual se definieron 4 objetivos generales y 26 específicos. Todo lo anterior es muestra de la trascendental importancia que ha tenido históricamente esta esfera de actuación para el proceso de desarrollo cubano, en los más de 50 años de la Revolución cubana. Sin embargo, pese a los incuestionables logros alcanzados, aún persisten importantes retos que deben ser atendidos y que tienen su base no solo en la aplicación de políticas concretas que contribuyan a la superación de las crecientes brechas sociales que han aflorado en nuestra sociedad, sino en la fundamentación conceptual que ha sustentado el abordaje de tales cuestiones.

¿Política económica con equidad o política social sostenible?

Es incuestionable que durante el período revolucionario, la sociedad cubana ha alcanzado importantes logros debido a su activa política social. A pesar de su condición de país pobre y considerables restricciones financieras, no ha dejado de invertirse en la esfera social; el consumo de gobierno ha representado más de un tercio de su PIB, lo cual coloca al país entre los de mayores montos a nivel regional y mundial (gráfico 1). Dentro de los gastos del presupuesto, más del 40% se destinan a educación y salud (ver Ley del Presupuesto), lo cual es una muestra de la prioridad que han tenido estos sectores en la política económica y social cubanas.

Gráfico 1.

Consumo de gobierno por países seleccionados, año 2013 (en porcentaje del PIB)

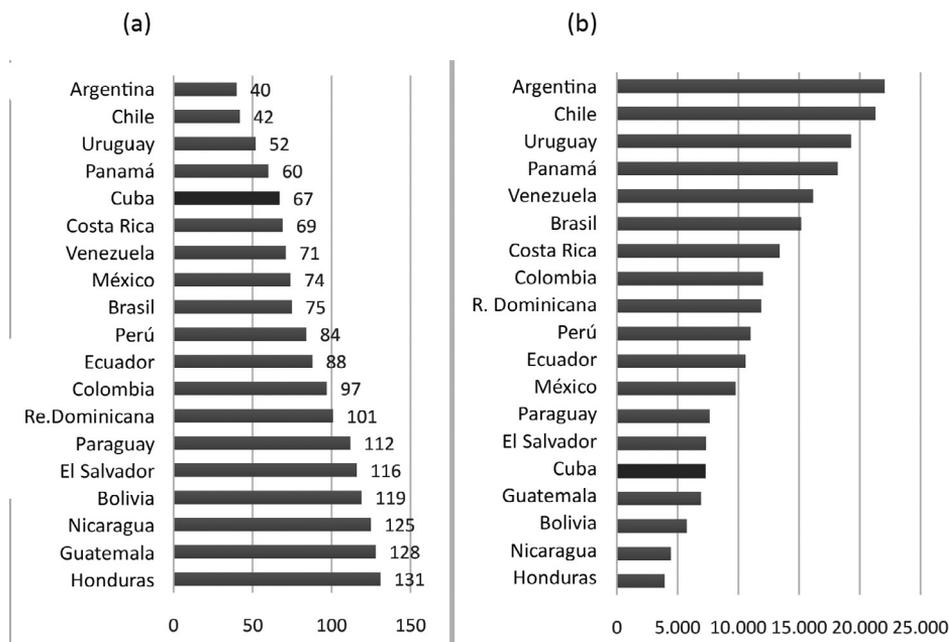


Fuente: Elaboración propia a partir de *Series económicas*, Banco Mundial, 2017.

En Rodríguez y Doimeadiós (2014) se realiza una valoración de la eficacia y eficiencia del gasto público, demostrándose que Cuba alcanza niveles altos en eficacia en comparación con el resto de la región latinoamericana (se ubica en la cuarta posición, precedido solo por Chile, Trinidad y Tobago y Panamá), con sectores sobresalientes como salud y educación donde obtiene los mejores resultados del resto de los países. No obstante, se observan reservas de mejora en áreas como infraestructura y desempeño económico, presentando en este último una posición desventajosa, especialmente en los indicadores relacionados con el PIB. Este hallazgo refuerza los resultados derivados del análisis comparado de Cuba y otros países de la región en materia de desarrollo humano (medido por el IDH), por un lado, donde el país muestra un mejor lugar en el ordenamiento; y el PIB per cápita, por el otro, donde su posición relativa se deteriora considerablemente (Gráfico 2).

Gráfico 2.

Posicionamiento IDH (a) y PIB per cápita (b), 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de *Human Development Report* (PNUD, 2015).

De este modo, una primera lectura del análisis anterior sería que, pese a las restricciones económicas que el país ha tenido durante todos estos años, sus resultados en la esfera social han sido muy positivos, lo cual es muestra de la voluntad política del gobierno por priorizar el componente social, especialmente en materia de salud y educación. Sin embargo, los bajos niveles de crecimiento de la economía ponen en peligro la sostenibilidad de la inversión en estas variables, por lo que se hace necesario avanzar en esta dirección. Es importante tener en cuenta que no se trata de cualquier ritmo y estructura de crecimiento, sino aquel que realmente conduzca a la transformación estructural y respalde una provisión de bienes y servicios que garantice los niveles de consumo que aseguren la elevación del bienestar de la sociedad.

Esto último nos lleva nuevamente a retomar la discusión sobre la relación producción-distribución. A lo largo de la historia, ha sido común que los

reformistas –e incluso los “socialistas” más ingenuos– presenten las teorías para la construcción del socialismo como mecanismos de redistribución, intentando mantener las formas de producción capitalistas y fomentando el papel del Estado como colector de impuestos y encargado de corregir las deformaciones del sistema. La aplicación de estas medidas paliativas deja intactas las estructuras productivas explotadoras en esencia, esto es, que la distribución inicial de los medios de producción ya ha sembrado la semilla de la desigualdad. Por lo tanto, la garantía del bienestar humano no puede resumirse solamente a los mecanismos de distribución y redistribución que se diseñen en la sociedad, sino desde el propio proceso de producción, en tanto este condiciona las formas de distribución.

Es en la producción donde se genera la riqueza que luego se realiza también en las demás relaciones, o sea, se distribuye, cambia y, en última instancia, se consume, reiniciándose nuevamente el ciclo. Ciertamente, pese a su carácter secundario, la distribución influye en la producción al ser un estimulante de esta, pues es precisamente en la distribución donde se resuelve el bienestar, el nivel de vida de los individuos. De ahí que en la misma medida en que no sea justa y estimulante, tenga un efecto negativo en el desarrollo de la producción. Mas ello no puede desconocer ni subestimar el rol primordial de la producción, pues, tal y como señalara Marx en *Crítica al programa de Gotha*, “es equivocado, en general, tomar como esencial la llamada distribución y poner en ella el acento principal. La distribución de los medios de consumo es, en todo momento, un corolario de la distribución de las propias condiciones de producción. Y esta es una característica del modo mismo de producción. (...) El socialismo vulgar (...) ha aprendido de los economistas burgueses a considerar y tratar la distribución como algo independiente del modo de producción, y, por tanto, a exponer el socialismo como una doctrina que gira principalmente en torno a la distribución. Una vez que está dilucidada, desde hace ya mucho tiempo, la verdadera relación de las cosas, ¿por qué volver a marchar hacia atrás?” (Marx, 2009).

Otra de las aristas de esta problemática está relacionada con la eficiencia en el uso de los recursos. A diferencia de los resultados alcanzados en la eficacia, Cuba resulta ser el país más ineficiente de la región, demostrándose que los resultados alcanzados podrían haberse logrado con una cantidad menor de recursos, de reducirse los niveles actuales de ineficiencia. A partir de la evidencia empírica de los países con mejores resultados en sus sectores

públicos, algunos de los factores determinantes de la eficiencia son: i) alianzas público-privadas e inserción de la modalidad cooperativa en la ejecución de servicios públicos como infraestructura (especialmente en las áreas de transporte vial y telecomunicaciones), con mecanismos de terciarización de la rehabilitación y el mantenimiento, que antes ejecutaba el Estado de manera tradicional y reconocido nivel de ineficiencia; ii) modernización de los sistemas informáticos y automatización de procesos, trayendo como consecuencia una mejora en la gestión pública, la transparencia y el manejo del presupuesto; y iii) esfuerzo por parte de los gobiernos para implementar indicadores de desempeño en las entidades públicas como forma de incentivo a los trabajadores e instituciones en general (Rodríguez y Doimeadiós, 2014).

Por último, y no por ello menos importante, se encuentra la cuestión relativa al debate en torno a la igualdad y el igualitarismo y su expresión en la aparente dicotomía entre universalidad y focalización. Ciertamente, la política social cubana ha tenido un marcado carácter universal, tal y como ha quedado descrito en este trabajo, a partir de su concepción más esencial, refrendada no solo en la Constitución, sino en las propias políticas específicas diseñadas para ello. Sin embargo, la práctica ha conllevado a un sobredimensionamiento de las prestaciones sociales más que a una distribución y redistribución de la producción sobre la base del aporte productivo vía salario, distorsionándose el papel de la distribución con arreglo al trabajo, principio rector de la distribución en el socialismo.

En este sentido, el carácter universal de la política social, una de sus mayores virtudes, se ha convertido en determinadas circunstancias en una desventaja, al tratar a grupos sociales y territorios diversos de forma homogénea, sin tener en cuenta sus situaciones diferenciadoras y particulares (Domínguez, 2008). De este modo, la interpretación igualitarista del acceso a algunas de las prestaciones de los fondos sociales de consumo y las distorsiones de la distribución con arreglo al trabajo, que actualmente cuenta con una escala salarial bastante comprimida, se han combinado para crear un escenario que desestimula a los trabajadores que participan en el sector estatal de la economía. Esto se evidencia en que una parte importante de sus ingresos, y el correspondiente consumo que pueden realizar, no depende directamente de lo aportado en el proceso productivo por cada quien. Si a ello se añade el mantenimiento de una política explícita de pleno empleo

en el sector estatal de la economía (aproximadamente 72% de los ocupados trabajan en este sector de acuerdo con cifras de la ONEI) que además ha contribuido a la existencia de plantillas infladas en muchas ramas, se encontrarán otros factores que presionan en contra de un incremento salarial (Odriozola y Colina, 2016).

La relación dialéctica salario-productividad es una de las más estudiadas en la economía cubana actual. El problema de la productividad del trabajo, ya sea por causas tecnológicas o de capacitación de la fuerza de trabajo en la economía cubana no solo es parcialmente responsable de los bajos salarios en algunos sectores, sino que también contribuye a la elevación de los precios de los productos, disminuyendo el valor real de los ingresos que se obtienen por el trabajo. Sin embargo, la asunción de que el crecimiento económico por sí mismo generará incrementos del empleo y del monto de los salarios, puede ser fuente de diversas contradicciones. En ese sentido, es responsabilidad del Estado diseñar políticas de generación de empleos, ya que los incrementos salariales y el empleo, no son efectos residuales del crecimiento económico. En resumen, el crecimiento económico en sí, es una variable intermedia y no un objetivo final. El objetivo final debe ser conseguir un nivel de vida decente, resultado de una correcta distribución salarial primaria, para la mayoría de la población trabajadora del país.

A lo anterior habría que sumar las crecientes diferencias de ingresos observadas entre los empleados del sector estatal y aquellos vinculados a las nuevas formas de gestión, de carácter no estatal, con las correspondientes consecuencias en términos de descapitalización del sector estatal, la aparición de nuevas brechas sociales y el acrecentamiento de otras ya existentes, así como el uso poco eficiente de una fuerza de trabajo calificada, formada como resultado de una política educacional activa que, en la búsqueda de puestos mejor remunerados, es empleada bajo condiciones de poco aprovechamiento de su potencial.

A la solución de estos y otros retos no incluidos en este trabajo deberán encaminarse importantes políticas y acciones en el futuro, a fin de que Cuba pueda continuar siendo referente en materia de logros sociales en el mundo y, especialmente, en la región latinoamericana, la cual en los últimos años ha ido dando pasos importantes en esta dirección.

Consideraciones finales

Como ha quedado evidenciado en el trabajo, la política social, a través de su interrelación con la política económica, es una variable clave para influir sobre un crecimiento económico que garantice el bienestar social. En consecuencia, en el proceso de construcción socialista, la política social debe estar diseñada para lograr no solo el mejoramiento de la calidad de vida de la población, sino el cambio simultáneo de la estructura social y económica mediante el fortalecimiento de la capacidad de autotransformación social, sin dejar a un lado sus funciones preventivas, redistributivas y compensatorias. Asimismo, debe estar encaminada a romper con la enajenación del trabajo logrando la realización del sujeto social en su doble condición de productor y copropietario.

En este sentido, su necesidad viene dada por constituir el desarrollo pleno del ser humano uno de los principios rectores del socialismo cubano, además de contribuir a la productividad y al crecimiento, así como a garantizar la estabilidad y cohesión social. A su vez, entre las principales tensiones que la condicionan se encuentran las restricciones de recursos y la baja eficiencia del gasto social; la situación demográfica del país, altamente envejecido, con baja natalidad y escaso remplazo de la fuerza de trabajo, lo cual presiona fuertemente los servicios sociales; y los desbalances tanto en el plano distributivo como redistributivo, caracterizados por la falta de correspondencia entre la distribución primaria de riquezas (antes de impuestos, subsidios y otras transferencias fiscales) y los resultados del trabajo o aporte a la sociedad; las brechas de ingreso entre el sector estatal y el no estatal; y los desequilibrios entre la distribución con arreglo al trabajo y los fondos sociales de consumo.

A ello se suma la permanencia o acrecentamiento de otras brechas de equidad, relacionadas con grupos humanos específicos, entre las que se destacan las brechas de género y raciales; las desigualdades territoriales por diversos factores (desigualdades históricas, el mayor o menor acceso a remesas, la cercanía a polos turísticos, entre otros); así como las brechas de equidad en la gobernabilidad social, en tanto que la toma de decisiones que afectan a la población se manifiesta en un exceso de centralización, discrecionalidad y procesos unidireccionales de control (de arriba a abajo y no de abajo a arriba); distorsiones que producen un impacto negativo en los

actores sociales individuales y colectivos, que se traducen en un desenrolamiento social ante decisiones que se perciben como inequitativas.

De igual modo, no puede subestimarse la franja creciente y persistente de la población en condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad y riesgo; el insuficiente nivel de satisfacción de necesidades básicas (alimentación, transporte y vivienda); y el creciente deterioro en la calidad de los servicios básicos, especialmente en salud y educación, así como problemas en su accesibilidad en la práctica, pese a ser un derecho constitucional de todos los cubanos su acceso universal y gratuito.

Lo anterior conduce a la necesidad de lograr una mayor articulación e intervinculación de la política social con la política económica; diseñar normativas jurídicas que refrenden las garantías sociales como derechos; mantener las políticas universales que garanticen ausencia de discriminación o trato excluyente y, a su vez, implementar políticas focalizadas para la atención específica a grupos con necesidades especiales (atención a disparidades) y según las diversas preferencias, gustos, motivaciones e intereses de los individuos y grupos; así como alcanzar una participación efectiva de la sociedad en todo el proceso, a través de mecanismos sistémicos y continuos de retroalimentación y contrapartida, en aras de garantizar el empoderamiento real de los diversos actores sociales. De avanzarse en estas cuestiones estaremos dando pasos hacia la meta de construir una sociedad socialista, democrática, soberana, independiente, próspera y sostenible.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2017): “Datos estadísticos”, en <http://datos.bancomundial.org>
- Bielschowsky, R. (1998): “Evolución de las ideas de la CEPAL”, en *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario, Naciones Unidas, Santiago de Chile, disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2037/bielchow.htm>
- Chang H-J. (2007): “La política social en el desarrollo económico: algunas reflexiones teóricas y enseñanzas del Asia Oriental”, en *Economíaunam*, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=363542892006>

- Cecchini, S. y Vargas, L. (2014): *Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado*, Naciones Unidas, LC/L.668, Santiago de Chile, enero de 1992. Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (1998): *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades y desafíos*, Naciones Unidas.
- _____ (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071/Rev.1-P, Santiago de Chile, agosto del 2000. Publicación de las Naciones Unidas, no. venta: S.00.II.G.81.
- _____ (2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Naciones Unidas.
- _____ (2012): *El cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Naciones Unidas.
- Colina H. (2017): *Sistemas de pensiones de la seguridad social: la experiencia internacional y Cuba*. Tesis en opción al grado de máster en Economía. Facultad de Economía, Universidad de la Habana.
- Domínguez, M. I. (2008): “La política social cubana: principales esferas y grupos específicos”, en *Temas*, 85-94, La Habana.
- Espina, M. (2008): *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, CLACSO, Buenos Aires.
- _____ (2012): “Retos y cambios en la política social”, en *Miradas a la economía cubana: El proceso de actualización*, Ed. Caminos, La Habana, pp. 159-172.
- Espinosa, M. J. y Pérez, O. (2008): *Apuntes para una agenda de investigación de la teoría del desarrollo socialista*. Tesis de Grado. Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Fajnzylber, F. (1988): “De la «Caja Negra» al «Casillero Vacío»”, en Calderón, F. (Ed.): *Imágenes desconocidas. La modernidad en la encrucijada postmoderna*, CLACSO.
- Fernández, F. (1991): “La CEPAL y el neoliberalismo. Entrevista a Fernando Fajnzylber”, en *Industria y desarrollo*, Bogotá, año 3, no. 10, dis-

ponible en www.cepal.org/publicaciones/xml/1/19071/entrevista-taff_com.htm

- Hardy, C. (2014): *Estratificación social en América Latina: retos de cohesión social*, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Heining, K. (2002): *Equidad: un desafío para la gestión social en América Latina*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre, disponible en www.unpain1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044515.pdf
- Marx, K. (2009): *Crítica al programa de Gotha*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Ministerio de Justicia (2008): “Constitución de la República de Cuba”, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, disponible en https://www.gacetaoficial.gob.cu/html/constitucion_de_la_republica.html
- Navarrete, J. P. (2012): *Política económica*, México D.F., Red Tercer Milenio.
- Odriozola, S. y Henry Colina (2016): “Los retos de la distribución en la transición al socialismo en la Cuba de hoy”, en *Economía y desarrollo*, vol.156, no.1, La Habana.
- PCC (2011): *Lineamientos de la política económica y social*.
- _____ (2016): *La conceptualización del modelo económico y social cubano y Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores económicos estratégicos*.
- PNUD (2015): *Human Development Report*, Naciones Unidas.
- Rodríguez, E. y Y. Doimeadiós (2014): *Un análisis comparado de eficiencia y eficacia en el sector público en Cuba*. Tesis de Grado. Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Rodríguez, M. y E. Rodríguez (2009): “Política económica y política social como una política pública para combatir la pobreza”, en *Espacios públicos* no. 154, pp.64-76.
- Sampedro, J. L. (1983): “El reloj, el gato y Madagascar”, en *Estudios andaluces*, pp. 119-126.
- Spiegel, S. (2007): *Políticas macroeconómicas y de crecimiento*, Nueva York, ONU.

Vilas, C. (2016): “Política social: ¿Hacia un nuevo paradigma?”, en *Biblioteca de políticas públicas*, disponible en www.bibliotecadepoliticaspUBLICAS.com 169.

von Mises, L. (2002): *Política económica: pensamientos para hoy y para el futuro. Seis conferencias dictadas en Buenos Aires en 1959*, Buenos Aires, Free Market Books.

Decidir la política social: concepciones, prácticas y proyecciones

MSc. Geydis Fundora Nevot
MSc. Vilma Hidalgo López-Chávez
MSc. Danay Díaz Pérez ¹³⁹

Introducción

Logros y continuidades han caracterizado el desarrollo de la política social cubana, referente y paradigma internacional, que ha dado cuenta de la voluntad del país de garantizar el bienestar y prosperidad de la población. Sin embargo, en un período de actualización del modelo económico y social, se presentan temas de necesaria problematización que se han incorporado de manera progresiva a la agenda de políticas públicas. Para ello, se apunta hacia la creciente necesidad de generar espacios de diálogo que trasciendan las fronteras de lo académico e incorpore la participación de otros actores sociales. En ese sentido se ha dirigido el Seminario Permanente de Política Social, auspiciado por FLACSO-Cuba y la oficina de la Fundación Ebert para Cuba, que persigue, dentro de sus objetivos, el fortalecimiento del diálogo entre academia y decisores de políticas.

El presente artículo presenta una aproximación a las concepciones, prácticas y proyecciones de la política social cubana, a partir de la mirada de los decisores que han asistido de manera continua a los Seminarios de Políticas Sociales. Estos temas han emergido como ejes transversales de profundas discusiones, desde una perspectiva comparada con otros países de la región y del mundo. La participación en los debates de representantes del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), la Comisión de Implementación de los Lineamientos y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), han sido las fuentes principales que fundamentan la propuesta de reflexión, a lo cual se añade el análisis de contenido de los documentos programáticos, rectores del proceso de actualización del modelo económico y social cuba-

139 Las tres autoras son profesoras de FLACSO-Cuba. Este texto fue presentado en el Seminario Permanente de Política Social, FLACSO-Cuba.

no: *Conceptualización del modelo cubano y el Plan nacional de desarrollo económico y social de la nación hasta el 2030*, así como de *los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*.

De este modo, el trabajo se estructura en tres dimensiones fundamentales: en principio se parte del análisis de las continuidades que se han mantenido como hilos conductores de la política social cubana, materializada en concepciones que jerarquizan el principio de igualdad como derecho ciudadano y condición necesaria para la toma de decisiones. Un segundo momento se debe a los principales cambios generados por la actualización del modelo económico y social, que han derivado en una actualización de la política social y por consiguiente de los procesos de planificación, gestión, implementación y seguimiento de la misma. Por último se hace referencia a los principales desafíos percibidos por los decisores, determinados por los elevados niveles de complejidad que impone el escenario cubano actual.

Logros y continuidades dentro del proceso de actualización

El devenir histórico de nuestro país ha estado atravesado por importantes procesos de transformaciones de carácter económico, político y social. Sin embargo, el triunfo de la Revolución cubana se configuró como el inicio de un sistema social, con una profunda esencia humanista que ha regulado sus estrategias de desarrollo. Si bien los últimos años han trascendido como un escenario de relevantes transformaciones, los pilares fundamentales de la política social se han mantenido estables hasta la actualidad. En los documentos del proceso de actualización del modelo económico y social se fundamenta la continuidad de estos principios al exponer:

La universalidad de la política social, que garantiza el acceso a los servicios fundamentales de educación, salud, cultura y deporte; la seguridad y asistencia sociales; importantes avances en la eliminación de todo tipo de discriminación; la tranquilidad y seguridad ciudadanas y un efectivo sistema de protección a la población. (Conceptualización del modelo económico cubano de desarrollo socialista, 2016, p. 5).

En la base de esta propuesta, emerge con especial fuerza el reconocimiento de la igualdad de derechos y oportunidades entre los ciudadanos, que ha precedido el establecimiento de políticas sociales de carácter uni-

versal, con fundamentos transversales basados en la equidad e inclusión social. Estos presupuestos se materializan en importantes logros, que han sido reconocidos en diferentes niveles.

Un puntal que se ha perpetuado en términos de política social ha sido el protagonismo del Estado y su responsabilidad inalterable para su diseño e implementación, sobre la base de la planificación centralizada como mecanismo regulador. Este elemento ha sido esencial para la continuidad de políticas que tributen a generar total cobertura y acceso gratuito de la población a los servicios fundamentalmente de la vida, destacándose las áreas de la salud, educación, la seguridad y asistencia social, la recreación y la cultura. En los Lineamientos se refleja de la siguiente manera:

Continuar preservando las conquistas de la Revolución, tales como el acceso a la atención médica, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la tranquilidad ciudadana, la seguridad social y la protección mediante la asistencia social a las personas que lo necesiten (Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, 2011).

En los marcos del Seminario Permanente de Política Social, decisores participantes reafirman estas consideraciones argumentando que *el principio es mantener la universalidad de todas las políticas, de que sea gratuito, aunque en la propia actualización se plantea revisar algún tema en la política social, lo que sí es vital y necesario para la población lo vamos a mantener gratuito* (Funcionaria, entrevista, 2016).

Siguiendo esta lógica de reflexión, se apunta hacia la continuidad en el perfeccionamiento en la calidad de los indicadores de salud y educación en tanto se plantea: *Desde el Ministerio de Planificación y Economía se ve un despegue en los indicadores, tenemos buenos indicadores de salud y educación y eso es un logro* (Funcionaria, Relatoría VI Seminario Permanente de Política Social, 2016).

Resulta evidente que en materia de salud, Cuba ha alcanzado notables avances en comparación con otros países de la región, en tanto se ha convertido en paradigma a nivel internacional. Muestra de ello lo constituyen las reducidas cifras de mortalidad infantil¹⁴⁰, en correspondencia con el au-

140 Para el 2015 se registró una tasa de mortalidad infantil de 4,3 por cada 1000 nacidos vivos, tendencia que ha mantenido una estabilidad relativa en años precedentes. (Oficina Nacional de Estadísticas. *Anuario Estadístico*).

mento de la esperanza de vida¹⁴¹; indicadores que a simple vista dan cuenta de la calidad y eficiencia del sistema de salud. Estos resultados han sido consecuencia de la amplia cobertura de la asistencia médica que va desde la atención del médico de familia, hasta intervenciones especializadas en centros hospitalarios de alta complejidad.

Por otro lado, la educación se ha mantenido como principio orientador de las estrategias de desarrollo y un derecho universal plenamente garantizado. El servicio de educación es gratuito y de carácter obligatorio para la totalidad de niños, niñas y adolescentes, hasta el noveno grado de escolaridad. La voluntad y especial sensibilidad del Estado en continuar garantizando la universalidad de la educación, prestando especial interés en la calidad del servicio, se visibiliza en el incremento de los gastos públicos en dicha área. Para el año 2008 el gasto registrado fue de 7503,0 millones de pesos, superada en el año 2016, en el que se invirtieron 8221, 0 millones de pesos (ONEI. 2013, 2016. *Anuario Estadístico de Cuba*).

Para este período de actualización, la asistencia y seguridad social han mostrado importantes continuidades. A pesar de la compleja situación que enfrenta el país en términos económicos, condición que ha suscitado una reducción del gasto social en lo relativo a beneficios ofrecidos de determinados servicios, se apunta al mantenimiento de políticas focalizadas a garantizar bienestar y protección a determinados grupos en desventaja. Esta proposición se visibiliza de manera explícita en el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030*¹⁴² en tanto se declara como objetivos:

- Garantizar un sistema universal, único y sostenible de seguridad y asistencia sociales frente a los riesgos asociados a la vejez, discapacidad y otros.
- Diseñar políticas diferenciadas para la atención específica a grupos con necesidades especiales, prestando particular atención a los grupos vulnerables de la población.
- Fortalecer la protección a la población adulta mayor, en particular aquella en condiciones de vulnerabilidad, e impulsar su inclusión económica y social.

141 La esperanza de vida al nacer es de 78,45 años y muestra mayores niveles para las mujeres con 80,45, mientras que para los hombres es de 76,50.

142 Eje estratégico: Desarrollo humano, equidad y justicia.

- Asegurar igualdad de oportunidades a las personas con discapacidad, para impulsar su inclusión económica y social y proteger aquellas en condiciones de vulnerabilidad.

Dentro de las acciones desarrolladas dirigidas a la protección de las personas adultas mayores, se ha notado un crecimiento de las casas de abuelos de 234 a 265, entre 2005 al 2015. Para los hogares de ancianos y los de impedidos físicos y mentales, si bien no se observa esta tendencia, hay una disposición a mantener cierta estabilidad en estas entidades. En la actualidad se preservan 147 hogares de ancianos y 30 de impedidos físico-motores (ONEI. 2013, 2016. *Anuario Estadístico de Cuba*)

En cuanto a los gastos por el régimen de seguridad social, se aprecia un incremento por concepto de prestaciones. En el 2010 el gasto fue de 4522,3; mientras que para el 2015 fue de 5177,7 pesos. En este mismo período, las pensiones por edad, invalidez total y muerte, se comportaron de manera similar; con un ligero aumento de 4332,2 a 5177,7 pesos. (ONEI. 2013, 2016. *Anuario Estadístico de Cuba*)

De cara a los cambios generados por el proceso de actualización del modelo económico social, donde se abren las puertas a la participación cada vez mayor de nuevos actores no estatales al proyecto social, existen fundamentos de las políticas asociadas al empleo que preservan sus pilares más importantes. Se explicita que *todo el que trabaja está amparado por la Seguridad Social, independientemente de la forma de propiedad o gestión en que se emplee (Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, 2016, p.14)*. De modo que existe un reconocimiento de que estos nuevos actores se encuentran amparados y protegidos por un sistema jurídico.

En términos de política laboral, se plantea, por ejemplo, que *tanto las madres que trabajan en el sector estatal como no estatal, tenemos acceso al círculo infantil, nadie queda desprotegido en este aspecto (Funcionaria)*. Esta lógica ha estado regida por la consideración del trabajo por cuenta propia como una forma de gestión de carácter formal. Al respecto se apunta a que *el trabajo por cuentapropia ha tenido un despegue importante desde 2010 con medio millón de personas, como tendencia ha sido el incremento, nunca se le ha dado un tratamiento informal. Están respaldados por la seguridad social, tiene protecciones que consideramos son únicas (Funcionaria)*.

En resumen, la política social del país ha preservado su condición y esencia humanista, evidenciando en sus proyecciones y ejes estratégicos la voluntad de garantizar el bienestar y prosperidad de la población. En este sentido se pueden identificar patrones y regularidades del proceso que llaman la atención hacia su continuidad:

- La igualdad y justicia social como pilares rectores en la elaboración y puesta en práctica de las políticas sociales.

- Rol protagónico del Estado en el diseño y planificación de las políticas, preservando los principios de universalidad y cobertura, en las esferas elementales de la vida.

- Protección del trabajador con independencia de las formas de propiedad en la que se inserte, a partir de un sistema de seguridad social que genere políticas inclusivas.

- Continuidad en la formulación de políticas para la atención a grupos en desventaja social.

La actualización de la política social

En el discurso de los decisores se reitera que el ámbito de la política social es uno de los espacios de continuidad en el marco del proceso de la actualización del modelo. Sin embargo, hay elementos significativos que se replantean y transforman. Estos se concentran principalmente en dos grandes campos:

- Los cambios en la política social.

- Los cambios en los procesos de planificación, gestión e implementación, y seguimiento de la política social.

En el primer campo subyace un debate más profundo que los cambios en la política en sí, relacionado con cuáles son las cosmovisiones, concepciones y principios del desarrollo que sustentan estos cambios. Al respecto, se identifica un replanteamiento en la definición que tradicionalmente se había aplicado en el contexto cubano sobre la igualdad en la producción, distribución y redistribución, y el lugar de la política social en comparación con el resto de las esferas del desarrollo, principalmente la economía que toma un lugar más relevante en las prioridades nacionales.

Muchos cubanos confundimos el socialismo con las gratuidades y subsidios, la igualdad con el igualitarismo (...) La solución a este complejo y sensible asunto no es sencilla, pues guarda estrecha relación con el fortalecimiento del papel del salario en la sociedad y ello solo será posible, si a la par de reducir gratuidades y subsidios, elevamos la productividad del trabajo y la oferta de productos a la población (Castro, 2010).

El reto que tenemos por delante los cubanos es muy grande: Hay que situar la economía a la altura del prestigio político que esta pequeña isla del Caribe ha conquistado gracias a la Revolución, al heroísmo y a la capacidad de resistencia de nuestro pueblo. La economía es la principal asignatura pendiente y tenemos el deber de encarrilarla definitivamente hacia el desarrollo sostenible e irreversible del socialismo en Cuba (Castro, 2014).

Desde este replanteamiento se introducen algunas transformaciones en el objeto de la política social y los recursos para garantizarla que pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1) La política social debe garantizar derechos sociales desde la concepción de necesidades elementales cubiertas para toda la ciudadanía (que se concreta en la gratuidad de la educación y la salud, y el subsidio de una parte de la alimentación, transporte, cultura, deporte), lo que se complementa con:

2) La política social debe pasar de una concepción de subsidiar productos a subsidiar a las personas que más lo necesitan (focalización a través de mecanismos de asistencia social).

En esta cuestión, como en la reducción de las plantillas abultadas, el Estado socialista no dejará desamparado a ningún ciudadano (...) En el futuro existirán subsidios, pero no a los productos, sino a las cubanas y cubanos que por una u otra razón realmente los necesiten (...) Se trata sencillamente de transformar conceptos erróneos e insostenibles acerca del socialismo, muy enraizados en amplios sectores de la población durante años, como consecuencia del excesivo enfoque paternalista, idealista e igualitarista que instituyó la Revolución en aras de la justicia social (Castro, 2010).

3) La política social debe contemplar un mayor equilibrio entre aporte y gasto, por lo que debe desarrollarse un sistema tributario que garantiza una mejor gestión de los fondos para la seguridad social; y ampliar la participación familiar en la cobertura de necesidades.

Es necesario fomentar en las instituciones, empresas, cooperativas y trabajadores por cuenta propia una cultura de civismo fiscal y que se comprenda que los tributos constituyen la fórmula principal para redistribuir la renta nacional en interés de todos los ciudadanos (Castro, 2014).

Las conquistas sociales se consolidan, con prioridad en la calidad de la educación, la salud, la cultura, el deporte, y la protección social a todas las personas que realmente la requieren. Esta última, en adecuado equilibrio con las responsabilidades que competen al Estado —como garante de la seguridad y asistencia sociales—, y las de los individuos, la comunidad y las familias como célula fundamental de la sociedad.

Se eleva la función de la familia como célula fundamental de la sociedad, en su responsabilidad por el pleno bienestar y sostén de sus miembros, así como la formación y preparación de las nuevas generaciones. (Conceptualización del modelo, 2016).

4) Atender factores estructurales que afectan la calidad (objetiva y perceptiva) de los servicios y prestaciones, como salarios de baja capacidad adquisitiva en los trabajadores que garantizan el funcionamiento de los servicios gratuitos y subsidiados, así como factores simbólicos y políticos, como el reconocimiento social de maestros y personal médico.

Nosotros en el Ministerio decimos: nos estamos replanteando todo lo que tiene que ver con la calidad del servicio educacional, de salud, reconocer el papel de los médicos y de los maestros, rescatar el estudio de la historia de Cuba como parte del componente de calidad educativa.

Una preocupación en política social que tiene que ver con educación, salud, cultura, deporte (...) está en función del salario, y ahí tenemos que trabajar mucho, que realmente la gente sienta que

el fruto de su trabajo es la principal fuente para su manutención, la de su familia y para poder cumplir todas sus expectativas (Funcionaria, entrevista, 2016).

5) La política social debe ser sostenible, mediante un uso más eficiente de los recursos con la reducción de gastos innecesarios sin afectar cobertura (accesos) e incrementando la calidad (resultados).

Con similar sentido de racionalidad se adoptarán otras decisiones en la educación, la salud pública y el resto del sector presupuestado, dirigidas a eliminar gastos que sencillamente resultan insostenibles, que han ido creciendo de año en año y que además son poco eficaces o peor aún, hacen que algunos no sientan la necesidad de trabajar (Castro, 2009).

Para poder garantizar todas esas conquistas del socialismo sin retroceder en su calidad y alcance, los programas sociales deben caracterizarse por una mayor racionalidad, de manera que con gastos menores se obtengan resultados superiores y sostenibles en el futuro (Castro, 2011).

Algunos datos del *Anuario Estadístico de Cuba* reflejan la concreción de estas transformaciones, con la optimización de recursos a partir de la reorganización de los servicios educativos, de salud y de la asistencia social, entre otros.

	2008	2010	2012	2013	2014	2015
Gastos por asistencia social (MMP)	656.2	402.9	248.9	262.9	285.9	349.9
Núcleos protegidos por la asistencia social	328.128	147.184	111.008	109.223	109.556	111.801
Instalaciones de asistencia médica	12.496	13.203	12.704	12.748	11.898	11.958
Total de escuelas	12.172	9.964	9.574	9.482	9.432	9.433
Instalaciones culturales	-	2312	2237	2246	2212	-

La Revolución cubana fue, es y sigue siendo un referente internacional en materia de política social por la experiencia de sucesivos experimentos

históricos de cómo gestar políticas sociales buscando una eficacia, desde criterios de justicia social (tanto por indicadores cuantitativos y cualitativos internacionales, como los propios construidos en Cuba), tanto en contextos de adversidad como de bonanza económica. Factores económicos, políticos, sociales, culturales, geográficos como la condición insular, el sistema político, la idiosincrasia y valores de la población, la planificación centralizada socialista, la legislación, entre otros, nos convierte en un laboratorio social por excelencia donde las hipótesis más inverosímiles en materia de desarrollo, equilibrio, macroeconomía, igualdad, bienestar, felicidad, etc. encontrarían consensos y disensos en las aseveraciones que plantean.

A partir de un análisis de contenido de los discursos y estadísticas relacionados con la política social en los últimos seis años que expresan los procesos de toma de decisiones, pueden inferirse o interpretarse, sin certezas a priori, algunos supuestos importantes para debatir los resultados de la aplicación de ideas planteadas desde diferentes concepciones marxistas, desarrollistas, o neodesarrollistas; los condicionamientos multidimensionales de la producción del conocimiento; los paradigmas más pertinentes para una sociedad que se propone la justicia social y el desarrollo de seres humanos más íntegros. Entre estos supuestos podemos identificar:

- La valoración crítica de formas pasadas de distribución y redistribución a través de las políticas sociales, más concentradas en la factibilidad y eficacia social que en la eficiencia económica.

- La renovación de ideas y concepciones sobre el desarrollo y el socialismo, etc. en los actores que participan de la toma de decisiones, a partir del intercambio con referentes más contemporáneos autoidentificados como socialistas, progresistas o neodesarrollistas, que en principio priorizan la justicia social; pero buscando un mejor balance con indicadores de crecimiento económico en las agendas de cambio.

- El reconocimiento de la profundización del proceso de reestratificación social, a partir de las diferencias en propiedad, gestión económica y fuentes de ingresos de individuos y familias, de lo que se infiere la necesidad de focalizarse en grupos en desventaja.

- La atención a la crítica situación de la dinámica demográfica cubana, por sus implicaciones para la producción y distribución de bienes y servicios.

- Las brechas de equidad en el aporte a los costos del desarrollo. En un polo, una sobrecarga en los contribuyentes permanentes (trabajadores del sector público, y otros trabajadores que siempre han contribuido al impuesto) y en el otro las personas que han estado viviendo en espacios económicos informales (revendedores, trabajadoras domésticas, etc.), sin aportar formalmente, pero se mantienen como beneficiarios de toda la política social.

- Reconocimiento de la distribución igualitarista (no equitativa) como un proceso de base material que genera cosmovisiones, antivalores y actitudes negativas como ser un sujeto más de derechos que de deberes; la enajenación con el deber de trabajar y aportar; el despilfarro; el poco reconocimiento de gastos e inversiones y la gestión económica y política para conseguirlos; entre otros.

Respecto al amplio campo de los procesos de planificación, gestión de recursos, implementación y seguimiento de las políticas sociales, los decisores identifican elementos relacionados con una concepción más participativa en el diseño de la política social; una concepción más estratégica de la planificación y la gestión y una concepción más sostenible económicamente de la producción y gestión del financiamiento.

Concepción más participativa

Respecto a la participación, en los discursos se reitera la retroalimentación recibida de la población por los procesos de consulta popular en la elaboración y aprobación de los Lineamientos entre el 2010 y el 2011, y el actual proceso de debate de la conceptualización y el *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030*. Otro elemento importante es el incremento y la sistematicidad del diálogo con actores académicos en equipos multidisciplinarios y con otras instituciones científicas, entidades empresariales estratégicas y organizaciones sociales y políticas para la concertación de intereses, necesidades, visiones.

(...) Procesamos toda la información de la gente sobre el capítulo de política social. Primero el capítulo se llamaba políticas sociales y equidad y justicia; y la gente decía, justicia no, es justicia social. (Funcionaria, entrevista, 2017).

(...) No es el MEP el que lo puede hacer solo, es con la academia, con los organismos, para construir indicadores y llegar a lo que se pretende y que por supuesto se refleje en el territorio que es lo más importante. (Funcionaria, entrevista, 2017).

Las decisiones no se pueden tomar si no está en la legislación, y la academia ha ayudado mucho en ese sentido. Incluso el sistema de gestión estatal no es homogéneo, no es lo mismo que el sistema presupuestado. Tiene que ser sustentable con decisiones económicas. (Funcionaria, intervención en el Seminario Permanente de Política Social, junio, 2016).

También se destaca la promoción de una mayor articulación de actores para la planificación, el seguimiento y la gestión de la política social, a través de comisiones y grupos de trabajo. Con ello se espera un incremento de la eficacia de la estructura sectorializada y multiactoral del sistema cubano, propiciando la construcción de políticas más integrales como la política de atención a la dinámica demográfica, etc.

Es una comisión gubernamental donde hay varios organismos que tributan a eso y cuando uno hace un análisis del presupuesto total que tienen es importante, pero está dividido según las funciones de cada uno (...)

El Ministerio de Industria (MINDUS) se hace responsable en la producción nacional de la fabricación de bastones, sillas de ruedas, asideros, y eso se revisa como plan.

El Ministerio de Salud Pública (MINSAP), que es el rector de las casas de abuelos y los hogares de ancianos, hace una proyección territorial. Aunque estas instituciones son de subordinación local, el MINSAP hace toda la importación como ministerio para que sea más barato, monitorea cuántas casas de abuelos hay que reparar, en cuántas hay que incrementar capacidades y hacer acciones de inversión. (...) También atienden la estimulación de la fecundidad. Hay un presupuesto para utilizar métodos de aborto menos agresivos hacia la mujer como el Misoprostol, para si después decide tener hijo. También la atención a las parejas infértiles. Y todo

eso es dinero porque no son medicamentos que se producen en Cuba y hay que importar.

El Ministerio de Finanzas y Precios está analizando todo lo que tiene que ver con la atención y estimulación para que la mujer quiera parir más. Crearle facilidades a la mujer que tiene más de tres hijos, desde el punto de vista de que si es una cuentapropista pague menos impuestos.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) está haciendo un análisis de normativas y resoluciones desde el punto de vista del pago de la cuota de círculo infantil. Están haciendo análisis de que la mujer, si tiene más de un hijo y decide incorporarse antes de la licencia de maternidad, no se le retire el dinero que recibe por la licencia y darle ese dinero a la persona que se queda cuidando al niño; de darle facilidades en el otorgamiento de círculos infantiles.

El Ministerio de Educación (MINED) trabaja en crear capacidades en los círculos infantiles para que haya más madres beneficiadas porque hay muchas trabas que la gente piensa cuando va a tener un hijo, no solo son las económicas.

El Instituto Nacional de Deporte y Recreación (INDER) realiza acciones desde el punto de vista de la estimulación a la práctica del deporte en las personas adultas mayores. (Funcionaria, entrevista, 2017).

Concepción más estratégica de la planificación y la gestión

La práctica histórica de proyecciones quinquenales se complementa con visiones de plazos más largos, donde se integran, a los objetivos y planes de trabajo, la puesta en común de principios, conceptos, ejes y sectores estratégicos, con sus indicadores. Estos últimos refuerzan la necesidad de perfeccionar los procesos de seguimiento y evaluación de políticas. Los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*; la *Conceptualización del modelo cubano* y el *Plan nacional de desarrollo económico y social de la nación hasta el 2030* dan fe de ello.

En el plan nacional nos estamos planteando objetivos y acciones que están en la política, pero que se han dejado un poco a la espontaneidad de cada cual (...). No tenemos grandes cambios en política. Se trata de buscar indicadores

que midan eficiencia, que el objetivo es buscar acciones que mejore lo que tenemos hoy aprobado. Sin cambiar la concepción inicial de la Revolución. (Funcionaria, entrevista, 2017).

A esta gestión del tiempo estratégico y no solo operativo, se añade la profundización de la descentralización territorial, donde se otorgan nuevas facultades a los espacios locales para fomentar el desarrollo, incluyendo su dimensión social. Este es un elemento muy consecuente con la focalización como estrategia complementaria a la universalidad; pues permitiría una mejor centralidad en las situaciones específicas que deben ser atendidas desde la asistencia social.

La gente reconoce que lo local está muy fuera del ámbito de la política nacional. Y la gente dice usted está hablando de la política cultural, pero hay que hablar de lo local. Y a veces se le decía a la gente que lo local está en lo nacional, pero la gente pedía explicitar lo local. (Funcionaria, entrevista, 2017).

Impulsar el desarrollo territorial mediante el fortalecimiento de atribuciones y las capacidades de planificación y gestión de los territorios, la participación de los actores sociales y la coordinación con otras instancias del Estado, a fin de potenciar los recursos locales (Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, 2016).

Un aspecto relevante que refieren los decisores es la concepción de presupuestos ministeriales y organizacionales que atienden grupos poblacionales específicos, como ocurre con la política de atención a la dinámica demográfica, que trae como resultados la priorización de las problemáticas en las agendas de gestión y la atención más integral al problema.

Esa es una política –se refiere a la de atención a la dinámica demográfica– que se aprobó de mediano y largo plazo por todas las acciones que lleva (...) Cada uno de los ministerios que inciden en la política tiene presupuestos diferenciados dentro del que se asigna por año, para darle cumplimiento a esa política en particular (...) (Funcionaria, entrevista, 2017).

Otros elementos en la concepción de sostenibilidad económica

A la práctica de alcanzar mayor eficiencia en los gastos, se añade la ampliación y diversificación de fuentes de financiamiento para atender las cuestiones de la política social; así como la descentralización en la gestión financiera en ministerios, instituciones y ONGs. Dos ejemplos que citan los decisores son la política de atención a la dinámica demográfica y el presupuesto destinado a la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) para atender la igualdad de la mujer. La descentralización financiera establece un diálogo con un tema debatido internacionalmente: ¿la política social es solo gasto o también una inversión? Tres entidades que administran recursos para la política social tienen esquemas de funcionamiento económico que les permite autofinanciarse y aportar al país.

En la esfera social hay tres ministerios que se autofinancian en CUC: el MINSAP, el Ministerio de Cultura (MINCULT) y el de Ciencia, Tecnología y Medioambiente (CITMA). Son tres ministerios que hoy con los ingresos que reciben desde el exterior, logran sufragar sus gastos y aportar a la cuenta del financiamiento central. El que más aporta es el MINSAP. Por cada peso que ingresa, con 20 centavos cubre el gasto del sistema nacional de salud. Eso te da la magnitud que ha tenido en los últimos años la exportación de servicios médicos en el país (Funcionaria, entrevista, 2017).

Además se han aprobado herramientas de gestión de recursos locales (ley no. 113 del 23 de julio de 2012. Contribución territorial para el desarrollo local y Resolución 467 del Ministerio de Finanzas y Precios. Procedimiento para operar los presupuestos de las provincias y de los municipios), que también están aportando a la política social como el tributo territorial del 1% a entidades económicas de los municipios, proyectos de desarrollo local derivados de las líneas de las estrategias de desarrollo municipal, entre otros, que tributan a la reparación de escuelas, hospitales, infraestructura, el mejoramiento de viviendas, etc.

Desafío a la política social

Los cambios que se han generado en los últimos años derivados del proceso de actualización del modelo económico y social imponen importantes desafíos a la política social del país. Un camino de oportunidades se interconecta con proyecciones, objetivos y metas que aún quedan por recorrer. En este aspecto se reconocen temas medulares que se presentan hoy como objeto de debate en lo más variados escenarios, debido a la especial complejidad que encierra su análisis.

Diversas condicionantes adversas, tanto en el plano nacional como internacional, son identificadas como dificultades que enfrenta el proceso de actualización y marcan una impronta en lo relativo a las políticas sociales. Entre las dificultades percibidas se apuntan: *la escasez de recursos, visiones a corto plazo que frenan el desarrollo social*¹⁴³ y *el logro de una armonía en el funcionamiento de todos los actores económicos que coexisten en la sociedad cubana actual* (Funcionaria, intervención en el Seminario Permanente de Política Social, 2016). La relación entre estos condicionantes, entre otros, y su expresión generalizada en las esferas que integran el desarrollo del país, generan sensibles problemáticas para conciliar prioridades estratégicas de la política social, en cuanto a dimensiones económicas o sociales: *nos cuesta mucho trabajo como decisores de política lograr ese matrimonio feliz* (Funcionaria, intervención en el Seminario Permanente de Política Social, 2016).

A estos elementos se añade el reto de la sustentabilidad económica de la política social. Este apartado no debe valorarse al margen de ciertos rasgos de la dinámica demográfica del país que imponen un verdadero desafío, en términos de producción y distribución de bienes y servicios.

Un tema muy importante que es un reto es el del envejecimiento de la población. Muchas opiniones estuvieron encauzadas a que no es un reto, es un logro tener una población envejecida. Pero desde el punto de vista de la práctica, del recurso, de la estructura, del financiamiento sí es un reto para la economía cubana, y creo que dentro del capítulo de política social es uno de los retos más importantes en la economía cubana que tenemos que trabajar. Y que

143 Esta visión fue superada en el *Plan nacional de desarrollo social hasta 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*.

exista una política que aceleradamente vaya transformando todo lo que tenemos hoy en función de una población envejecida, que eso va bastante lento en relación con lo que pretendemos. (Funcionaria, entrevista, 2017).

Como puede apreciarse, la atención hacia la estructura demográfica constituye una asignatura, todavía pendiente, que exige el perfeccionamiento continuo de las políticas sociales. Puede ser oportuno, entonces, mantener como temas no agotados la relación entre el aporte social y los gastos por pensiones y jubilaciones, el incremento de la edad de los trabajadores ocupados y el necesario acomodo de las condiciones en ese aspecto, la calidad de los servicios dirigidos a personas de la tercera edad, el género, las tareas de cuidado y el envejecimiento.

Por otro lado, el tratamiento a la creciente diferenciación y heterogeneidad que caracteriza el escenario cubano, así como la atención a las relaciones de desigualdad, emergió como tema transversal en el espacio del Seminario. Este reconocimiento no es ajeno a lo declarado en la *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*(2016):

Persisten limitaciones para la satisfacción de múltiples necesidades, lo que unido al impacto de la dualidad monetaria y cambiaria sobre el poder adquisitivo, ha incrementado las diferencias económicas y sociales no provenientes del trabajo aportado, que además no es adecuadamente retribuido.

Con lo anterior, queda implícita la necesidad, aun no resuelta de fortalecer el papel del salario como fuente principal de ingresos, debido a la desconexión que persiste entre retribución laboral y las aspiraciones individuales principalmente en trabajadores que se insertan dentro del sector estatal presupuestado, ante lo cual se apunta:

Una preocupación en política social que tiene que ver con educación, salud, cultura, deporte, y todo lo que tenga que ver con los organismos que tenemos, está en función del salario y ahí tenemos

que trabajar mucho para que realmente la gente sienta que el fruto de su trabajo es la principal fuente para su manutención, la de su familia y para poder cumplir todas sus expectativas, sus programas futuros y todos sus planes, que eso es una de las tareas más importantes, que no está vinculado directamente con la dirección, pero hay que trabajarla bastante. (Funcionaria, entrevista, 2017).

En materia de atención a la desigualdad, se apuesta por visibilizar las fronteras y la necesaria diferenciación entre *igualdad-igualitarismo* en lo que a política social se refiere:

Nos parece muy interesante el tema de la desigualdad, no tanto la desigualdad como la igualdad y no como igualitarismo (...): Ese tema es neurálgico en este país y cuando se pierde ese límite, se pierde la esencia de lo que se quiere. Estamos preocupados por el igualitarismo, eso genera más desigualdades y mayor gasto para la economía, bajo el concepto de subsidiar personas y no productos. (Funcionaria).

Esta dirección resulta pertinente, en tanto abre las puertas al análisis de otro de los desafíos más importantes que se le presentan a la política social. Por un lado la mirada a la heterogeneidad implica revisar la política social, sin perder la universalidad. Por otro lado, resulta necesario continuar profundizando y orientando las políticas universales, acompañadas de mecanismos de focalización, que valoren las brechas de equidad de género, etarias, por color de la piel y territoriales, que han sido identificadas, desde el espacio académico.

Bibliografía

Castro, Raúl (2009): *Discurso pronunciado en el Tercer Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular*, La Habana.

_____ (2010): *Discurso pronunciado en el Quinto Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular*, La Habana.

_____ (2011): *Informe Central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba*.

_____ (2014): *Discurso en la clausura del IV Período Ordinario de sesiones de la VIII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular*.

_____ (2016): *Informe Central al VII Congreso del Partido Comunista de Cuba*.

Conceptualización del modelo cubano y el Plan nacional de desarrollo económico y social de la nación hasta el 2030, 2016.

FLACSO (2016): *Relatoría del Seminario Permanente de Política Social*.

Ley no. 113 del 23 de julio de 2012 (Contribución territorial para el desarrollo local).

Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, 2011.

ONEI (2013, 2016): *Anuario Estadístico de Cuba*, La Habana.

Resolución 467 del Ministerio de Finanzas y Precios (Procedimiento para operar los presupuestos de las provincias y de los municipios).

Las políticas sociales en la investigación del desarrollo social: un acercamiento desde la producción científica de la maestría

Desarrollo Social

Dra. María del Carmen Zabala Argüelles¹⁴⁴

Introducción

Los desafíos y complejidades de las sociedades contemporáneas refuerzan sostenidamente la importancia de las políticas sociales para el alcance de las metas del desarrollo, ello justifica la necesidad de fortalecer los nexos entre la producción de conocimientos y la toma de decisiones, el consiguiente incremento de la capacidad propositiva de las ciencias sociales, y la ampliación de la participación e interacción de actores diversos en el diseño, implementación, evaluación y comunicación sobre las políticas sociales.

Para Cuba tales propósitos resultan pertinentes y de gran actualidad, por las transformaciones de su política económica y social, las que demandan los conocimientos producidos por las ciencias sociales y la experiencia de sus especialistas. Tal situación constituye un reconocimiento a la academia, y al propio tiempo un desafío, en particular por las limitaciones en el acceso a la información y la ausencia de evaluaciones de impactos de políticas y programas.

El Seminario Permanente de Política Social, coordinado por FLACSO-Cuba / Universidad de La Habana y la Fundación Friedrich Ebert, tiene como objetivos: diseminar en la academia de ciencias sociales cubana, especialmente entre los jóvenes investigadores, los avances internacionales en el campo del análisis de las políticas sociales y de los nexos investigación-políticas; y contribuir a que las investigaciones sociales en diferentes áreas eleven su capacidad de proponer recomendaciones pertinentes a la política social. Tales propósitos se concretan en el establecimiento de un espacio

¹⁴⁴ Profesora de FLACSO-Cuba. Este texto fue presentado en el Seminario Permanente de Política Social, FLACSO-Cuba.

sistemático de encuentro y discusión entre investigadores y decisores, caracterizado por su carácter interdisciplinario e intersectorial, a partir de conferencias de expertos nacionales y talleres de discusión de proyectos y resultados de investigación con participación de profesores, estudiantes y egresados de la maestría Desarrollo Social, programa académico pertinente para el análisis de estos temas, dado que su área de conocimiento es el desarrollo social, abordado desde una perspectiva interdisciplinaria, con énfasis en las políticas y programas sociales.

El objetivo de este trabajo es analizar los nexos entre desarrollo social y política social, a partir del examen de los conocimientos producidos en el programa de maestría Desarrollo Social y las discusiones que tienen lugar en el Seminario Permanente de Política Social.

Desarrollo social y política social

La política social constituye un tema cardinal para las sociedades modernas y para las ciencias sociales, en tanto práctica y objeto de estudio, respectivamente. En su definición aparecen regularmente dos elementos básicos: su carácter práctico, por cuanto alude a estrategias, intervenciones, programas, medidas y acciones; y su objetivo de contribuir al bienestar, seguridad y calidad de vida de las personas, la atención a las necesidades sociales de grupos humanos, y la prestación de servicios, que se concretan en políticas de trabajo, servicios sociales y asistencia social; así queda contenida en muchas de sus definiciones:

“... política social es un conjunto de objetivos y medidas dirigidas a mejorar la calidad de vida o el bienestar de la población” (Ferriol, Therborn y Castiñeiras, 2004:15).

“Políticas y prácticas estatales que influyen directamente en el bienestar y la seguridad de varios grupos al interior de una sociedad en particular” (UNSRID, 2003).

La socióloga cubana Mayra Espina resalta un tema menos presente en las definiciones al uso sobre política social: su impacto en la estructura social:

...la política social constituye una estrategia de intervención, desde el poder político, sobre las relaciones sociales, de configuración

de la estructura social a partir de un modelo de sociedad predeterminado, en el cual se priorizan los intereses de determinado agente social. Una estrategia que opera estimulando o cortando determinadas rutas de movilidad, creando constreñimientos que limitan y habilitan posibilidades de cambio social en el entrelazamiento macro-microsocial (Espina, 2008: 66).

Esta visión sobre las políticas, conectada con los intereses de actores sociales diversos y con la apertura o constreñimiento de los canales de movilidad social, permite trascender la visión sobre los efectos homogéneos de las políticas en la sociedad en su conjunto, y enfocar el objetivo de disminuir las desigualdades sociales —articuladas con la estructura social existente— mediante políticas de equidad e inclusión social. En este sentido, Ander Egg (1990) hace explícito el propósito de las políticas sociales —como parte de las políticas públicas— de disminuir las desigualdades sociales y de atender a grupos humanos específicos.

Ambas cuestiones, la intencionalidad sobre el bienestar y los efectos en cuanto a estructura social y desigualdades, justifican la necesidad de la evaluación sistemática de los impactos de las políticas sociales, lo cual constituye un área prioritaria en su ejercicio práctico y en los estudios sobre las mismas.

Otro aspecto sobre el que existe consenso es el relativo a la organización, implementación e institucionalización de las políticas, mediante programas e instituciones específicas; este asunto remite al poder político y a la capacidad de gestión de estados, gobiernos e instituciones; en correspondencia con ello algunos autores refieren a las políticas sociales como “política de los gobiernos” (Marshall, 1970), dejando al margen la gestión de otros actores que operan más allá de los territorios nacionales, en las localidades o sin vínculo gubernamental.

Alrededor de las políticas sociales se concentran importantes debates actuales, entre los más importantes se encuentran: la relación entre las políticas económicas y las políticas sociales, su carácter universal o focalizado, los actores sociales involucrados —Estado o una pluralidad de actores—, el carácter asistencial o participativo de los programas y el posible empoderamiento de la población, la territorialización de las políticas, el alcance de sus

propósitos, que transitan desde el logro de bienestar y la erradicación de los problemas sociales que lo afectan, hasta su alivio o mitigación. Sobre esta última cuestión, la socióloga brasileña Laura Tavares (2014) distingue entre políticas sociales preventivas o de desarrollo, orientadas a clausurar o minimizar las condiciones de generación de problemas sociales; compensatorias o asistenciales, enfocadas a la solución o alivio de problemas ya existentes; y redistributivas, que aseguran una transferencia efectiva de la renta; y a partir de tal distinción fundamenta la necesidad de la interrelación entre ellas.

Las relaciones entre política social y desarrollo social difieren en consonancia con los enfoques que se asuman sobre cada uno de estos conceptos. La asunción del desarrollo social como mejoramiento progresivo de la calidad de vida de la población, no restringido a la distribución de los resultados del crecimiento económico sino en un sentido integral —empleo, nutrición, salud, educación, cultura, información, integración y participación política y social, entre otros—, ubicando a los seres humanos como centro, tanto en lo relativo a la satisfacción de sus necesidades, como a la formación de valores y actitudes, sin dudas establece la preeminencia de la política social y su carácter integral. Por el contrario, las experiencias neoliberales han conducido a la “marginación de la política social” (UNRISD, 2003), con la consiguiente subvaloración de las dimensiones sociales del desarrollo en la formulación de políticas sociales, tanto a nivel de los gobiernos como de las organizaciones multilaterales.

Laura Tavares clarifica las condiciones y necesidad de una política social que constituya una alternativa de desarrollo, así como las articulaciones deseables con la política económica:

Pensar en la política social como parte integral de desarrollo, significa asumir que sus proyectos, programas y acciones son una inversión necesaria, indispensable y prioritaria. Es invertir la ecuación en la cual el desarrollo social surge del crecimiento económico naturalmente, al eliminar la política social de su posición tradicionalmente sujeta a la política económica (Tavares, 2011: 72).

En esta misma línea y subrayando las interdependencias existentes entre política social y desarrollo, autores cubanos señalan: "...la política social es parte de la estrategia de desarrollo y, a la vez, un efecto de este". (Espina y Valdés Paz, 2011: 14).

Por otro lado, el enfoque de política social existente también particulariza las relaciones con el desarrollo social; en el enfoque de integración social el desarrollo es la noción que orienta la política social, la cual se caracteriza por su universalidad, por el contrario, en el selectivo o residual, las estrategias se focalizan en poblaciones precarizadas para atender problemáticas específicas, al margen de propósitos de desarrollo (Espina, 2008). Estos enfoques tienen su sustento en diferentes modelos de ciudadanía —asistida o emancipada—, que difieren en la importancia otorgada al logro de igualdad e inclusión social, y en las articulaciones entre política social y política económica (Bustelo y Minujin, 1997).

Para el caso cubano, estudiosas del tema consideran el desarrollo social como sustento de una política social caracterizada por la integralidad entre las acciones para el logro de bienestar material, equidad, y transformación de los valores (Álvarez y Mattar, 2004). Las transformaciones económicas y sociales más recientes en Cuba resaltan la actualidad y relevancia de estos temas, de manera prioritaria lo concerniente a la capacidad real de la política social para incidir en la equidad e inclusión social, dado el supuesto de que ambas, junto al desarrollo humano, han sido definidos como ejes centrales del desarrollo del país.¹⁴⁵

Acercamiento desde la producción científica de la maestría Desarrollo Social

Sin lugar a dudas, el estudio de las políticas sociales constituye una necesidad desde el ámbito de la investigación y de las demandas de la práctica social; por ello la importancia de la solidez de su sustento epistemológico y teórico; para su alcance Carrizo (2011) propugna el diálogo intersectorial, abordajes transdisciplinarios y multidimensionales, conocimientos pertinentes a los problemas del desarrollo, comunicación adecuada de los

145 Véanse: "Documentos del VII Congreso del PCC: Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos, y Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista", en *Granma*, 19 de abril de 2016.

resultados, y diseño de estrategias de enlace entre los actores implicados —investigadores y elaboradores de políticas— que fortalezcan la complementariedad; todo ello en el interés de trascender el ámbito específico de la investigación social, colocándolo en el contexto más amplio del conocimiento y el desarrollo.

Una posibilidad para el estudio de las políticas sociales la brinda la maestría Desarrollo Social, programa interdisciplinario de postgrado del Programa Cuba de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), cuyo objetivo general es la formación de postgraduados de alto nivel con capacidades para la investigación en la problemática del desarrollo social y la promoción de proyectos y programas que contribuyan al desarrollo social. El plan de estudios del programa se fundamenta en la unidad indisoluble entre teoría, investigación y práctica social, colocando como eje central la investigación orientada básicamente a la solución de los problemas existentes. Las políticas sociales constituyen un aspecto teórico central del programa, alrededor del cual se conforma un área de concentración de la formación académica integrada por cursos sobre problemas y estrategias del desarrollo económico, proyección y evaluación del desarrollo social mediante diferentes indicadores, y las políticas sociales propiamente; este curso en particular aborda las principales concepciones de la política social y su vínculo con el desarrollo, proporcionando herramientas teóricas para el análisis crítico de las realidades y desafíos en América Latina y el Caribe, y en Cuba.¹⁴⁶

La producción científica de este programa académico —en específico, las tesis de maestría— constituye una fuente de información valiosa para analizar la presencia y tratamiento de los temas de política social en la investigación sobre el desarrollo social. Con el propósito de identificar las tesis de maestría cuyo objeto de estudio fuesen las políticas sociales, el procedimiento de análisis inició con la revisión de los resúmenes (unidad de registro) del universo de tesis concluidas en el programa entre 1996 y 2016. Las tesis seleccionadas fueron sometidas a análisis de contenido¹⁴⁷ mediante

146 Documentación general de la maestría Desarrollo Social, fondos de FLACSO-Cuba, 2009.

147 La utilización de esta técnica de investigación tuvo objetivos básicamente descriptivos, aunque en algunos casos pudieron extraerse algunas inferencias; el análisis realizado fue cuantitativo y cualitativo, e incorporó, además del texto mismo, el contexto o marco de referencia, que en todos los casos excepto uno, es la sociedad cubana actual.

su lectura, análisis e interpretación; para garantizar la objetividad, sistematicidad y replicabilidad de este proceso, se definió un sistema de categorías que satisficieran los siguientes requisitos: pertinencia con las políticas sociales, ser exhaustivas, mutuamente excluyentes, independientes y precisas; el principio clasificatorio fundamental fue el temático (materia).

Tesis de la maestría Desarrollo Social seleccionadas

Título	Autor	Año
<i>La ética martiana como base para una educación para el desarrollo social. La educación cubana, ejemplo para Paraguay.</i>	Alfaro Blanco, Alberto Agustín	2014
<i>La práctica sistemática de la actividad física, su influencia en la calidad de vida del adulto mayor del municipio 10 de octubre.</i>	Aldama Anguita, Lissette	2015
<i>Las políticas sociales en el ámbito de la salud pública. Municipio Plaza de la Revolución. Atención primaria 2010-2014.</i>	Skeen González, Marta María	2015
<i>El acceso a los servicios de salud y la capacidad de enfrentamiento familiar ante situaciones de quebrantamiento de la salud. ¿Un lugar desde el cual pensar la reproducción de desigualdades en la Cuba actual?</i>	Fuentes Reverón, Susset	2016
<i>Las percepciones de las desigualdades sociales de los actores locales del desarrollo.</i>	Mederos Anido, Anagret	2012
<i>Importancia del acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación en el contexto sociopolítico cubano actual</i>	García García, Gelsy	2015
<i>El cuentapropismo en el proyecto socialista cubano: ¿solo cuestión de desarrollo económico?</i>	Fundora Nevot, Geydis Elena	2012
<i>La construcción de una agenda de gobierno orientada al desarrollo local: estudio de caso en el municipio Florencia.</i>	Bernal Estrada, Anabel	2016
<i>Desarrollo local y redes políticas en el contexto cubano. Experiencias en el municipio Cabaiguán</i>	Rodríguez Alemañy, Daylén	2015

De cada una de las tesis seleccionadas fue confeccionada una ficha con los siguientes datos: título, año, autor(a), tema/objeto de estudio, referentes

teóricos, categorías, unidad de análisis, espacio geográfico, metodología, técnicas de investigación, muestra, principales resultados y recomendaciones; en el caso específico del tema/objeto de estudio fueron considerados varios criterios: sector de las políticas —educación, empleo, alimentación, salud, seguridad y asistencia social, cultura, vivienda, deporte, recreación, etc.—; territorios o grupos sociales donde se concreta; momento de la política social —formulación, implementación y resultados—; sujetos y actores de las políticas sociales; y el esquema analítico de Tavares (2014), el cual precisa: objetivos de la política, aspectos financieros, impacto redistributivo, aspectos administrativos e institucionales, aspectos políticos, calidad de los servicios, eficacia y eficiencia de los servicios y del gasto social, articulación entre la política social y la económica, y relaciones entre la estructura económica y la política social. La Sociología del conocimiento, en particular la determinación social del conocimiento (Lamo de Espinoza *et al*, 2002) y su contextualización (Morin, 1999), constituyen referentes importantes para este análisis.

Lugar de la política social en la investigación sobre el desarrollo social

Para el examen de esta cuestión, resultó útil la sistematización realizada por Rodríguez González (2015)¹⁴⁸ para determinar el lugar de la cultura en las investigaciones sobre desarrollo social que se realizan en el programa de maestría homónimo; entre las tendencias temáticas identificadas en su producción se constató el predominio de los tópicos agrupados dentro de la línea de investigación Desarrollo social y Políticas sociales (63%), que subordina ampliamente las de Desarrollo local sostenible (17%), Relaciones internacionales y Estrategias de desarrollo (8%) y Política y desarrollo (6%); en el análisis a partir de los grupos de trabajo existentes en FLACSO-Cuba¹⁴⁹ se ratifica el predominio de los temas adscritos a Desarrollo social y Políticas sociales (27,3%), situación presente en todas las ediciones estudia-

148 La referida sistematización tuvo en cuenta las tesis concluidas entre la 1ra y 10ma edición, para un total de 143.

149 Los grupos son: Desarrollo social y Políticas sociales, Desarrollo local y territorial, Desigualdades sociales y Políticas de equidad, Relaciones internacionales y Estrategias de desarrollo, Educación, cultura y desarrollo, Cooperativismo y desarrollo, y Medio ambiente y desarrollo.

das. Dada la diversidad temática constatada en esta línea, la referida autora construyó una propuesta clasificatoria más desglosada por temáticas, entre las cuales se incluyó a las políticas sociales, sin embargo, ninguna tesis resultó pertinente a ella.

Para el presente trabajo se realizó un examen más enfocado en las políticas sociales, incluyente de las tesis de la maestría concluidas hasta 2016¹⁵⁰, el mismo confirma el predominio de las temáticas agrupadas dentro de la línea de investigación Desarrollo social y Políticas sociales, y al propio tiempo permite identificar un total de nueve tesis vinculadas directamente con las políticas sociales.¹⁵¹ De este análisis general podría concluirse la limitada presencia de esta área de conocimiento en la producción científica sobre el desarrollo social, con apenas un 5,2% del total, tendencia que comienza a revertirse discretamente en las dos últimas ediciones concluidas (período 2012-2016). Sin embargo, de asumirse una definición más laxa de política social, relativa al análisis de diferentes problemas sociales y a las problemáticas particulares de grupos sociales específicos, se constataría una situación diferente.

Por ejemplo, el 26% del total de tesis defendidas en el programa de maestría Desarrollo Social analizan problemáticas del desarrollo social en el ámbito local y comunitario, y aunque no se enfocan de manera directa en las políticas sociales que inciden en ellas, estudian tales asuntos en sus nexos con programas o estrategias comunitarios —de capacitación, extensión universitaria, educativos, socioculturales— en las que se involucran instituciones sociales diversas y gobiernos locales, y que tienen como propósitos el bienestar y calidad de vida de la población; concretándose en temas diversos como: desarrollo local sostenible, desarrollo sociocultural, trabajo comunitario y atención a grupos poblacionales específicos, prevención e integración social, atención a la pobreza y otros problema sociales.

Un análisis inicial sobre el tema / objeto de estudio de las tesis seleccionadas, según las políticas sectoriales estudiadas, revela que dos se han

150 El presente análisis incluye, además de las estudiadas por Rodríguez González, las tesis realizadas en la 11na. edición, así como siete tesis “clasificadas”, para un total de 173.

151 De ellas, dos correspondientes a la 10ma. edición fueron clasificadas por Rodríguez González en las categorías “Política y desarrollo” y “Desarrollo social y políticas sociales”/ “Desigualdades sociales y políticas de equidad”; las siete restantes corresponden a la última edición de la maestría, no incluidas en el referido estudio.

enfocado en la salud; educación, empleo e información han sido analizadas cada una de ellas en tesis específicas, una tesis aborda la calidad de vida como concepto integrador y en tres investigaciones se aborda el tema desde la perspectiva de los actores del desarrollo local. Se identifican ausencias en políticas de alimentación, seguridad y asistencia social, vivienda y cultura.

Dichos estudios han sido concretados en territorios de Cuba —específicamente en varios municipios y una provincia—, aunque también se identifican dos investigaciones de alcance nacional. En algunos estudios pueden identificarse grupos sociales concretos en el rol de sujetos y actores de las políticas sociales, tal es el caso de los actores locales del desarrollo (3), población (1), adultos mayores (1) y familias (1); así como instituciones y gobiernos de diferente nivel.

El momento de la política social más presente en los estudios es el que se enfoca en los resultados, lo cual comprende aspectos tales como: impactos de programas en la dinámica demográfica (Aldama, 2015), percepciones y valoraciones sobre la calidad de servicios a partir de transformaciones en las políticas de salud (Skeen, 2015), acceso a los servicios de salud (Fuentes, 2016), a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (García, 2015), e influencia de la potenciación del cuentapropismo en el proceso de desarrollo (Fundora, 2012). A continuación aparecen tres estudios vinculados a la implementación: sobre gestión participativa en la formulación e implementación de estrategias (Bernal, 2016), sobre redes políticas de actores locales para la implementación de estrategias municipales de desarrollo (Rodríguez Alemañy, 2015) y sobre las percepciones sociales sobre las desigualdades sociales que poseen los actores locales del desarrollo (Mederos, 2012); este último, aunque no se enfoca directamente en la implementación, demuestra la incidencia de estas percepciones en las maneras en que dichos actores implementan las políticas. Una de las tesis analiza los principios éticos presentes en la formulación de las políticas educativas (Alfaro, 2014).

Los aspectos políticos, en particular lo relativo a la toma de decisiones y a la satisfacción de los usuarios con los servicios, están presentes en cuatro de las tesis seleccionadas: como gestión participativa de la política social en la formación de una agenda de gobierno orientada al desarrollo local

(Bernal, 2016), en el análisis de las redes políticas de actores locales para la implementación de la Estrategia Municipal de Desarrollo (Rodríguez Alemañy, 2015), en la caracterización de las percepciones sociales sobre las desigualdades sociales de los actores locales del desarrollo (Mederos, 2012) y de manera indirecta, como satisfacción de los usuarios con los servicios de salud que se ofrecen luego de transformaciones realizadas en el sistema de atención primaria de salud (Skeen, 2015).

Tres de las tesis seleccionadas tienen como propósito el análisis de los objetivos de las políticas: la primera examina los principios presentes en la política educacional cubana, que debieran introducirse en la política educacional de Paraguay para el desarrollo social (Alfaro, 2014), la segunda valora el aporte de las políticas nacionales para el empoderamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en pos del desarrollo social del país (García, 2015), y la tercera valora la influencia de la política de potenciación del cuentapropismo en el proceso de desarrollo en la provincia La Habana (Fundora, 2012); en todas ellas los problemas a resolver son evaluados desde la perspectiva del desarrollo social del país, aunque en el tercer caso, el alcance espacial del estudio es la capital.

El impacto redistributivo de las políticas está presente en el examen de las formas de atención a los sectores en desventaja o grupos poblacionales específicos, entre los que se encuentran adultos mayores (Aldama, 2015) y familias en condiciones de vulnerabilidad en el acceso a los servicios de salud y en el enfrentamiento a las demandas de cuidado y atención que generan las situaciones de quebrantamiento de la salud (Fuentes, 2016). En ambos casos los estudios asumen el criterio de vulnerabilidad, en el primer caso según criterios sociodemográficos —adultos mayores— y en el segundo, en base a condiciones socioeconómicas.

La calidad de los servicios ha sido analizada desde la perspectiva de su adecuación a las necesidades de la población y sus consiguientes grados de satisfacción con los mismos (Skeen, 2015), así como desde la perspectiva de equidad, como acceso igualitario a las prestaciones y garantía de acceso para la población más vulnerable (Fuentes, 2016).

Existen aspectos no tratados de manera directa en los estudios de política social realizados, entre ellos: eficacia y eficiencia de los servicios y del gasto social, aspectos financieros, administrativos e institucionales, y

la articulación entre la política social y la económica; cuestiones todas de especial interés para el contexto cubano actual, a partir de la aprobación de reducciones en el gasto social del Estado y la utilización más eficiente de los recursos disponibles.¹⁵²

Como referentes teóricos de las investigaciones seleccionadas aparece de forma preeminente el desarrollo —en particular sus aproximaciones como desarrollo social, desarrollo humano, desarrollo local y estrategia municipal de desarrollo—, en coherencia con el área de conocimiento del programa académico. Las políticas sociales, aunque presentes en la problematización y contextualización de todos los temas tratados, así como en las recomendaciones propuestas, solo es desarrollada teóricamente en tres tesis (Al-dama, 2015; Fuentes, 2016 y Fundora, 2012) —en este último caso como “políticas de desarrollo”¹⁵³—, tal ausencia podría limitar los alcances y la profundización en la discusión de las cuestiones abordadas. Sin embargo, varios enfoques y referentes teóricos que fundamentan los estudios aportan aristas diversas a las reflexiones sobre las políticas sociales; por ejemplo, la perspectiva de las desigualdades sociales (Fuentes, 2016; Mederos, 2012 y Fundora, 2012) permite comprender las brechas en el acceso a los servicios sociales, las situaciones de vulnerabilidad y pobreza que pueden incidir en ellas, la necesidad de enfoques de equidad en la aplicación de las políticas, y la recursividad entre las percepciones de desigualdad social y la agencia de actores locales. Las referencias sobre actores sociales y redes –sociales y políticas– (Mederos, 2012; Bernal, 2016; y Rodríguez Alemañy, 2015) colocan las discusiones en la perspectiva de los protagonistas del cambio, resaltando su capacidad de agencia, participación y gestión en estrategias de desarrollo, así como la dimensión interrelacional entre individuos e instituciones. Aunque solo está presente en uno de los estudios seleccionados (Fuentes, 2016), el referente de los regímenes de bienestar permite analizar la pro-

152 Véanse *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución* (2011).

153 En este estudio se asume la definición de Bell, J. y López, D.: “Macropolítica que comprende el conjunto amplio y complejo de políticas y medidas legislativas y ejecutivas que en sentido ideal deben articularse de forma sistémica para lograr la creación de una nueva sociedad (acorde al paradigma de desarrollo anteriormente explicitado). La política de desarrollo engloba la política económica (de inversiones, estructuración de los recursos técnicos y productivos, monetaria, etc.), la política social (educacional, de empleo, de seguridad social, científico-tecnológica, cultural), la política medioambiental; así como las líneas a seguir para la transformación del propio sistema político” (*El desarrollo como proceso emancipatorio*, Inédito, p. 8).

ducción de bienestar de manera más o menos articulada por el Estado, el mercado y las familias, así como la asignación de recursos por estos actores e instituciones. De manera particular, cada una de las investigaciones seleccionadas incorpora en sus marcos teóricos categorías específicas —educación, salud, calidad de vida, informatización, trabajo por cuenta propia, percepciones sociales, estrategias y agendas de desarrollo, entre otras—, según los temas tratados.

Con la intención de develar las articulaciones entre los niveles microsocial, mesosocial y macrosocial, presentes desde la formulación de las políticas sociales hasta su implementación y realización concreta por los usuarios, las unidades de análisis de las investigaciones incluyen niveles diversos: individuos/actores, familias, territorios y país, los que se concretan en espacios geográficos correspondientes a once municipios cubanos —de ellos dos rurales—, dos provincias y los países Cuba y Paraguay.

Respecto a lo metodológico, el presupuesto que subyace en todos los estudios es la aproximación interdisciplinar a las problemáticas estudiadas —acorde a la aproximación teórico-metodológica de la maestría— y la consideración de los conocimientos que aportan al tema diferentes actores sociales. Predominan los estudios cualitativos con propósitos descriptivo-analíticos y la utilización de técnicas de investigación diversas, como análisis de documentos, análisis de contenido, entrevistas en profundidad, entrevistas a expertos e informantes clave, grupos focales, observación, mapas de actores, y estudios de caso. También los enfoques mixtos de investigación, que combinan técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa, en diseños por triangulación. Solo en dos estudios se utiliza metodología cuantitativa, específicamente escalas y encuestas procesadas mediante análisis estadístico (Skeen, 2015 y Aldama, 2015).

En correspondencia con las perspectivas metodológicas que se asumen, predomina la selección de muestras intencionales no probabilísticas —de sujetos y documentos— y tipológicas —para los territorios y tipos de actividad—, con estrategias de redes y confianza; en los estudios con metodología cuantitativa la selección se realizó en un caso teniendo en cuenta las principales características sociodemográficas del municipio seleccionado y en el otro mediante muestreo aleatorio estratificado de la población que asiste a las unidades de servicios.

Entre los principales resultados de las investigaciones seleccionadas que tributan al conocimiento de las políticas sociales se encuentran los siguientes:

- Identificación de principios éticos que fundamentan las políticas educativas en Cuba y su valoración para la elaboración de nuevas políticas educativas en Paraguay (Alfaro, 2014).

- Influencia favorable de la práctica sistemática de la actividad física (programa que forma parte de la política de atención a la dinámica demográfica) en la calidad de vida del adulto mayor, especificando su incidencia según características demográficas y dimensiones socio-psicológicas y políticas (Aldama, 2015).

- Opiniones y grado de satisfacción variables de la población sobre la calidad de los servicios de salud y la atención que brinda el personal de salud en el contexto de las transformaciones implementadas en el sistema de Atención Primaria de Salud, elevado desconocimiento de la población sobre las mismas (Skeen, 2015).

- Rol de las políticas sociales universales en el manejo de las desigualdades. Estrategias familiares ante los obstáculos en el funcionamiento de los servicios de salud y situaciones de vulnerabilidad presentes en el marco de procesos de quebrantamiento de la salud, en el contexto de políticas universales (Fuentes, 2016).

- Identificación de coincidencias y divergencias en las percepciones sociales de las desigualdades sociales de los actores locales del desarrollo. Las primeras aluden a: importancia de acceso y distribución, carácter coyuntural de las desigualdades, multiplicidad de espacios de desigualdad, correspondencia entre sus percepciones sobre desigualdades y la forma en que son abordadas en las estrategias y proyectos de desarrollo. Como divergencias se señalan: relación igualdad-equidad, peso y preeminencia dados a los diferentes ámbitos de desigualdades reconocidos, aceptación del tema y prácticas consecuentes (Mederos, 2012).

- Necesidad de una política social coherente para el desarrollo de la informatización de la sociedad y la potenciación estratégica del rol de las TICs para el desarrollo del país y la calidad de vida de los ciudadanos (García, 2015).

- Avances e impactos de la política de potenciación del trabajo por cuenta propia, como parte de los cambios estructurales que responde a la es-

trategia de desarrollo del país: incremento, variedad sociodemográfica de los sujetos involucrados, desequilibrios de género, etarios, de fuentes de procedencia, nivel de escolaridad y espaciales, impactos económicos, sociales y políticos (Fundora, 2012).

- Articulaciones entre desarrollo local y políticas públicas locales: obstáculos para el diseño e implementación de estrategias municipales de desarrollo y agendas de gobierno orientadas al desarrollo, predominio de perfil administrativo y contingente en la gestión de los actores locales (Bernal, 2016).

- Articulación, integración y características de los actores involucrados en el proceso de implementación de las estrategias municipales de desarrollo —acceso a los recursos, influencia en las decisiones, pertenencia a instituciones e identificación de las redes políticas que participan en su implementación— frecuencia, espacios, mecanismos regulatorios, recursos que se intercambian (Rodríguez Alemañy, 2015).

Las recomendaciones de los estudios reseñados pueden agruparse según sus destinatarios —gobiernos nacionales y locales— y sus aportes a la continuidad de la investigación.

Con relación a los gobiernos nacionales —en este caso de Cuba—, se recomienda: la revisión del marco legal vigente, de las normativas respecto a algunas políticas sociales, así como de las estructuras institucionales existentes, la coherencia entre las diferentes políticas, el aprovechamiento eficiente de los recursos humanos, mejor acceso a la información existente, evaluación del impacto de las políticas, con énfasis en la equidad, y utilización de los resultados de investigación. Una recomendación general sobre políticas sociales aparece así esbozada:

Visión más integral en el diseño de la política social, que supere la tradicional parcelación de “esferas priorizadas” (como salud y educación) y “rezagadas” (como vivienda y empleo-salarios), y que —de acuerdo con la naturaleza de los principales mecanismos generadores de desigualdad, pobreza y vulnerabilidad en el caso cubano actual— le dé una significativa importancia, dentro de las prioridades del gasto social, a aquellas áreas que impacten directamente en el ámbito doméstico-familiar, ampliando la capacidad electiva familiar/individual a partir de la generación de activos

e ingresos propios. De esta manera se estaría contribuyendo a la consecución del desarrollo social desde una concepción sistémica, evitando así que las grandes inversiones en algunas esferas, como los servicios de salud, se vean limitadas o neutralizadas por la falta de atención de otras que están relacionadas con los determinantes sociales de la salud de la población. Fortalecer el desempeño de los servicios sociales por el crucial papel que estos juegan en la arquitectura del bienestar, para lo cual es indispensable partir de un análisis crítico exento de triunfalismos, haciendo énfasis en la revisión de la calidad, la gestión y la accesibilidad de los servicios (Fuentes, 2016).

Para una política específica, la potenciación del trabajo por cuenta propia, se recomienda lo siguiente:

Mayor elaboración y definición de las leyes y políticas con la participación de todos los actores involucrados. Creación de un mercado mayorista. Mecanismos de regulación de precios. Reajuste del sistema tributario. Flexibilización de algunas restricciones. Disposición de mejores locales para arrendar. Disminución de trabas burocráticas en la tramitación de la licencia y las reclamaciones. Mecanismos de control más eficaces para la información sobre las condiciones del solicitante. Mejor coordinación institucional. Mayor rigor y menos corrupción en los inspectores. Procesos educativos de calidad. Estrategias de desarrollo territorial para una distribución proporcionada de los tipos de cuentapropistas en función de demandas locales y para su inclusión en los proyectos de desarrollo local. Reevaluación de los objetos sociales de las actividades. Desarrollo de políticas de estímulo a algunas actividades que tributan al desarrollo sociocultural o a resolver problemas puntuales de los territorios. Revisión del diseño de la política a través de la transversalización del enfoque de equidad de género, étnica, de color de la piel, de clase o estrato social y espacial. Política de transparencia en el sistema fiscal. Favorecimiento de asociaciones

de trabajadores por cuenta propia e introducción de mecanismos de estímulo a la cooperativización (Fundora, 2012).

Respecto a los gobiernos e instituciones locales, las recomendaciones se concentran en: utilización de los resultados y herramientas metodológicas elaboradas, ampliación de la información y comunicación sobre las políticas, realización de diagnósticos participativos previos a la implementación de las acciones y estrategias, y fortalecimiento de la contribución de diferentes sectores a la proyección estratégica del territorio.

Para la continuidad de la investigación se sugiere la diversificación de actores sociales, grupos sociales y espacios estudiados, la realización de estudios comparativos, y el diseño de programas de capacitación para los actores implicados; asimismo se reconoce la necesidad de un diálogo más sistemático y abierto entre la academia, las instituciones y los decisores, y a tal efecto se proponen acciones concretas.

En las tesis cuyo objeto de estudio no son las políticas sociales predominan las recomendaciones referidas a: continuidad de la investigación, socialización de los resultados obtenidos —docencia, publicaciones, etc.—, implementación, extensión o generalización de los programas y estrategias (incluyendo su validación o evaluación), así como aquellas dirigidas a instituciones, gobiernos locales, programas comunitarios, etc. No obstante, en tres de estas tesis se formulan recomendaciones específicas de política social:

- “Abordaje de la delincuencia ocupacional y la corrupción desde la perspectiva organizacional”: Superar las visiones fragmentarias desde las que se asume el enfrentamiento a la corrupción y la delincuencia ocupacional, trascender las expresiones delictivas y profundizar en los procesos de su producción, particularizando en los espacios organizacionales (Idalsis Fabré, 2012).

- “Comportamiento del Decreto Ley 259 sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo y su reglamento. Estudio de caso”: Permitir la construcción de viviendas para mejorar las condiciones de trabajo de los usufructuarios, y de esta manera garantizar mejores producciones (Jenny Figueroa, 2012).

- “La micro y la pequeña empresa privada en Cuba: Política de fomento”: diseñar a nivel nacional una estrategia de atención a las MyPEs, ampliar las actividades aprobadas; crear una institución para su atención, incrementar los recursos necesarios para las instituciones implicadas, revisar el régimen tributario, extender el período de gracia, crear instituciones e instrumentos financieros específicos, mecanismos de asistencia técnica, capacitación, innovación y mejoras de gestión, valorar la ubicación de las producciones en el mercado internacional, fomentar conexiones entre la empresa estatal y las MyPEs (Leonardo Arredondo, 2013).

La política social al debate

Independientemente de la presencia del tema de las políticas sociales en los proyectos de investigación y tesis de la maestría Desarrollo Social, durante las sesiones del Seminario Permanente de Política Social se ha estimulado la discusión sobre este tema en sesiones dedicadas específicamente a ello. Los debates han incluido el diálogo con los/as expertos/as invitado/as y el trabajo grupal con participación de profesores, egresados y estudiantes de la maestría, a partir de preguntas dinamizadoras. Las interrogantes planteadas refieren a la pertinencia del tema, los aportes teórico-metodológicos y los resultados de investigación; los ámbitos para la reflexión conciernen a tres espacios: el ámbito académico del programa de maestría, el desempeño profesional y el contexto cubano actual. A continuación se presentan algunas de las preguntas generales que han guiado la discusión:

¿Qué le aporta su tema de investigación al debate sobre las políticas sociales en el contexto actual?

¿Qué implicaciones tiene la perspectiva de políticas sociales abordada en el seminario para sus temas de investigación y actividad profesional?

Las discusiones han permitido la identificación de elementos puntuales donde se conectan los temas de investigación con las políticas sociales y su organización en grupos temáticos. Los ejes de debate se han concentrado en: Pertinencia, Experiencia en investigaciones, Experiencia en la actividad profesional, y Sugerencias a la maestría Desarrollo Social para el tratamiento teórico-conceptual y metodológico de las políticas sociales en el desarrollo de investigaciones y la aplicación de este enfoque en la actividad profesional.

Pertinencia

En los debates realizados se subraya el vínculo existente entre política social y desarrollo social, en un sentido, como influencia de la política en los alcances del desarrollo social, y en el otro, destacando la conexión entre el nivel de desarrollo logrado en un contexto específico, y los objetivos de la política social; lo cual fundamenta la utilidad de estas y su rol en los procesos de desarrollo. La importancia de las políticas sociales en el contexto cubano actual ha sido un emergente temático.

Experiencia en investigaciones

Desde la perspectiva de los estudiantes y egresados de la maestría se confirma lo apuntado más arriba, la presencia marginal de la política social como objeto de estudio de la investigación en las tesis de maestría. Para aquellos que laboran en centros de investigación y universidades, se declara una situación similar; es decir, las políticas sociales no constituyen objeto de investigación en sus instituciones. Por otra parte, se reconocen debilidades en cuanto a la formación metodológica y el acceso a la información para la posible realización de esos estudios. Sobre las recomendaciones de política social elaboradas en sus investigaciones, existe consenso sobre las dificultades para hacerlas llegar a los decisores.

Experiencia en la actividad profesional

Los estudiantes y egresados que laboran en organismos de la administración central del Estado o alguna de sus dependencias, realizan actividades profesionales vinculadas a las políticas sociales y en algunos casos elaboran recomendaciones relativas a programas específicos. También reconocen sus necesidades de formación para el tratamiento metodológico de las políticas sociales en la actividad profesional, así como las dificultades para instrumentar sus recomendaciones.

Sugerencias a la maestría Desarrollo Social

Como ha sido señalado, el programa de la maestría Desarrollo Social posee un área de concentración en política social; sin embargo, las discusiones apuntan a que esta última debe constituir un tema transversal a lo largo de la formación, lo cual supone implicaciones para el currículo de la maestría. Por otra parte, se identifican un conjunto de cuestiones teórico-conceptuales y metodológicas que deben ser fortalecidas en el programa académico:

- Indicadores y metodologías para el estudio de la política social en su relación con el desarrollo social.
- Evaluación de impactos de la política social.
- Análisis sobre actores que diseñan e implementan políticas sociales.
- Gestión institucional y asignación de recursos.
- Mecanismos para planificación, seguimiento y validación de la política social.
- Conexión entre política social y características socioeconómicas y culturales de contextos, territorios y segmentos poblacionales.
- Legalidad y política social.

Para ilustrar lo acontecido en el marco de estos debates, el seminario dedicado a políticas sociales y desigualdades en América Latina¹⁵⁴ aportó claves teóricas para el análisis de las desigualdades, en particular las relaciones entre clases sociales y pares categóricos (género, etnia/raza, territorialidad, etc.), desigualdades de excedente asociadas a la explotación de fuerza de trabajo y al acaparamiento de oportunidades de acumulación, temas de empoderamiento y distribución (Pérez-Sáinz, 2015). A partir de ello, los debates se enfocaron en el análisis de las políticas sociales para la equidad e inclusión social en los temas y proyectos de investigación y en el ejercicio profesional, el rol de la equidad e inclusión social como ejes estratégicos del desarrollo, y el intercambio acerca de las investigaciones o trabajos profesionales vinculados a las políticas de inclusión y equidad social.

La ubicación de este debate para la sociedad cubana identificó dos ejes interconectados: las desigualdades sociales y las políticas sociales vinculadas a ellas. Con relación al primero, se identificaron como aspectos relevantes:

- Incremento de las desigualdades en dimensiones y ámbitos diversos: territoriales, raciales, de género, generacionales, económicas, de ocupación, de poder, de conocimiento.
- Factores que han incrementado las desigualdades sociales en el país: introducción de relaciones mercantiles, desarticulación entre bienestar y calificación, diferenciación territorial, entre los más importantes.

154 Este seminario se realizó los días 23 y 24 de junio de 2016, los expertos invitados fueron Juan Pablo Pérez Sáinz (FLACSO-Costa Rica) y Silvia Odriozola (Universidad de La Habana).

- Impacto en la situación de equidad de algunas de las transformaciones económicas en el contexto cubano. Así, por ejemplo, se debatió sobre el incremento de las formas de gestión no estatal, la movilidad social, la configuración de un mercado laboral y el surgimiento de nuevas clases sociales. También sobre el desarrollo del turismo y la sostenibilidad del medio ambiente, particularmente en lo relativo al uso del agua, el manejo de recursos naturales y la participación. Asimismo, el desarrollo económico emergente de algunas zonas en relación con los flujos migratorios internos y la existencia de áreas rurales en situación de vulnerabilidad.

Respecto a las políticas sociales, las discusiones apuntan a:

- Reconocimiento de la importancia y los logros de la política social universal, pero necesidad de asegurar calidad superior en los servicios, mayor efectividad e integralidad de las acciones y programas.

- Importancia de analizar las desigualdades en los servicios de salud y educación, que son de acceso universal en el contexto cubano, pero aprovechados según los puntos de partida de las personas, como ejemplo se señalan las brechas de equidad por color de la piel en el acceso a la educación superior.

- Necesidad de dar más espacio a la focalización con acciones afirmativas en los grupos vulnerables o en desventaja, identificando con precisión en quiénes y en qué.

- Relación entre política social y composición demográfica de los territorios, con particular atención al envejecimiento poblacional y sus implicaciones para la atención de salud y el cuidado en el ámbito familiar.

- Necesidad de políticas específicas para la reducción de la pobreza y vulnerabilidad.

- Necesidad de garantizar el acceso a la información que permita realizar diagnósticos de brechas de equidad que constituyan insumos para la política social.

- Participación y descentralización en las políticas sociales.

- Definición de los derechos que deben continuar garantizándose desde la política social.

Estos debates, en particular la importancia de las políticas sociales para el logro de equidad e inclusión social, fortalecieron el consenso en torno a la importancia de que el proceso formativo del programa académico de la maestría incentive el desarrollo de investigaciones sobre estos temas y la fundamentación de alternativas propositivas.

Comentarios finales

Las articulaciones entre desarrollo social y política social expresan tanto el importante rol de la política social en el logro del desarrollo social, como el soporte que el mismo constituye para la política social. De ahí la presencia de cursos y áreas de concentración en políticas sociales en el marco del programa de maestría Desarrollo Social. Aunque en la producción científica de este programa predominan las temáticas agrupadas dentro de la línea de investigación Desarrollo social y Políticas sociales, la presencia de tesis vinculadas directamente con las políticas sociales es marginal y se observan vacíos en algunos temas; no obstante, los estudios realizados aportan al conocimiento de las políticas sociales importantes cuestiones relativas a la incidencia de programas sociales en la calidad de vida, grado de satisfacción de la población con los programas sociales, rol de las políticas sociales en el manejo de las desigualdades, percepciones sociales de los actores locales del desarrollo, impactos de políticas específicas, articulaciones entre desarrollo local y políticas públicas locales; asimismo aportan recomendaciones pertinentes.

Las discusiones que han tenido lugar en el Seminario Permanente de Política Social subrayan la pertinencia de este tema, en primer lugar para el modelo de desarrollo cubano donde la universalidad de la política social es un eje cardinal, y en segundo lugar, para el programa académico de la maestría. Al propio tiempo señalan la limitada presencia de la política social como objeto de estudio de la investigación en las tesis de maestría y algunas debilidades en cuanto a la formación, el acceso a la información y la introducción de resultados; similar situación se presenta en su experiencia profesional. En concordancia con lo anterior, se proponen sugerencias teórico-conceptuales y metodológicas al programa académico y se destaca la necesidad de que el proceso formativo incentive el desarrollo de investigaciones sobre estos temas y la fundamentación de alternativas propositivas.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, Elena y Jorge Mattar (Coords.) (2004): *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*, CEPAL / INIE / PNUD.
- Ander Egg, Ezequiel (1990): *América Latina y los desafíos de la política social*, Ed. Humanitas, Buenos Aires.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin (1997): “La política social esquivada”, en *Pobreza, exclusión y política social*, Menjívar, Kruijt y van Vuch (Eds.), FLACSO-Costa Rica, Universidad de Utrecht y MOST/ UNESCO, pp. 113-154.
- Carrizo, Luis (2011): “El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad”, en *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto: enfoques y experiencias*, Espina y Paz (Eds.) UNESCO, Montevideo, pp. 223-266.
- Espina, Mayra (2008): *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, Colección CLACSO-CROP, Buenos Aires.
- _____ (2010): *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales. Acercamientos desde una perspectiva compleja*, Publicaciones Acuario. Centro Félix Varela, La Habana.
- _____ (2011): “Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano”, en *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto: enfoques y experiencias*, Espina y Paz (Eds.) UNESCO, Montevideo. pp. 25-68.
- Espina, M. y Valdés Paz (2011): Prólogo: “Política social y políticas públicas”, en *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto: enfoques y experiencias*, Espina y Paz (Eds.) UNESCO, Montevideo. pp. 13-24.
- Ferriol, Therborn y Castiñeiras (2004): *Política social: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*, ASDI / INIE / Universidad de la República Uruguay.

- Lamo de Espinoza, *et al* (2002): *La sociología del conocimiento y de la ciencia*. Alianza Editorial, Madrid.
- Marshall, Thomas H. (1965): *Social Policy in the Twentieth Century*, 3ra edición, Huntchinson University Library, London.
- Morin, Edgar (1999): *Los 7 saberes necesarios para la educación del futuro*. UNESCO, París.
- Pérez-Sáinz, Juan Pablo (2015): “La región más desigual. En busca de sus raíces desde una perspectiva crítica”, en *Desigualdades, tolerancia, legitimación y conflicto en las sociedades latinoamericanas*, Castillo, Mayarí y C. Maldonado (Eds.). RIL editores, Santiago de Chile.
- Rodríguez González, Yudlema (2015): *El lugar de la cultura en las investigaciones sobre desarrollo social. Sistematización de la experiencia de la maestría en desarrollo Social de FLACSO-Cuba*. Tesis en opción al título de Máster en Desarrollo Social.
- Tavares Soares, Laura (2014): *Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina*. Conferência realizada em 15 de outubro de 2014, em Foz do Iguaçu, Paraná, no Fórum Permanente para a Integração da América Latina e o Caribe do IMEA (Instituto Mercosul de Estudos Avançados) / UNILA (Universidade Federal da Integração LatinoAmericana), Río de Janeiro.
- _____ (2011): “Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil”, en *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto: enfoques y experiencias*, Espina y Paz (Eds.) UNESCO, Montevideo. pp. 69-106.
- United Nations Research Institut for Social Development, UNRISD (2003): “Políticas sociales”, en www.unsrisd.org/80256b3c005bccf9/ (<http://publicationsHome/>)/\$First?Open