

Política social: una perspectiva comparada entre América Latina y Cuba

Angela FERRIOL*

Introducción

En los últimos 20 años mucho se ha trabajado en América Latina y el Caribe en aplicar reformas económicas y sociales, ante las complejidades y retos que significaron la creciente globalización con predominio de enfoques neoliberales.

En la mayoría de los países se aceptó como premisa las bondades de esa globalización de corte neoclásico y se asumió que las estrategias de desarrollo debían diseñarse en función de las oportunidades que ofrecía y los requisitos que exigía una mayor incorporación a la economía internacional. Fue así que se extendieron políticas de liberalización comercial y de la balanza de pagos, de flexibilización de los mercados laborales y de reducción de las funciones del Estado incluyendo el ámbito de la política social.

En la práctica, la globalización neoliberal trajo consigo fuentes de inestabilidad,

tanto comercial como financiera, exclusión de países y sectores sociales, y un incremento de la informalidad laboral, producto, según la CEPAL, de que la agenda de la globalización fue incompleta y no incluyó los temas relativos a la libre movilidad de trabajadores, ni el establecimiento de mecanismos que garantizaran la coherencia global de las políticas macroeconómicas de las economías centrales, ni acuerdos internacionales para lograr una adecuada tributación del capital, ni acuerdos de movilización de recursos para aliviar las tensiones distributivas que genera la globalización (CEPAL, 2000).

En especial en la esfera de la política social los postulados de la globalización neoliberal situaron un grupo de paradigmas que se generalizaron en la región, tales como la poca efectividad del Estado en la prestación de servicios sociales y la necesidad de privatizarlos, la focalización de los beneficiarios para incrementar la cobertura y la eficiencia, la inoperancia de los sistemas de reparto en materia de seguridad social, entre otros, mientras que algunos temas como solidaridad, equidad y compromiso social fueron quedando relegados de la práctica en la política y la gestión social.

El número de latinoamericanos y caribeños en situación de pobreza es hoy más alto que nunca, unos 213 millones de personas según estimados de la CEPAL para el año 2005¹. Los adelantos observados en los años noventa para algunos países de la región principalmente hasta 1997, asociados a situaciones de crecimiento económico sostenido se inte-

* Licenciada en Matemática. Dra. en Ciencias Económicas Directora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE). Profesora Titular de la Universidad de La Habana. Presidente del Consejo Científico del INIE. e-mail:angela@inie.cu

rrumpieron a raíz de las crisis financieras que afectaron a Asia, Rusia y México con consecuencias en el resto de la región latinoamericana. Ello se acentuó por la desaceleración de la economía mundial en los inicios de este milenio y es sólo a partir del 2004 que se ha estimado un ligero decrecimiento de la incidencia de pobreza en la región.

Por otra parte, no sólo son escasos los resultados obtenidos hasta hoy en materia de reducción de la pobreza y en otras esferas sociales, sino que los estudios sobre las posibilidades de alcanzar las metas de la Cumbre del Milenio efectuada a finales del año 2000, indican que éstas no van a ser cumplidas. Estudios autorizados (PNUD, 2003), señalan que América Latina y el Caribe se encuentra en retroceso en materia de pobreza, la meta de disminuir el porcentaje de la población que padece de hambre a la mitad respecto a 1990 no la podrá alcanzar hasta el 2020, así como tampoco se prevé que logre disminuir a la mitad el porcentaje de población sin acceso a infraestructura básica de agua y saneamiento.

Se señalan también las insuficiencias del proceso de crecimiento, sus limitados efectos en el mercado de trabajo y el estancamiento de la productividad laboral promedio, lo que incide directamente en los ingresos reales laborales de las familias. Así, en 13 de los 18 países latinoamericanos incluidos en un estudio de la CEPAL, el salario mínimo real a finales de los noventa fue inferior al de 1980 (CEPAL, 2000^a).

Se apunta también que se hace evidente la necesidad de establecer nuevos vínculos entre la educación, la sociedad y la producción, lo que exige la introducción de modificaciones cualitativas en la esfera educativa; que la cobertura de los servicios médicos aunque ha mejorado en la región vista de conjunto, oculta significativas diferencias en la calidad, eficiencia y costo; y que los sistemas de pensiones, aunque se reformaron según la receta propuesta, no han mejorado su baja cobertura y sus limitaciones de acceso (CEPAL, 2000 y 2000^a).

La crisis y el fracaso de las recetas neoliberales han traído consigo la revitalización de los movimientos sociales en varios países y la emergencia de cambios políticos en Argentina, Brasil, Venezuela, Uruguay, Bolivia y Ecuador, cuyos gobiernos pretenden trazar nuevos derroteros en política social.

En Cuba la política social siempre tuvo una impronta propia, bien distinta a la de los paradigmas implantados en Latinoamérica con la globalización neoliberal. Sin embargo, a partir del 2000 se da inicio a una nueva etapa en el desarrollo de dicha política, que eleva a planos superiores las diferencias con la Región en una óptica comparada. Estas diferencias de enfoque resultan relevantes por cuanto se reconoce que Cuba obtiene mejores resultados sociales respecto a Latinoamérica en esferas como las de salud, educación, seguridad social y equidad; y que en algunos indicadores su situación compara favorablemente con la de países desarrollados. Así se señala que “ [...] Cuba representa un caso interesante de fuerte énfasis en la política social que ha

arrojado resultados meritorios en materia de bienestar y equidad.” (POLITICA..., 2004).

El objetivo de la presente ponencia es exponer los aspectos que, - a juicio de la autora - representan los cambios más radicales de la política social de Cuba, respecto a los paradigmas más generales que se aplican en América Latina; y a partir de esa experiencia reflexionar sobre los desafíos que tienen los investigadores sociales y los políticos en el propósito de lograr mayor efectividad de la política social.

Política social cubana: breves antecedentes

El modelo de política social de Cuba postula que toda persona tiene el derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas, no como consumidor sino como derecho ciudadano. En la propia Constitución se reconocen cuestiones como el derecho al trabajo, a la atención de salud por medio de servicios médicos gratuitos, el derecho a la educación -también gratuita- en todos los niveles de enseñanza, y a ser protegido contra el desamparo².

También se ha enfatizado en la aspiración de construir una sociedad sin lacras sociales, tales como la drogadicción, el crimen organizado, la corrupción, la prostitución, y el abuso a la infancia, entre otros males. Asimismo, se ha pretendido alcanzar una escala de relaciones humanas basadas en el predominio de valores solidarios en el funcionamiento social.

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, en aumentar la equidad, y en la transformación de los valores, los comportamientos y las relaciones sociales.

A partir de 1989, el modelo social estuvo sometido a los mayores retos desde su implantación. En primer lugar, con la crisis económica de los años noventa del siglo XX el déficit de recursos impactó severamente, en un inicio por limitaciones en los insumos para la prestación de los servicios y posteriormente el síntoma más claro de las dificultades fue el gradual deterioro de la infraestructura.

En segundo lugar, algunas de las medidas macroeconómicas de la reforma y otras de política económica, como la aplicación de una dualidad monetaria y el mayor espacio otorgado al mercado en la distribución tuvieron repercusiones directas en el funcionamiento de la sociedad, incluyendo la ruptura del canal de movilidad social anterior. A ello se adiciona que la crisis económica evidenció algunas dificultades del modelo social que fueron detectadas en la segunda mitad de los años ochenta, tales como limitaciones del sistema salarial como estímulo laboral y cierto grado de igualitarismo en el acceso al consumo (FERRIOL, 2001).

Las medidas sociales mostraron una intención de adaptarlas en la búsqueda de una política social más eficiente³. Pueden distinguirse dos etapas. Una a partir de

1993 y hasta el año 2000, en que dicha búsqueda de eficiencia, expresada explícitamente en el propósito de mantener los logros sociales a pesar de la contracción de los recursos para el desarrollo social, abarcó algunas variaciones y posiciones en los objetivos de la política social, transformaciones en el diseño de los sistemas de prestación de servicios, descentralización, modernización y fortalecimiento de las instancias locales y nuevos espacios respecto a la participación de instituciones sin fines de lucro en la gestión y financiamiento de la política social.

En la segunda etapa entre el año 2000 y el actual 2006 la política social enfatiza, por un lado, la incorporación de nuevos objetivos estratégicos de desarrollo social, vinculados en especial al capital humano, sin lo cual se estima que la sociedad quedaría irremisiblemente apartada de la posibilidad de desarrollarse acorde a las características del mundo globalizado. Por otro lado, se inicia una etapa de transformaciones radicales en la gestión social que revolucionan las prácticas anteriores y marcan una ampliación de la distancia entre la política social cubana y las de América Latina.

Rompiendo paradigmas

a. Papel del Estado y Privatización

Uno de los paradigmas centrales del neoliberalismo es la privatización de los servicios sociales básicos como condición imprescindible para aumentar su eficiencia, y la relegación del Estado a funciones de promotor, regulador y financista.

Hoy en día numerosos estudios señalan que los resultados no han sido los beneficios esperados (PNUD, 2003; WORLD BANK, 2004; SCHIEFELBEIN, 2001; COSSE, 2001).

En la práctica la privatización ha propiciado la segregación, exclusión de los sectores vulnerables, la consolidación de sistemas de servicios de dos niveles –uno de poca calidad para los estratos de pocos ingresos y otro de calidad para los grupos de altos ingresos-; la deformación de la oferta de servicios hacia aquellos más redituables y la elevación injustificada de los costos en la prestación. El Informe sobre Desarrollo Humano 2003 del PNUD es muy claro al respecto cuando señala: “Los supuestos beneficios de la privatización de los servicios sociales son difíciles de apreciar: no hay pruebas concluyentes de la eficiencia y de los niveles de calidad de la gestión privada frente a la pública mientras que abundan los ejemplos de fracasos mercantiles de la prestación privada.”. La misma fuente (PNUD, 2003) brinda los siguientes elementos:

- En los servicios médicos, las entidades privadas tratan de atraer a los pacientes en mejor estado de salud, en tanto los pacientes más enfermos son transferidos al sector público. Para recibir atención gratuita de las instituciones privadas, los pacientes pobres se ven obligados a “someterse a un detallado análisis de los medios con que cuentan.” Se reporta que “el sobretratamiento constituye uno de los problemas más serios de la atención médica privada.” También se prescriben análisis y consultas innecesarios, dado que el médico que envía al

paciente a especialistas recibe un porcentaje de los honorarios. Además, se recetan fármacos de altos precios, con un uso inadecuado de los medicamentos que conduce a tratamientos peligrosos y al aumento de la resistencia a los medicamentos.

- Con respecto a la educación, el Informe plantea que aunque los defensores de la privatización aseguran que el desempeño de las escuelas privadas es superior al de las públicas, no hay pruebas que apoyen estas afirmaciones y que “las escuelas privadas, con recursos comparables, no registran sistemáticamente un desempeño superior al de las públicas.” Se expresa que “solicitar a los hogares pobres que paguen por la escolarización... no conduce a alcanzar la educación primaria universal.” En la enseñanza media también se aprecia un comportamiento similar. Un estudio realizado para 16 países confirma que “aquellos que registran la más elevada proporción de matrículas en educación secundaria superior privada también presentan las tasas más reducidas en matriculación global en educación secundaria superior⁴.”

En Cuba la privatización de los servicios de educación y de salud no fue considerada nunca una opción y, por el contrario, se partió de la premisa de que era posible elevar la calidad y la eficiencia de esos servicios manteniéndolos en el ámbito público. De tal manera, a la consolidación de sistemas de prestación de servicios de dos niveles, Cuba postula, en contraposición, servicios públicos universales, de calidad uniforme y grado de desempeño superior.

Aunque Cuba muestra ya elevados resultados de salud y educación respecto a la Región (WORLD BANK, 2004; OREAL/UNESCO, 2000), a partir del 2000 se ha aplicado una transformación acelerada y sin precedentes en la gestión social de ambos sistemas de prestación de servicios que aspira a llevarlos a un nivel de excelencia en el ámbito internacional, cuestión que no hubiera sido posible de no haber permanecido con carácter público.

En educación, ya a partir de 1997 las transformaciones se orientaron a solucionar problemas de calidad, sin renunciar a su universalidad; a mejorar la relación entre la unidad del sistema educacional y la diversidad en que éste se manifiesta; a vincular más adecuadamente la centralización y la descentralización administrativas; a consolidar en el magisterio un modo científico (objetivo, creativo y participativo, basado en investigaciones) de solucionar los problemas educacionales y a la optimización del proceso docente. Se trataba no solo de mantener lo alcanzado sino de avanzar cualitativamente a pesar de las limitaciones financieras, vinculando eficiencia con eficacia (Colectivo de autores CEPAL-INIE, 2004).

Se concretaron tres líneas de acción fundamentales: hacer de la escuela el centro más importante de la comunidad de forma que extendiera su influencia cultural; perfeccionar la labor de las estructuras de dirección y la idoneidad de los cuadros y profesores; y promover un trabajo integrado entre los Institutos Superiores Pedagógicos –que investigan sobre el aprendizaje y los métodos do-

centes más efectivos- y las Direcciones Provinciales de Educación, buscando que se extendieran las técnicas docentes más exitosas.

A partir del año 2000, este enfoque se proyecta a planos estratégicos superiores. Se señala que el objetivo principal de la educación es elevar el desarrollo humano de todos los cubanos, al propiciar una cultura general e integral desde la infancia y promover la asimilación de conocimientos más sólidos y profundos. Se enfatiza que se educa para toda la vida, a partir de valores acordes con el modelo social cubano, prestando atención a que los alumnos son diversos y requieren una atención diferenciada y acorde a sus aptitudes y limitaciones, y que las clases deben seguir elevando su calidad para lo cual los mejores docentes y pedagogos debían brindar su experiencia.

Así, en la esfera de la educación está en aplicación un Programa integral que abarca la mejora de los procesos docentes y de la calidad de la formación sobre todo en la enseñanzas del nivel secundario, a través de la extensión de la computación en el currículo educativo desde la enseñanza primaria, la creación de condiciones para la atención más personalizada del alumnado al disminuir la cantidad de alumnos a ser atendidos por cada maestro, la incorporación en el cronograma docente de teleclases de excelencia impartidas por los mejores profesores y el progreso de la infraestructura escolar, en especial con el aumento del equipamiento audiovisual e informático que demandaba la transformación curricular.

El Programa también incluye la creación de dos canales educativos de televisión con doble propósito. Por un lado son utilizados para apoyar los programas docentes con clases especiales, repasos y materiales que complementan el aprendizaje. Por otro lado se utilizan para educar a la población en general ofreciendo cursos que han despertado gran interés como han sido los cursos de idiomas, de apreciación artística en diferentes manifestaciones, entre otros.

La tercera vertiente de este programa integral de educación, por si sola, rompe también con conceptos fuertemente arraigados. Si en América Latina el acceso a la educación universitaria está cada vez más restringido por el alto costo de las matrículas - cuestión impulsada por la privatización - en Cuba se ha planteado que la enseñanza universitaria debe estar al alcance de todos los que deseen cursar esos estudios lo cual forma parte del desarrollo multilateral del individuo. Aunque en un país de bajo nivel de desarrollo no todas las necesidades materiales puedan ser satisfechas, se estima que no deben situarse límites a la satisfacción de las necesidades de orden cultural y espiritual. A estos fines se promueve la apertura de sedes universitarias municipales y la incorporación a la tarea de recursos locales muy extendidos territorialmente como son bibliotecas, casas de cultura y clubs de computación. (MEP, 2003).

En salud en los años noventa, se obtuvieron avances importantes con la reorientación del sistema hacia la atención primaria, el fortalecimiento del trabajo de prevención de la enfermedad y de edu-

cación para la salud, la revitalización de la actividad hospitalaria, el rescate de los programas de tecnologías de punta, el énfasis del trabajo en institutos científicos, el desarrollo del programa de medicamentos y la continuación de programas dirigidos a grupos vulnerables como son el materno-infantil, el del adulto mayor y el de enfermedades crónicas no trasmisibles.

A partir del 2000, sin embargo, se está produciendo un vuelco en la concepción de la atención médica. La idea esencial es descentralizar una serie de servicios clasificados tradicionalmente como de complejidad intermedia, del hospital hacia la comunidad. Para evaluar la importancia de esta transformación debe tenerse en cuenta que la población cubana es la más envejecida de Latinoamérica, tiene una esperanza de vida de 75 años y sus principales causas de muerte son enfermedades crónicas, similares a las del mundo desarrollado, en las que las probabilidades de sobrevivencia al producirse el accidente de salud dependen, en buena medida, de la rapidez del diagnóstico y del tratamiento oportuno. Sin dudas de lo que se trata es de garantizarle mayor acceso y bienestar a la comunidad.

En esa concepción se comienza a desdibujar la atención secundaria de salud de la atención primaria, al brindarse en ésta última los servicios de electrocardiogramas, de trombolisis en el tratamiento precoz del infarto cardiaco; los servicios de ultrasonidos con equipos de alta resolución que permiten explorar en esos centros de atención primaria órganos vitales y realizar diagnósticos obstétricos

relacionados con el feto en las embarazadas; servicios de traumatología y rehabilitación; así como, servicios de endoscopia para el diagnóstico temprano de enfermedades del tracto digestivo.

A la vez, los hospitales pueden consagrarse a la atención de los problemas de salud más complicados, que requieran particular tratamiento con el empleo de recursos, instalaciones y medios técnicos costosos y adecuados para esa tarea.

El Programa de salud también incluye la consolidación de las instituciones de investigación en salud, así como nuevas líneas, en especial las que atienden los proyectos relacionados con la prevención de enfermedades por vías genéticas. Se trabaja con intensidad en conocer las causas de la discapacidad, de las malformaciones y del surgimiento de enfermedades que pudieran prevenirse con el conocimiento del genoma humano.

b. Crecimiento y desarrollo humano

Es conocido y aún muy debatido el tema sobre la relación entre crecimiento y desarrollo humano (PNUD, 1996; BERRY ED., 1998; RANIS; STEWART, 2002). Mientras en la práctica de política social en América Latina han predominado los criterios de que sin crecimiento no es posible el despliegue de acciones sociales, que la expansión del gasto social depende de tener una situación económica favorable y que los objetivos estratégicos en materia social se tienen que supeditar a la eficiencia y los resultados de la economía, en la política cubana se ha apostado por adelantar el desarrollo social al económico, por conside-

rar el gasto social como una inversión que no puede postergarse y por privilegiar objetivos sociales por sobre los exclusivamente económicos aún en etapas de crisis en la economía.

Uno de los ejemplos más claros es la política que en materia educativa se está desarrollando. Se encuentran en ejecución un grupo de programas como son los de Universalización de la enseñanza superior, Elevación de la cultura general integral y Cursos de superación para jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo, que constituyen una apuesta a que desarrollar el capital humano es imprescindible aún y cuando la coyuntura determine que el retorno económico a escala social e individual de la educación pueda no corresponderse, de forma inmediata, con la calificación y escolaridad adquirida. La política en ese caso se ha sustentado en una óptica más estratégica acerca del potencial que representa poseer recursos humanos calificados para elevar la competitividad, la innovación científica y la inversión extranjera directa.

Más aún, se avanza en el propósito de que el desarrollo social pueda convertirse en uno de los factores más importantes para incrementar los ingresos externos de la economía. Así, se ha iniciado un Programa para ampliar la exportación de servicios médicos y el turismo de salud, se ha creado una Universidad de Ciencias Informáticas con el propósito – entre otros- de potenciar la producción de softwares para la exportación y se continúa impulsando el desarrollo de productos biotecnológicos, entre otros bienes exportables. Ya fue reconocido

por la CEPAL que en el 2005 la aceleración del crecimiento económico cubano respondió a la especialización en servicios de alta complejidad en los cuales el país ha logrado una calidad reconocida internacionalmente (CEPAL, 2006).

También la decisión de priorizar el desarrollo social respecto al económico se asume como un elemental acto de justicia y como vía de garantizar la seguridad ciudadana. En Cuba se promovió que todo ciudadano tiene el derecho a una vida digna en correspondencia con el nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad, y debe disfrutar de todos los derechos económicos y sociales en un entorno de equidad, para desarrollar al máximo las capacidades que se poseen, incrementar su autoestima y acceder a niveles superiores de bienestar. Cuestiones como las señaladas deben tener amplia influencia en disminuir los niveles de violencia social (ARRIAGADA; GODOY, 2003).

c. Flexibilización del mercado de trabajo

La ideología de la globalización neoliberal abogó por flexibilizar los mecanismos que constituían garantías para los trabajadores en sus relaciones con los empleadores. Se adujo que ello permitiría a los empleadores realizar los cambios estructurales requeridos para estimular la exportación y el crecimiento de la productividad, pues facilitaría el movimiento intersectorial de trabajadores y disminuiría los costos de ese proceso. También se obtendría como beneficio la disminución de la desigualdad de los ingresos

laborales lo que traería mayor equidad y descensos de la pobreza.

En ese marco de cambios estructurales para adaptar la economía a las nuevas condiciones internacionales, Cuba optó por aumentar la protección a los trabajadores sobrantes por vía de garantizarles el 60% de su salario, con el compromiso de ofertarle empleos alternativos, y ofreciéndole cursos de recalificación para facilitar su reubicación laboral, entre otras fórmulas. A partir del 2000, se retoma con mayor énfasis que antes de la crisis de los noventa el objetivo del Pleno empleo.

Es decir, Cuba contrapone al paradigma de la flexibilización de los mercados laborales el Pleno empleo, lo que constituye un reto a la propia teoría económica.

En esa dirección el gobierno promueve el principio de que ninguna persona sobra en un sistema socialista⁵. Se plantea que es necesario elevar al máximo la eficiencia en las actividades que requieren competitividad internacional, pero que existen numerosas fuentes de empleo en otras actividades -beneficiosas para las comunidades y las familias- en las que es posible compartir empleo y remuneraciones.

Surgen así un grupo de Programas. Un primer grupo de ellos se dirige a extender los empleos en actividades económicas seleccionadas de alta rentabilidad como es la agricultura urbana. Promueve también el empleo de discapacitados o de mujeres que tienen dificultades familiares que les imposibilitan acceder a un empleo ordinario, creando formas de

ocupación más adaptadas a sus limitaciones.

Otros Programas crean nuevos empleos asociados a la propia política social y las transformaciones que en ella se están verificando. Así, todos los nuevos servicios que se despliegan en asistencia social, la extensión de la enseñanza de computación, la municipalización de la enseñanza universitaria y otros programas educativos, de salud y cultura entre otros; han creado un número considerable de empleos en los últimos años.

Un tercer grupo de acciones en materia de empleo se relacionan con la recalificación o la elevación de la escolaridad de la población desocupada o disponible por reestructuración empresarial. Es el denominado "empleo de estudiar", que constituye una inversión en conocimiento. Se trata, en esencia, de realizar una inversión que tiene connotación social positiva en materia de autoestima, de seguridad ciudadana y del desarrollo del capital humano.

d. Focalización

La focalización de la política social es también un postulado paradigmático de la globalización neoliberal. Así, la CEPAL apunta que la cobertura total, aunque necesaria, no se logra en la práctica Latinoamericana, no sólo por limitaciones de recursos sino por razones políticas derivadas de la diferente capacidad de presión de grupos organizados y no organizados (CEPAL, 2000^a). Por ello, para generalizar la satisfacción de las necesidades se recomienda la focaliza-

ción que busca identificar con la mayor precisión posible la población objetivo y diseñar el programa teniendo en cuenta sus características. Además se aduce que las políticas sociales focalizadas evitan la dispersión de recursos, reduce los costos finales y aumenta la probabilidad de alcanzar el impacto buscado.

En realidad, la focalización es un criterio de inclusión pero también de exclusión (CEPAL, 2000^a). Con las características de vulnerabilidad social que predominan en la mayoría de los países de la región y la escasa participación local que se alcanza de los grupos en desventaja, el saldo de la focalización parece ser decepcionante (CEPAL, 2000^a; CEPAL, 2001; CEPAL, 1999).

En el caso de Cuba las transformaciones recientes de la política social han incorporado la idea de que, como complemento a la universalidad existente, es necesario personalizar los servicios, como fórmula para que algunos de éstos lleguen en mayor magnitud a los más necesitados. A partir del año 2000 se inician una serie de acciones para evaluar mejor la situación del beneficiario potencial, seleccionarlo por esa vía y conocer su situación particular o su estado de necesidad, con vistas a atenderlo más adecuada y eficientemente.

Un elemento central de la nueva concepción lo constituye la institucionalización del trabajador social, cuya función es detectar y evaluar los problemas de las familias en su comunidad de trabajo; y ser un agente más en prevenir la exclusión. Ya se aplicó esta organización en la esfera de la alimentación para localizar a los niños hasta los 15 años con bajo peso,

los que están recibiendo un reforzamiento alimentario. También se está utilizando en la asistencia social para transformar la atención a los ancianos, cuestión que se está trabajando con intensidad en la actualidad como parte del Plan Nacional de Acción para el Adulto Mayor.

Esa nueva concepción de servicios más personalizados se extiende paulatinamente a las distintas esferas de la política social. Surgen así un número significativo de programas que, en tendencia, puede interpretarse que irán creando las condiciones para que la política social resulte ser más equitativa. Al mismo tiempo, es de esperar que ello contribuya a aumentar la eficiencia y eficacia de la política social.

En síntesis, a la focalización, Cuba contrapone universalidad complementada con selectividad y atención personalizada.

d. Equidad y Solidaridad

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. La inequidad ha sido una característica de la mayoría de los modelos de desarrollo que han predominado en la región, que se refleja en estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas que se reproducen intergeneracionalmente (CEPAL, 2000; CEPAL, 2003); el modelo de globalización neoliberal ha acentuado la cuestión.

Los temas de la equidad y la solidaridad, sin embargo, han sido permanentes en el debate y las propuestas en la región; baste recordar las recomendaciones realiza-

das por la CEPAL durante el período 1990-1996 bajo el signo de lo que se llamó Transformación Productiva con Equidad; o los planteamientos más recientes en el marco de los enfoques de esa institución sobre Equidad, Desarrollo y Ciudadanía.

Puede afirmarse, sin temor a errores, que en la práctica de la política social de la mayoría de los países de América Latina no se ha brindado la prioridad que estos temas requieren. Por contraposición, en la política social cubana se ha otorgado un papel central y estratégico a la equidad, entendida no sólo como que la totalidad de la población tenga iguales oportunidades de acceso a la satisfacción de necesidades, sino también en el sentido de brindar mayores oportunidades a grupos sociales que por su situación históricamente condicionada puedan encontrarse en posición desventajosa que les imposibilite aprovechar las oportunidades existentes.

La creación de posibilidades para la incorporación de la mujer a la vida económica activa y su promoción a cargos relevantes en la sociedad; la intención de acercar las condiciones de vida del campo a las de la ciudad, humanizar los trabajos más rudos, y mantener en un marco estrecho las diferencias salariales, fueron propósitos que se implementaron concretamente en regulaciones y acciones específicas para homogeneizar las condiciones de vida de la población. A partir de la crisis de los noventa, se posponen algunos de esos propósitos.

La relevancia otorgada a la equidad se tradujo en un modelo social en que se

adjudicó un papel relativamente menor a los ingresos monetarios en el acceso al bienestar; y consecuentemente un rol mayor al acceso incondicional y gratuito a los servicios de salud, educación y seguridad social; para lo cual la universalidad de esos servicios fue aplicada como una condición necesaria.

También el modelo incorporó medidas de política, dirigidas a que la principal vía de movilidad social ascendente fuera el empleo, especialmente la calificación adquirida y los resultados laborales. En materia laboral se consideró equitativo, recibir en correspondencia con el aporte realizado dentro del marco de una escala de salarios preestablecida en la que las mayores retribuciones de los asalariados no excedían a 4,5 veces las menores.

Junto a ello se incluyeron medidas de redistribución del ingreso con un tratamiento preferencial hacia la mujer, los niños, ancianos y la población de zonas rurales, en el propósito de que la desigualdad social resultante se mantuviera dentro de límites considerados admisibles para la sociedad.

Como se puede colegir, en el caso de Cuba no sólo la equidad es un objetivo de la política social que se aplica por vía de favorecer el acceso de aquellos más necesitados sino que el modelo social de funcionamiento tiene implícito en su diseño regulaciones para aplicar criterios de solidaridad.

La crisis económica de los noventa y la reforma aplicada tuvieron el efecto de disminuir la equidad que caracterizaba a la sociedad cubana –sin llegar a los nive-

les de desigualdad que muestra la región-. Han surgido nuevos instrumentos incorporados al modelo social que están siendo utilizados con fines solidarios (Colectivo de autores CEPAL-INIE, 2004). Los programas sociales más recientes en que se selecciona a los beneficiarios y se personalizan los servicios suponen también el rescate de la equidad.

Adicionalmente, la aplicación de criterios de equidad en Cuba trasciende el ámbito de lo nacional, y se incorporan proyectos de Política Social dirigidos a ayudar a otros países en desarrollo, en las esferas de la salud y la educación, entre otros. Esa solidaridad no se deja sólo a la caridad de la población sino que el gobierno promueve la solidaridad internacional y crea los mecanismos institucionales que encauzan esas acciones por la vía de convenios de colaboración intergubernamentales o a través de organismos de Naciones Unidas. Ningún país subdesarrollado practica la solidaridad como Cuba.

El ejemplo más significativo es, quizás, el llamado Programa Integral de Salud. Este programa tiene dos vertientes; una en que Cuba brinda ayuda médica y sanitaria para la prestación de servicios en los países más pobres y dentro de éstos en las zonas más apartadas, donde ningún médico local ejerce pues no hay suficientes recursos monetarios que lo estimulen en el marco de reglas mercantiles. Cuba aporta los profesionales y técnicos de la salud, los que brindan sus servicios gratuitamente en esas comunidades. A finales del 2004 el personal cubano de salud –más de 2 500 colaborado-

res- estaba presente en 28 países de América Latina, África y Asia.

La otra vertiente del Programa pretende contribuir a formar el personal médico y de enfermería del que adolecen esos países, los que en el futuro deberán sustituir al personal cubano. Se creó la Escuela Latinoamericana de Medicina y se proyecta que abarque unos 10 mil estudiantes. Al cierre del 2004 estudiaban en sus aulas más de 8900 alumnos procedentes de 27 países de América Latina, el Caribe y Estados Unidos. En el 2005 egresaron los primeros médicos formados en este programa. Se prevé unas 1250 nuevas becas anualmente.

Para la matrícula se exige la doble condición de que los postulantes sean originarios de zonas donde la relación población/médico es muy elevada y que se comprometan a ejercer la profesión en esas mismas zonas, aplicando ellos el espíritu de solidaridad.

La enseñanza es gratuita y los gobiernos de esos países sólo se hacen cargo del transporte aéreo. El gobierno cubano otorga la beca que incluye matrícula, alimentación, residencia, vestuario, así como un estipendio mensual a cada estudiante.

Desafíos para políticos e investigadores

Algunas reflexiones a manera de conclusión

El mundo actual necesita que se le cuestione. El imaginario colectivo respecto a qué es desarrollo, cómo éste se mide, qué es pobreza, equidad y democracia, qué

espacio e institucionalidad deben tener las políticas públicas, entre otros temas, ha sido impuesto por las cúpulas en el poder del norte (GUERRERO, 2006). Sin embargo, es mucho lo que se puede avanzar en el desarrollo social con una brújula humanista, por sendas inéditas, si se antepone la sociedad al mercado.

El Gobierno cubano ha aplicado una política social creativa, que rompe esquemas y a la vez exige constante renovación; y sus resultados prácticos sobresalen positivamente respecto al mundo en desarrollo, en especial dentro de la región latinoamericana. El análisis de una experiencia como la descrita permite señalar dónde se encuentran algunos de los desafíos que tienen ante sí los políticos y los investigadores sociales.

Los políticos tienen que desplegar una voluntad real para trascender las recetas de políticas económica y social que prevalecen, y desarrollar acciones sociales alternativas propias y más adaptadas a las realidades de un mundo en que las inequidades lastran los esfuerzos que se realizan para mejorar la situación social de la población en sus países. La cabal integración de políticas económicas y sociales es un punto relevante.

Los científicos sociales tienen que aportar conocimientos científicos sólidos en diversos planos. En el plano teórico-metodológico se requiere de una redefi-

nición de conceptos y postulados, proponer mejores indicadores de medición de los procesos económicos y sociales, y construir un cuerpo teórico –inexistente aún– que permita a los políticos que tienen la voluntad de posibilitar el progreso de sus pueblos, la adopción de decisiones.

En el campo empírico queda mucho por hacer para apoyar el diseño y evaluación de políticas, programas y proyectos así como en la interpretación de la situación socioeconómica, los factores de mayor impacto en ellas y en explorar las aspiraciones y expectativas de la población y sus insatisfacciones con la política social en aplicación. En esa dirección un elemento que requiere de avances ulteriores importantes es la utilización de manera integrada y no como métodos independientes de las técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación en el estudio de la práctica social.

Tanto a políticos como a investigadores, les corresponde la creación de condiciones para que el diálogo entre ambos sea fluido y fructífero.

Un mundo más diverso es un mundo más rico y en una era de pensamiento único, contribuir a la diversidad y al debate es de por sí una contribución útil. Sirva esta presentación como contribución al debate.

Referencias

ARRAIGADA, I.; GODOY, L. **Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años**

noventa. Santiago de Chile: CEPAL, 1999. (Serie Políticas Sociales, 32). Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml>

- /7/4657/lcl1179e.pdf>. Acesso em: jan. 2010.
- BERRY (Ed.). (1998). *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado. Citado por Ranis y Stewart.
- CEPAL. **Focalización y pobreza: nuevas tendencias en la política social**, Santiago de Chile, 1999.
- CEPAL. **Equidad, Desarrollo y Ciudadanía**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000.
- CEPAL. **La brecha de la equidad: una segunda evaluación**. Santiago de Chile, 2000^a.
- CEPAL. **Panorama social de América Latina 2002-2003**: documento informativo. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.
- POLITICA social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI. México D. F.: CEPAL/INIE/PNUD, 2004. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgibn/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/15003/P15003.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>>. Acesso em: jan. 2010.
- CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2005**. Santiago de Chile, 2006. Nota Informativa.
- CEPAL. **Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, 2006^a.
- COLECTIVO de autores INIE. Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones. **Revista Cuba: Investigación Económica**, La Habana, n. 1, 1998.
- COLECTIVO de autores INIE. **Servicios de Educación, Salud, Agua y Saneamiento en Cuba: una contribución al World Development Report 2004 del Banco Mundial**. La Habana: INIE, 2003.
- COLECTIVO de autores MFP. **Administración financiera del estado cubano**. Montevideo: ASDI / CECOFIS / Universidad de la República de Uruguay, 2004.
- FERRIOL, A. (2001): El modelo social cubano: una aproximación a tres temáticas en debate. **Revista Cuba: Investigación Económica**, La Habana, n. 1, 2001.
- GUERRERO, M. (2006): El impacto del mercado en la diversidad cultural: el disciplinamiento de los movimientos sociales en Chile como condición estructural de entrada a la globalización neoliberal. In: ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ECONOMISTAS SOBRE GLOBALIZACIÓN Y PROBLEMAS DEL DESARROLLO, 8., 2006, La Habana. **Anales...** La Habana, 2006.
- MEP. **Programas especiales de desarrollo social**. La Habana, 2003.
- ONE-ASDI-CEPAL. **Inventario de servicios estadísticos en Cuba**. México D.F., 2003.
- PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano 1996**. Washington D.C.: Ediciones Mundi-Prensa, 1996.
- PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano 2003**. Washington D.C.: Ediciones Mundi-Prensa (versión en español), 2003.

REPÚBLICA DE CUBA. **Constitución de la República de Cuba**. La Habana, 1997.

RANIS, G.; STEWART, F. (2002), Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 78, 2002.

UNESCO (2000). **Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje,**

matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado. Santiago de Chile, 2000.

WORLD BANK. **World Development Report 2004**. Washington D.C: World Bank / Oxford University Press, 2004.