

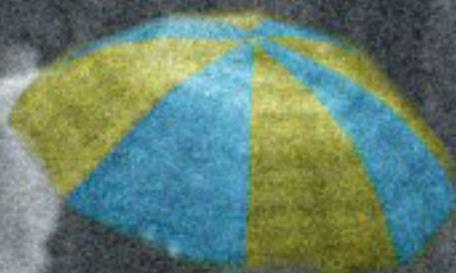
Angela Ferriol

Goran Therbörn

Rita Castineiras

POLITICA SOCIAL:

EL MUNDO
CONTEMPORANEO
Y LAS EXPERIENCIAS
DE CUBA Y SUECIA.



Esta edición ha sido posible gracias al programa de «Formación en Economía para Altos Funcionarios del Gobierno de Cuba», financiado por Asdi,

© 2004, Rita Castiñeiras

© 2004, Ángela Ferriol

© 2004, Göran Therborn

© Sobre la presente edición:

Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, 2002.

ISBN 959-7166-10-0

Instituto Nacional de Investigaciones Económicas

Calle 82 313 e/3a. y 5a. Avenida, Miramar

La Habana, Cuba

Teléfono (573) 23 8204

E-mail: inie@inie.get.tur.cu

Departamento de Economía

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

URUGUAY

José Enrique Rodó 1854 / Montevideo

Tel.: + (5982) 409 29 73 / + (5982) 401 77 07

Fax: + (5982) 408 19 17

E-mail: pub@decon.edu.uy

www.decon.edu.uy

Diseño: Rodolfo Fuentes/Uruguay

rfuentes@internet.com.uy

Impreso en PRONTOGRAFICA,

Cerro Largo 850, Tel.: +5982 902.3172

Montevideo/Uruguay

prontografica@adinet.com.uy

D.I.

Queda expresamente prohibida la reproducción o transmisión de este libro, total o parcial, por cualquier forma o medio, ya sea impreso, electrónico, digital o mecánico, incluso la grabación, almacenamiento informático o distribución por Internet, sin la previa autorización de sus autores.

Política Social:

El mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia

Rita Castiñeiras
Ángela Ferriol
Göran Therborn



Agencia Sueca de Cooperación
Internacional para el Desarrollo



Instituto Nacional
de Investigaciones
Económicas / Cuba



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República
Uruguay



Índice

Presentación	9
Prefacio	13
1. EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA SOCIAL	
INTRODUCCIÓN	15
1.1 LA CUESTIÓN SOCIAL	17
1.1.1 Hitos de la Política Social en la Historia Mundial	18
1.1.2 La Política Social en América Latina	26
1.2 CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN DEL BIENESTAR HUMANO	43
1.2.1 Desarrollo Humano	44
1.2.2 Pobreza	48
1.2.3 Nivel de Vida	58
1.2.4 Calidad de Vida y Modo de Vida	62
1.2.5 Capital Humano	63
1.2.6 Capital Social	69
1.2.7 Equidad	74
1.2.8 Desigualdad	77
1.3 FORMAS INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA SOCIAL	82
1.3.1 Organización de la Prestación de los Servicios	83
1.3.2 Formas de Financiamiento	90
1.3.3 La Posición de los Beneficiarios	93
1.4 POLÍTICAS SOCIALES: PANORAMA MUNDIAL DE DESAFÍOS	95
1.4.1 Desafíos Históricos en el Mundo Actual	95
1.4.2 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	109
1.4.3 Nuevos Desafíos del Siglo XXI	114

1.4.4 El Drama Social del Postsocialismo en Europa del Este y Asia Central	119
1.4.5 Gastos Sociales Públicos	120

2. CUBA: UNA EXPERIENCIA ÚNICA EN EL CONTINENTE AMERICANO

INTRODUCCIÓN	123
---------------------	-----

2.1 EL CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO	124
---	-----

2.1.1 Modelos Económicos Socialistas: Su Impacto en el Desarrollo Económico y Social de Cuba	125
---	-----

2.1.2 Reforma Económica en los Noventa: Particularidades del Caso Cubano	141
---	-----

2.2 LA POLÍTICA SOCIAL CUBANA: OBJETIVOS, ESTRATEGIAS E INSTITUCIONALIDAD	151
--	-----

2.2.1 Objetivos y Estrategias	151
-------------------------------	-----

2.2.2 Política Social y sus Instituciones	155
---	-----

2.2.3 Aspectos Sectoriales de la Política Social	159
--	-----

2.2.4 Vulnerabilidad Externa y Medidas de Política Social	164
---	-----

2.2.5 Nuevos Programas sociales	168
---------------------------------	-----

2.3 DESARROLLO SOCIAL DE CUBA	184
--------------------------------------	-----

2.3.1 Población	184
-----------------	-----

2.3.2 Desarrollo Humano	185
-------------------------	-----

2.3.3 Pobreza	186
---------------	-----

2.3.4 Desigualdad	192
-------------------	-----

2.3.5 Educación	194
-----------------	-----

2.3.6 Alimentación	199
--------------------	-----

2.3.7 Salud	204
-------------	-----

2.3.8 Seguridad y Asistencia Social	208
-------------------------------------	-----

2.3.9 Empleo	211
--------------	-----

2.3.10 Vivienda	215
-----------------	-----

2.3.11 Financiamiento de la Política Social: Prioridad del Gasto Público	218
---	-----

2.4 CUBA: ¿MITO O REALIDAD?	221
3. SUECIA: SU CONTEXTO Y SU SIGNIFICADO	
INTRODUCCIÓN	225
3.1 CAPITALISMO, DESARROLLO ECONÓMICO Y POLÍTICA SOCIAL	226
3.1.1 Dilemas del Desarrollo Social	227
3.1.2 Efectividad de las Políticas Sociales	231
3.2 POLÍTICA SOCIAL EN SUECIA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS	236
3.2.1 El Marco Económico	236
3.2.2 Educación	239
3.2.3 Alimentación	241
3.2.4 Salud	241
3.2.5 Familia y Niños	244
3.2.6 Empleo	246
3.2.7 Seguridad y Asistencia Social	248
3.2.8 Vivienda	251
3.3 SUECIA: UN PEQUEÑO LABORATORIO SOCIAL	253
4. REFLEXIONES FINALES	255
BIBLIOGRAFÍAS	
A. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	259
B. BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA	273



Presentación

“Políticas Sociales: el mundo contemporánea y las experiencias de Cuba y Suecia” es un libro de texto resultado del trabajo de dos economistas cubanas, Rita Castiñeiras y Ángela Ferriol y del sociólogo sueco Göran Therborn, en el marco del programa de “Formación y Capacitación en Economía para Altos Funcionarios del Gobierno de Cuba” que se inscribe en el acuerdo de Cooperación Técnica entre los gobiernos de Cuba y Uruguay, financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi).

9

Si bien cuando el programa de “Formación y Capacitación en Economía para Altos Funcionarios del Gobierno de Cuba” se puso en marcha, en 1996 en Montevideo, Uruguay, no se preveía ni la realización de investigaciones en el área económica, ni la elaboración de libros de textos, ambas actividades surgieron como una posibilidad a partir de los avances registrados en la acumulación de conocimientos económicos de la parte cubana y de la identificación de prioridades de estudio en distintas áreas de su economía. Inicialmente el programa preveía el desarrollo de cursos teórico-prácticos en Montevideo, Uruguay, en el área de Política Económica, poniendo el acento en la Política Fiscal, la Monetaria y en otros específicos del área financiera,



en los que han participado más de trescientos funcionarios del Gobierno de Cuba desde 1996. Sin embargo, en el desarrollo del programa se evidenció la necesidad de ampliar las actividades formativas, en Cuba y fuera de ella, a la vez que se incorporaron profesores de Suecia, Chile, Argentina, España, México, Perú e Italia entre otros, lo que contribuyó, conjuntamente con la acumulación propia de las instituciones cubanas, a generar una masa crítica que hizo posible proyectar actividades de investigación en el área económica.

10

En los aspectos que contribuyen a desarrollar esa masa crítica en el área económica en Cuba son de señalar dos áreas del programa de “Formación y Capacitación en Economía para Altos Funcionarios del Gobierno de Cuba” que creemos de particular relevancia para la producción científica en Cuba en el área económica. Por un lado, la participación de estudiantes cubanos en el programa de Maestría del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de Uruguay, de la cual han egresado cinco master que se encuentran trabajando en su área de especialización en Cuba, lo que seguramente será un aporte relevante a la acumulación en el área económica que ya se venía realizando en el país. Por otro lado, la muy rica experiencia que ha permitido el desarrollo de proyectos de investigación en las instituciones cubanas, en áreas consideradas por las contrapartes cubanas como de relevancia estratégica, en interacción con destacados investigadores en el área económica internacional. Como era esperable, los resultados de estos proyectos de investigación, tanto por la relevancia para Cuba como por su calidad, constituyen un resultado significativo para el proceso de transformaciones que viene realizando dicho país. La publicación de los resultados de esa actividad de investigación, junto con elaboración de textos en determinadas áreas de la economía, resulta un aporte importante del programa a la formación de las nuevas generaciones de economistas cubanos.

Con el libro que se presenta en esta oportunidad son cinco los libros que el programa de “Formación y Capacitación en Economía para Altos Funcionarios del Gobierno de Cuba” ha publicado. El primero de ellos, “Instrumentos para el análisis económico” en el año 2001, resultado del trabajo de dos autores cubanos, Oscar Echeverría y Alina Hernández, junto a los profesores Ruben Tansini (Departa-



mento de Economía de la Universidad de la República, Uruguay) y Mario Zeján (de Asdi, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo), es la adaptación a la realidad cubana de un libro de texto introductorio a la economía publicado por el Departamento de Economía de La Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay. El segundo libro, "Cuba: el sector agropecuario y las políticas agrícolas ante los nuevos retos", es el resultado de la investigación que realizara un grupo de profesionales cubanos (Alfredo González, Pablo Fernández, Anicia García y Tatiana Tristá) con el asesoramiento y participación de los profesores Renato Aguilar (Universidad de Gotemburgo, Suecia) y Jorge Dresdner (Universidad de Concepción, Chile). El tercer libro, "Administración Financiera del Estado Cubano", es asimismo el resultado del trabajo de un colectivo de autores cubanos coordinados por el Dr. José Carlos del Toro, con la participación del profesor Isaac Umansky (Universidad de la República, Uruguay), así como el cuarto libro, "Ganadería en Cuba: desempeño y desafíos" es el fruto de la otra investigación que realizara un grupo de profesionales cubanos (Alfredo González, Pablo Fernández, Ángel Bu y Carmen Polanco) con el asesoramiento de los profesores Renato Aguilar (Universidad de Gotemburgo, Suecia), Jorge Dresdner (Universidad de Concepción, Chile) y Ruben Tansini (Departamento de Economía, Universidad de la República, Uruguay).

11

Por su parte, es de señalar que actualmente se encuentran en curso otras tres investigaciones en áreas de alta relevancia para la economía cubana, como por ejemplo la referida a la "Competitividad del Sector Industrial en Cuba", la "Evaluación del Impacto del Turismo en Cuba: Sus Desafíos a Futuro" y "La Administración Financiera del Estado Cubano: Fase II", que también esperamos que resulten en libros que contribuyan a esa acumulación que en el área económica viene realizando Cuba.

Dr. Ruben Tansini

*Coordinador del Programa de Formación y Capacitación en
Economía para Funcionarios del Gobierno de Cuba*



Prefacio

El presente libro sobre Política Social, se realizó en el marco del acuerdo de Cooperación Técnica entre los gobiernos de Cuba y Uruguay, financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI). Tiene por finalidad introducir en la enseñanza universitaria cubana y en la discusión de políticas públicas, la investigación y experiencia sueca e internacional y la comparación de éstas con sus equivalentes en Cuba.

13

El resultado concreto es producto de la cooperación personal entre Rita Castiñeiras, Directora de Desarrollo Social del Ministerio de Economía y Planificación; Ángela Ferriol, Vicedirectora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas; y de Göran Therborn, Director del Colegio Sueco de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

Los autores queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a las instituciones auspiciadoras, en especial a Ruben Tansini, de la Universidad de la República de Uruguay y coordinador general del proyecto; y a Claudio Vigoa, del Ministerio de Economía y Planificación de Cuba. También nuestro agradecimiento a Mónica Rosenberg, Directora del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Suecia y a Elena Álvarez, Directora del Instituto Nacional de Investigaciones



Económicas de Cuba por la hospitalidad y la cooperación brindada por sus instituciones en los dos encuentros de trabajo que sostuvimos para la elaboración del libro.

Asimismo, se agradece de manera muy especial a Tabaré Vera, de la Universidad de la República de Uruguay por sus valiosos comentarios a cada uno de los capítulos del libro, y a Rosario Domingo y Rodolfo Fuentes por su inapreciable ayuda en la revisión, diseño y edición del texto. Se agradece a Sonia Therborn por la traducción al español de la contribución de Göran Therborn.

Los autores somos los únicos responsables de los contenidos. Nuestra colaboración personal ha sido muy cordial y nos ha estimulado mutuamente sin necesariamente estar de acuerdo en todo.

14

El capítulo 1 fue compartido. Therborn fue autor principal de los Hitos de la Política Social en la Historia Mundial, los conceptos de Desarrollo Humano y Nivel de Vida, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Nuevos Desafíos del Siglo XXI. Asimismo, Ferriol desarrolló la Política Social en América Latina, y los conceptos de Pobreza, Capital Humano, Capital Social y Equidad, mientras que Castiñeiras los conceptos de Calidad de Vida y Modo de Vida y los Desafíos Históricos en el Mundo Actual.

El capítulo 2, sobre Cuba como experiencia única del continente americano, fue desarrollado por las autoras cubanas; y el capítulo 3, sobre Suecia, su contexto y significado, por el autor sueco. Las autoras cubanas son responsables de las Reflexiones Finales.

Los autores



1

EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA SOCIAL

15

INTRODUCCIÓN

Política Social es un conjunto de objetivos y medidas dirigidas a mejorar la calidad de vida o el bienestar de la población. Se ocupa también de evaluar resultados sociales tales como nivel de vida, pobreza, desigualdad, seguridad, entre otros. Además, comprende el estudio de las instituciones sociales y sus funciones; por ejemplo, el sistema de salud o de educación. Su contenido concreto y su diferencia con otro tipo de políticas varían mucho entre países y en el tiempo, toda vez que las distintas definiciones tienen raíces históricas y un significado social y político. Por ejemplo, en la mayoría de los casos incluye seguros sociales, salud y asistencia social. En Cuba, la Política Social comprende también alimentación, vivienda, agua y saneamiento, educación, cultura y deportes, mientras que en Suecia, estos últimos, no se consideran parte de la Política Social.

En los últimos veinte años la Política Social, entendida como administración social, se ha transformado en un tema académico importante en casi todo el mundo, aunque tiene una antigua trayectoria que se remonta a la Alemania de la última década del siglo XIX. Como disciplina universitaria independiente, se impartió por primera vez en 1950 en la Escuela de Estudios Económicos de Londres.

El estudio de la Política Social en la década de los noventa se expandió rápidamente en Asia del Este, Europa del Sur, Europa Oriental y en América Latina. En un gran número de países de la Unión Europea se han creado grados de maestría internacional en esta materia. También se ha transformado en una de las especialidades principales de la sociología mundial, vinculada con la investigación sobre trabajo, mercados laborales y relaciones de género.

Otras disciplinas relacionadas con la Política Social son las de derecho social y trabajo social. Los estudios de Política Social y Trabajo Social se complementan ya que la esencia del Trabajo Social es la asistencia social a individuos y familias.

16 Esta expansión académica responde a la elevación de la conciencia sobre las dimensiones sociales del desarrollo, con el consecuente crecimiento de los servicios sociales y los gastos, lo que induce la necesidad de aumentar la eficiencia.

En la práctica extra académica, la Política Social se refiere al conocimiento y a la capacidad básica de diseñar, dirigir y evaluar planes y medidas, y sus efectos sobre el bienestar de la población y el funcionamiento de la economía. Los conocimientos en Política Social se han convertido en un recurso importante en la confección de las políticas públicas contemporáneas.

La Política Social ha devenido en preocupación fundamental de las organizaciones de las Naciones Unidas tales como la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otras. Una expresión

clara de los esfuerzos de esas instituciones en la promoción de políticas sociales más efectivas son las Cumbres Mundiales, convocadas a partir de los noventa, en las que se proponen programas de acción en cada uno de los aspectos sociales y se busca el consenso de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países.

El PNUD se transformó en los años noventa en la organización mundial de mayor importancia en esta especialidad y su Informe Anual sobre Desarrollo Humano es, desde 1990, la fuente principal de información mundial en asuntos sociales.

En América Latina, la CEPAL dedica esfuerzos significativos a los análisis sociales y a la conformación de bases estadísticas comparables; mientras que en la Unión Europea se fomenta un gran número de estudios sociales comparados y se ha estado creando una importante base de datos económicos. Desde los años sesenta, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)¹ ha sido la fuente más importante de datos estadísticos sobre los países ricos².

1.1 LA CUESTIÓN SOCIAL

17

La Política Social surge como respuesta a la denominada cuestión social, es decir, aquellos asuntos que se fueron constituyendo como preocupaciones sociales a las que se debía brindar una respuesta colectiva.

Ese devenir de temas emergieron en distintas circunstancias históricas concretas en dependencia del país. Aunque existen historias nacionales que relatan cada caso, es insuficiente la historiografía mundial que integra estos acontecimientos.

1 OCDE: Es una organización interestatal de coordinación de políticas, consultas e investigación, que agrupa tradicionalmente a Europa Occidental, Norteamérica, Japón, Australia y Nueva Zelanda. En otras palabras, las partes más ricas del mundo. En los años recientes se han incorporado nuevos miembros como México, Corea del Sur, Hungría, Polonia y Turquía.

2 Se refiere a los países con ingreso per cápita de 9076 dólares o más, según la clasificación del Banco Mundial. Puede consultarse el Banco Mundial (2004).



En el caso particular de América Latina y el Caribe por el contrario, existen antecedentes que permiten conceptualizar de manera más integral el desarrollo de la Política Social.

En este epígrafe se abordarán, primeramente, los principales temas en el desarrollo de la Política Social moderna brindando una orientación histórica mundial; y posteriormente se presentará la perspectiva histórica en América Latina y el Caribe.

1.1.1 Hitos de la Política Social en la Historia Mundial

Derechos

La Política Social moderna surgió como una política de derechos dirigida a reivindicar a los desfavorecidos y limitar a los poderosos. La Política Social significa una restricción al derecho de los patronos y padres y un reconocimiento al derecho de los trabajadores, niños y mujeres. La legislación industrial, la legislación infantil y el seguro social del siglo XIX son el comienzo de la historia de la Política Social moderna.

18

El concepto de derechos cívicos sociales fue planteado por la Revolución Francesa aunque no se puso en práctica. La Revolución Industrial dio el primer impulso a la Política Social, tanto por las dramáticas manifestaciones de pobreza y explotación, como por su propiedad de engendrar fuerzas de protesta y rebelión, a través del movimiento obrero organizado.

La cuestión del trabajo infantil y la necesidad de eliminarlo surgió también desde los inicios del siglo XIX, y en 1833 se creó la primera ley británica de la industria que prohibía la utilización de los niños menores de nueve años en la industria textil, y limitaba a 48 horas el trabajo semanal de los niños de 9 a 12 años. El trabajo infantil fue eliminado en forma progresiva, en Europa Occidental y en América del Norte solamente a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Hoy el trabajo infantil está prohibido de acuerdo con una convención de la OIT, siendo aún frecuente en muchas partes del Tercer Mundo.

En la segunda mitad del siglo XX, los organismos de la ONU han extendido el concepto de derechos sociales al ámbito mundial, y formulado metas más que derechos específicos que se puedan reclamar.



Recuadro 1

ESTADO DE BIENESTAR: "WELFARE STATE"

La noción de "Estado de Bienestar" surgió en Gran Bretaña durante la segunda guerra mundial, y su origen se debe a su fácil contraste y aliteración con el término "warfare". Fue acuñada por primera vez por el arzobispo Temple, como un Estado de preocupación por sus ciudadanos y por el bienestar de éstos, opuesto al Estado de Guerra.

Un documento que sentó precedentes históricos fue el llamado Informe Beveridge, publicado en 1942 por el gobierno británico, en el cual se proponía un plan nacional de seguro social integral, unificado y complementado con una asignación infantil, un servicio nacional de salud y una política económica comprometida con el pleno empleo. El informe cambió el panorama de las políticas sociales; después de la guerra el informe Beveridge proporcionó las líneas directivas de la política social del nuevo movimiento.

En Suecia hubo una crítica a la idea de Beveridge sobre "flat-rates", es decir, contribuciones y beneficios iguales para todos independientemente de los ingresos económicos y que sólo cubrían el mínimo de subsistencia.

El término "Estado de Bienestar" no parece haber adquirido un estatus significativo en el lenguaje latinoamericano, aunque el uso del término se hace más frecuente entre los académicos.

Fuente: Esping-Andersen G., et al. (2002).

19

Patriarcado

El asunto del patriarcado tiene dos dimensiones: la relación padres-hijos y la relación esposo-esposa.

Desde el siglo XIX se hizo patente la preocupación por los casos de crueldad hacia los hijos. En 1889, Francia y Gran Bretaña aprobaron una ley que limitaba los derechos paternales y maternos de maltratar a los hijos a voluntad, y pronto se extendió esta protección al resto de Europa y Norteamérica. En 1912, en los Estados Unidos, se creó la Oficina Federal del Niño; en 1916, en Argentina, los médicos organizaron el primer Congreso Panamericano del Niño. Este último, propició la creación del Código Panamericano de Derechos del Niño, en 1948, que establece el derecho a no ser explotado ni ser humillado sino a ser cuidado, mantenido en buena salud y provisto de una completa educación.

La dimensión esposo-esposa del patriarcado no ha sido incluida en el campo de la Política Social, aunque la protección a la familia ha sido considerada, frecuentemente, parte de ésta.

En 1915, en Suecia, se aprobó la primera ley sobre igualdad matrimonial. De mayor alcance fue la legalización de la libre elección de pareja matrimonial y la relación igualitaria entre marido y mujer, institucionalizada en la ley soviética de familia de 1918, desde donde se difundió, con las revoluciones socialistas después de la segunda guerra mundial, a Europa del Este y China.

La Conferencia de Mujeres organizada por las Naciones Unidas en México en 1975, y la década siguiente de trabajo sobre Mujer y Desarrollo de la ONU, propiciaron un adelanto importante a nivel mundial en la deslegitimación del patriarcado y en la atribución de poderes a la mujer, aunque aún persiste la desigualdad de géneros.

Seguridad social, desempleo y pleno empleo

20

La tradición europea de Política Social se desarrolló en estrecho contacto con el mercado del trabajo, las relaciones industriales entre empleadores y obreros y las condiciones de trabajo. El empleo y la seguridad en el trabajo junto con el derecho sindical, eran las preocupaciones sociales más importantes del movimiento obrero, situándose en el centro de la Política Social y de su estudio científico.

La Revolución Industrial y el surgimiento de una clase trabajadora industrial, fueron base de los movimientos de los pobres y explotados en la historia. La cuestión social surgió en Europa, en forma de pregunta que se hacían la clase dominante y sus intelectuales en el segundo tercio del siglo XIX: ¿Qué hacer con el proletariado industrial que constituía una seria amenaza contra la propiedad y la jerarquía del estatus existente?

La Política Social fue la respuesta a esa pregunta. La crisis ocurrió en Alemania, en donde Otto Von Bismarck tuvo que enfrentar al movimiento obrero socialdemócrata marxista.

A partir de 1883, el gobierno alemán lanzó una serie de proyectos novedosos de seguridad social que consistían en tres seguros públicos obligatorios para los trabajadores de la industria: seguros de

enfermedad, de accidentes del trabajo y de vejez e invalidez, que se subvencionaban paritariamente a través de contribuciones de empleadores y obreros. Este tipo de legislación es, hasta hoy, el núcleo de la seguridad social.

Las compañías de seguro se desarrollaron en el transcurso del siglo XIX aprovechando el avance de la teoría de la probabilidad, y la elaboración de una matemática específica para el cálculo de las contribuciones necesarias para determinada indemnización, bajo varias probabilidades de riesgo. Esta ciencia actuarial hizo posible los proyectos de seguros fiables a gran escala, tanto en contra de riesgos sociales como en contra de daños comerciales.

El seguro contra accidentes del trabajo se difundió rápidamente entre los sistemas de seguros generalizándose, en toda Europa Occidental, alrededor de la primera guerra mundial. El seguro sueco de jubilaciones de 1913, fue el primer plan de seguros sociales que abarcó a todos los ciudadanos de un país.

Con el crecimiento económico después de la segunda guerra mundial, en la Política Social se incorporan dos temas relacionados con la seguridad social. El primero surgió por la necesidad de adaptar el monto de la jubilación a la evolución de los precios, pues las pensiones calculadas según el sueldo del pasado perdían una parte de su poder adquisitivo por la inflación. En 1957, Alemania fue el país pionero en enfrentar este problema, al indexar las jubilaciones a la evolución general de los precios. El ingreso indexado de las jubilaciones se difundió rápidamente en los países capitalistas desarrollados, mientras que en los países socialistas de Europa del Este no se adoptó un ajuste automático, al no producirse alta inflación, cuestión que si ocurrió y afectó a muchos países de América Latina.

El segundo tema se vincula con el financiamiento de la seguridad social, al preverse la incapacidad de sustentación de los sistemas por el envejecimiento de la población. En la búsqueda de alternativas, recientemente, la seguridad social ha sido utilizada como medio de acumulación de capital y creación de mercados financieros. Las jubilaciones públicas fueron reemplazadas, total o parcialmente, por un sistema de ahorro individual en fondos de pensiones privados, que operan en el mercado de bonos y acciones. La jubilación obtenida depende de las ganancias de esos mercados.



El sistema se extendió en América Latina y ha tenido aceptación en países de Europa del Este. En Suecia y Cuba se optó por mantener los fondos públicos de jubilaciones. En algunos casos, se han producido pérdidas en el mercado bursátil que han hecho que esta instrumentación de las jubilaciones continúe en el centro del debate de la Política Social de los países.

Otro problema del proletariado industrial a finales del siglo XIX y que llega hasta nuestros días, es el desempleo. Las economías liberales prevalecientes, sostenían que no había nada que el Estado pudiera hacer en contra del desempleo. La primera respuesta a esa cuestión se dio en 1900 en Bélgica, en la ciudad de Ghent, donde se inició un sistema de seguro de desempleo organizado por el sindicato, con considerables subsidios públicos. Gran Bretaña fue el primer país en establecer, en 1911, un sistema de seguro público obligatorio al desempleo, lo que se extendió posteriormente. Todos los sistemas de seguro procuraban mantener la indemnización de desempleo por debajo del salario más bajo.

22

Con la depresión de los años treinta, surgieron nuevas ideas económicas que sostenían que el gasto público podía ser utilizado para contrarrestar los ciclos de depresión económica, por medio de obras públicas y el aumento del empleo. El economista británico John Maynard Keynes les dio una formulación teórica a las políticas económicas contra cíclicas, la que se conoce como keynesianismo. A partir de esos avances teóricos, el pleno empleo se transformó en la principal meta de la Política Social nórdica. Esta misma meta fue respaldada en Gran Bretaña después de la guerra mundial, pero con un compromiso menos concreto al plantearse el mantenimiento de un nivel de empleo alto y estable. En Estados Unidos el Congreso rehusó comprometerse con ese objetivo, mientras que en el continente europeo tampoco se estableció un compromiso claro.

Por el contrario, los países socialistas institucionalizaron el pleno empleo y se aplicaron políticas sociales para crear fuentes de trabajo público. En el Tercer Mundo los asuntos de pleno empleo y desempleo se vuelven difusos, debido al enorme y creciente sector informal de trabajo sin protección legal. Sólo en Cuba se sitúa el pleno empleo como objetivo social, aún en detrimento de la eficiencia.





Pobreza

La preocupación por la pobreza se registra en Gran Bretaña en 1601, año en que se proclamó la primera ley nacional sobre ayuda a los pobres y las vías para limitar su aumento. Sin embargo, no fue hasta mediados del siglo XVIII en que la posibilidad real de crecimiento económico creó las bases, para que el tema se generalizara y ocupara un lugar importante en la Política Social. En la segunda mitad del siglo XX, el tema alcanza rango mundial, al punto de centrar la atención de la comunidad internacional en las Cumbres Mundiales celebradas a finales de siglo.

Varias son las aristas que se han incorporado en la Política Social. En primer lugar, lograr una definición clara de qué entender por pobreza. En segundo lugar, sus causas y cómo medirla. Tercero, cómo localizar a los grupos afectados por el problema, y en cuarto lugar definir el tipo de ayuda que se le pudiera brindar y cómo institucionalizarla³.

La pobreza difiere cualitativa y cuantitativamente entre los países desarrollados y los países en desarrollo, por lo que la Política Social dirigida a la atención de este problema es distintiva en cada caso. En la práctica, el asunto de la pobreza no ha sido resuelto y ello explica que su disminución constituya hoy la primera meta mundial señalada para el siglo XXI.

23

Población

En los años treinta del siglo XX, la promoción del incremento de la tasa de natalidad pasó a formar parte de la Política Social de Europa. Las medidas se encaminaron por dos vías, el subsidio a las familias extensas y el estímulo a la creación de nuevos matrimonios.

Suecia se distinguió por su vigorosa política de promoción de la natalidad, caracterizada por ser igualitaria en cuanto al género⁴. A las parejas se les estimulaba a tener más hijos si lo deseaban, ofertándoles

³ En los epígrafes siguientes se brindan elementos sobre estos temas. Ver epígrafes 1.1.2 y 1.2.2.

⁴ En Suecia esta política fue inspirada por el economista Gunnar Myrdal, Premio Nóbel de Economía y por su esposa Alva, Premio Nóbel de la Paz.





préstamos, viviendas municipales, provisión de atención pública para los niños, más opciones a la mujer, y prohibiéndole a los patronos despedirlas tras haber contraído matrimonio o haber dado a luz. Consecuentemente con su orientación pro-feminista y de selección libre, las medidas incluyeron también el levantamiento de la prohibición de usar anticonceptivos y una limitada posibilidad para realizarse abortos.

Europa del Este tampoco fue amenazada por sobrepoblación sino por escasez de fuerza de trabajo, y a fines de los sesenta los países socialistas de la región trataron de detener el descenso de la natalidad, consiguiendo un éxito significativo al desacelerarse la tendencia decreciente apuntada, quedando Europa socialista con una natalidad más alta que Europa capitalista. Sin embargo, Alemania Oriental en los años noventa revirtió esta tendencia y alcanzó la más baja natalidad de todos los tiempos.

24

En contraposición a lo antes descrito, después de la segunda guerra mundial se produjo un acelerado crecimiento de la población en el Tercer Mundo, que se transformó en una creciente preocupación de los estudiosos del desarrollo, a partir del planteamiento de que el agotamiento de los recursos naturales pondrían en riesgo la preservación de la especie humana.

El tema era muy controvertido. La Iglesia Católica estaba en contra del control de la natalidad por razones morales. No obstante, la opinión mundial se inclinó por el control de la natalidad y fueron aplicadas medidas, incluidas algunas extremas como la esterilización.

En síntesis, la historia demuestra que la Política Social ha incorporado, en ocasiones, elementos de lo que constituye una política explícita de población, entendida ésta como las acciones dirigidas a variar las tendencias de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones.

Educación

Saber leer, escribir y educarse son importantes derechos sociales que no son aún accesibles para todos.

La alfabetización se llevó a cabo en Europa del Norte y Norteamérica en la época de la Ilustración en el transcurso del 1700, y tuvo como fuerza impulsora la exigencia del protestantismo de que



todos deberían leer la Biblia. Por lo tanto, era el clero el encargado de difundir y controlar la capacidad de leer. En Austria y Prusia, el Estado proclamó la obligación escolar, pero demoró un siglo para que el sistema de enseñanza comenzara a funcionar.

Fue recién en 1870 cuando se obtuvieron algunos avances en implementar una política pública de educación obligatoria, lo que ocurrió en Europa Central, del Norte y en Japón (Theborn, G., 1993).

Cuba ha sido uno de los pioneros en educación en América Latina, junto con Argentina, Uruguay, y Chile. Este desarrollo recibió un primer impulso alrededor de 1901 durante la ocupación americana, y luego continuó hasta adquirir un avance destacado durante la revolución ONU (1950), tabla 163; UNESCO (1964), tabla 4.

La educación primaria para todos los niños es uno de los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas para el 2015.

Servicios de atención

En una primera aproximación, hay tres objetivos primordiales de servicios de atención: los enfermos, los ancianos y débiles y los niños de padres que trabajan.

25

La Política Social dirigida a los enfermos se ha concentrado desde el siglo XX en la creación de sistemas nacionales de salud pública. El Servicio Nacional de Salud británico creado en 1946, con financiamiento público y gratis para todos, fue un acontecimiento histórico internacional.

Con posterioridad a esa fecha, se fueron extendiendo esos sistemas pero utilizando diferentes modalidades. En algunos países como los de Europa del Este, se dio prioridad a la unicidad del sistema y su carácter público y gratuito; en otros, como Suecia, se puso el énfasis en su descentralización administrativa territorial. Posteriormente, nuevos temas como el de la privatización de estos servicios y la participación de agentes no públicos en su financiamiento, se han incorporado a los asuntos que atiende la política social de salud.

Una perspectiva más reciente sitúa, como objetivo de la Política Social de salud, no sólo el cuidado al enfermo, sino la prevención de la enfermedad y la promoción de hábitos de vida saludables.

El cuidado de los ancianos y desamparados es una antigua tradición de la caridad religiosa y de la ley pública de asistencia a la pobreza. Los primeros avances en establecer una Política Social hacia los ancianos e impedidos, se dirigió a la creación de instituciones públicas de atención a esas personas en condiciones de internación.

Sin embargo, a partir de los años setenta los países nórdicos han sido los primeros en crear un servicio de asistencia en el hogar a los ancianos que incluye limpieza, lavado de ropa, cuidados personales, compañía y transporte en caso de visita al médico. Dinamarca fue el precursor en brindar este tipo de servicios, el cual sólo se ha extendido a algunos países.

Con respecto al cuidado de los niños de padres trabajadores, en un inicio estaba destinado a los niños de familias monoparentales de la clase obrera. A partir de 1950, los países socialistas de Europa del Este y los países nórdicos fueron los primeros en desarrollar el cuidado infantil a escala masiva como Política Social. A partir de los años noventa, el cuidado de los niños se convirtió en política oficial de la OCDE.

1.1.2 Política Social en América Latina

La cuestión social y la Política Social son aspectos ampliamente estudiados, debatidos e incorporados a la experiencia de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas. Quizás lo más significativo que aporta la región a estos temas, es la consideración de la Política Social en el marco de otro objetivo mayor y acuciante, que ha sido el propósito explícito de alcanzar el desarrollo. Esta característica, no se observó en el viejo continente ni en ningún país desarrollado.

Como se podrá apreciar, en la región aparecen temas y conceptos diferentes a los apuntados hasta el momento, y difiere también el matiz de los temas comunes con el resto del mundo. De hecho, el concepto de Política Social predominante en la actualidad en la región, resulta ser más abarcador que el concepto establecido en el mundo desarrollado.

En la historia latinoamericana cada tema de índole social no sólo ha sido analizado por sus implicaciones sociales *per se*, sino que la óptica ha trascendido hacia las complejas relaciones de causa y efecto de éste con el crecimiento económico y el desarrollo social. Esta posición, más vinculada con las teorías del desarrollo, se vio favorecida por el surgimiento, en 1948, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁵. Es a partir de ese año que se comienza a conformar una fuerte corriente de pensamiento predominante sobre el tema social.

La cuestión social

Como se ha señalado, la creación de la CEPAL fue un hecho significativo en el devenir histórico de la cuestión social latinoamericana. La CEPAL se propuso estudiar las medidas necesarias para facilitar una acción conjunta, destinada a favorecer el progreso económico de los países de América Latina, así como para mantener y estrechar los vínculos económicos que ligaban a estos países entre sí y con el resto del mundo. En ese contexto, y siendo una institución que responde a los gobiernos de los Estados miembros, se crea una Secretaría Ejecutiva de carácter técnico que aportó una base teórica y de carácter científico a las propuestas de políticas.

27

No significa que la cuestión social tal cual surgió en Europa, haya estado ausente del quehacer latinoamericano previo a esa fecha. La etapa colonial se caracterizó por la emergencia de algunos servicios sociales, inicialmente para los colonizadores y posteriormente en la etapa de la Independencia (neocolonial) por intereses políticos, económicos y sociales de clases nacionales adineradas, por lo que una característica de dichos servicios fue que brindaron escasa cobertura. Así, la educación tiene en la región una muy extensa historia en que puede distinguirse los modelos educativos traídos por los colonizadores, la influencia de la etapa de la Ilustración y de los procesos

⁵ La iniciativa para la creación de la CEPAL provino del Gobierno de Chile, mediante una propuesta hecha por su delegado en el quinto período de sesiones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas reunido en Ginebra en 1947, y se materializó en una decisión de dicho Consejo en 1948. Inicialmente abarcó a los países de América Latina y en los años setenta se amplió su cobertura para incluir a los países del Caribe.

independentistas desplegados en el siglo XIX, que desembocaron en el surgimiento de programas educativos de carácter más popular⁶.

Por otra parte, en épocas tan tempranas como 1919, en Uruguay, y 1920, en Cuba, habían surgido fondos de pensiones de seguridad social para grupos de presión política, los que se fueron extendiendo a un número importante de países de la región luego de la crisis de los años treinta.

Tabla 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
AÑO DE CREACIÓN DEL PRIMER PROGRAMA SOCIAL

Países Seleccionados	Seguridad Social	Educación Popular
Argentina	1930s	1850
Bolivia	1956	
Brasil		1823
Chile	1924	
Colombia	1945	
Costa Rica	1943	
Cuba	1920	1875
El Salvador	1953	
México	1941	1848
Perú	1936	
Uruguay	1919	1876
Venezuela		1870

Fuentes: Weinberg, G. (1984), ILAS (2003).

Sin embargo, los enfoques prevalecientes en la CEPAL influyeron, sin lugar a dudas, en el tratamiento brindado en las sociedades latinoamericanas a la cuestión social y la Política Social. En especial, resulta significativo en el despliegue de la Política Social el enfoque estructuralista introducido por dicha institución.

⁶ Para ampliar sobre el desarrollo de la educación en América Latina puede consultarse: CEPAL-UNESCO-PNUD (1987) y Weinberg, G. (1984).

Recuadro 2 ESTRUCTURALISMO LATINOAMERICANO

El estructuralismo latinoamericano interpreta el comportamiento socioeconómico de los agentes individuales según contextos concretos, sobre todo de carácter histórico e institucional. Considera que los individuos se articulan en grupos sociales organizados en una multiplicidad de instituciones públicas y privadas, las que desarrollan con el tiempo un conjunto de valores y reglas de comportamiento. Estas formas de organización social constituyen, a su vez, verdaderas culturas que orientan las conductas individuales. De este modo, se plantea que en virtud de experiencias históricas nacionales y de relaciones internacionales diferentes, las economías y sociedades latinoamericanas tienen características estructurales e institucionales propias y distintivas que es preciso tener en cuenta y adecuar a las políticas de desarrollo.

Entre los factores estructurales se encuentran la distribución del ingreso y la riqueza, los regímenes de tenencia de la tierra, el tipo y grado de especialización del comercio exterior, la densidad de las cadenas productivas, el grado de concentración de los mercados, el control de los medios de producción por distintos tipos de actores (privado, estatal o transnacional), el funcionamiento de los mecanismos financieros, la penetración de la innovación tecnológica así como factores sociopolíticos asociados al grado de organización de las clases, la distribución geográfica o sectorial de la población y su nivel de calificación.

Para el estructuralismo, estas características determinan el funcionamiento específico de los mecanismos causales y el éxito previsible de una estrategia de desarrollo.

Las raíces clásicas del pensamiento estructuralista se pueden encontrar en la tradición marxista/schumpeteriana, en cuanto a la visión sobre el funcionamiento del sistema capitalista; a nivel de los mecanismos determinantes de los precios y el producto, la paternidad se asocia con las teorías keynesianas, y se observan nexos más recientes en las teorías postkeynesianas, los planteamientos de Kalescki y con los desarrollos analíticos de la corriente neo-ricardiana.

Fuente: Elaboración propia a partir de Lustig, N. (1988) y CEPAL (2000b)

Otra posición que tuvo relevancia en el desarrollo de la cuestión social de la época en la región, fue la concepción del sistema Centro-Periferia -uno de los planteamientos teóricos del economista Raúl Prebisch-, que señaló que el mundo capitalista está compuesto por dos tipos de países: el centro, conformado por aquellas economías



donde primero penetran las técnicas capitalistas de producción, y la periferia, constituida por las economías que permanecen inicialmente rezagadas desde el punto de vista organizativo y donde el progreso técnico sólo se incorpora en exiguos sectores de la población⁷. En el marco de esta posición, se señalaba que el desarrollo de la periferia dependía, fundamentalmente, de que los países no continuaran con el patrón de especialización históricamente determinado, sino que se debía impulsar la industrialización, lo que podía hacerse mediante la sustitución de importaciones, dando la protección necesaria a las actividades económicas incipientes (Prebisch, R., 1952).

Así, se consideró que la industria debía desempeñar un papel impulsor del crecimiento económico, mediante la introducción del avance tecnológico y los aumentos de productividad, la modernización de las relaciones de trabajo, y el desarrollo empresarial tanto público como privado. La agricultura por su parte, tenía características institucionales, sociales y productivas atrasadas y concentraba una población rural extremadamente pobre y explotada.

30 En esa concepción de los años cincuenta del siglo XX, lo social se enfocó inicialmente derivado de lo económico. Cuestiones como la pobreza rural y la desigualdad de ingresos ganaron un espacio y se convirtieron en conceptos centrales utilizados, en la medida que estaban asociados al desarrollo sectorial de la industria y la agricultura.

La política económica recomendada, impulsaría el crecimiento de la población trabajadora urbana y daría más peso al empresariado industrial frente a los sectores oligárquicos del complejo agro-exportador. El crecimiento sería independiente, más democrático y más igualitario que en el modelo anterior, reconociéndose, sin embargo, que quedaría por resolver la cuestión de la pobreza rural.

En esos años, otros temas claves en la agenda latinoamericana del desarrollo fueron la integración, la planificación, la inflación, la

7 De tal forma, la estructura económica de los países periféricos se caracteriza de una parte, por poseer un sector exportador de productos primarios y satisfacer la demanda de bienes y servicios con importaciones. Por otra parte, se caracteriza por su heterogeneidad, al coexistir sectores donde se utilizan técnicas avanzadas provenientes de los centros y donde la productividad del trabajo es comparable a los de actividades análogas realizadas en las economías centrales, con otros sectores mucho mayores que aplican técnicas obsoletas y con niveles de productividad inferiores. Lo más significativo de la concepción es el planteamiento de que esas características lejos de desaparecer, a medida que el desarrollo del capitalismo avanzaba en los centros, tienden a perpetuarse y reforzarse.



reforma tributaria, la modernización y las reformas agrarias. Si bien es cierto, que todos los temas señalados no pasaron a formar parte de la cuestión social, si le fueron imprimiendo un sello integrador a los análisis que, sobre la cuestión social, se iban suscitando. Se observa, incluso en la literatura proveniente de la CEPAL de esos años, el germen de lo que posteriormente se convertiría en un tema central, a saber, cómo se puede compatibilizar crecimiento y equidad.

Lo social en los años sesenta

El triunfo de la Revolución cubana, con su programa de medidas sociales iniciales de amplio alcance popular como las de reforma agraria, alfabetización, eliminación del desahucio en vivienda, entre otras, tuvo también, el efecto de situar los temas sociales en el foco de atención y brindarle a la cuestión social una amplitud poco frecuente hasta ese momento.

En 1960 se creó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y dentro de éste el Fondo Fiduciario de Progreso Social. En ese período, la CEPAL creó Comités de Expertos que fueron a trabajar con los equipos de planificación nacionales, lo que complementó el desarrollo de los recursos humanos en los países, el acopio de información, y el conocimiento de las realidades nacionales. Esas circunstancias explican también, el impulso que recibieron los temas sociales vinculándolos con los de desarrollo.

En los años sesenta la economía regional creció, pero se agudizaron los desequilibrios externos. El sector agrícola fue perdiendo dinamismo, lo que ocasionó limitaciones en la producción de alimentos y presiones inflacionarias. El uso de técnicas intensivas en capital en la industria condujo al surgimiento de la marginalidad urbana, al no absorberse con la rapidez necesaria la mano de obra que llegaba a las ciudades provenientes del campo. Esos hechos, entre otros, fueron detonantes de un desequilibrio en las finanzas públicas y un proceso inflacionario⁸.

En esas condiciones, surgieron nuevas corrientes dentro del pensamiento estructuralista. Unas enfatizaron la importancia de la inte-

⁸ Tomado de Lustig, N. (2000).



gración regional y de recurrir al capital oficial del exterior para aliviar la escasez de divisas, paliar los desequilibrios fiscales y compensar el déficit de ahorro interno. Esas tendencias se enmarcaron en la Alianza para el Progreso, proyecto que muy pronto frustró las expectativas⁹.

Otros apostaron, aunque con distinto grado de radicalismo, por continuar la estrategia de desarrollo centrada en el mercado interno y se pueden distinguir tres posiciones. La primera, más radical, consideraba que el desarrollo del capitalismo a nivel internacional producía subdesarrollo en las economías periféricas y la única manera de romper los límites al crecimiento, era cambiando de sistema socioeconómico. Otro conjunto de autores consideró que las posibilidades de crecimiento sí estaban dadas en el capitalismo, si se producía un proceso de redistribución de los ingresos; mientras que una tercera posición consideraba que el crecimiento dentro de las reglas del capitalismo era factible, pero implicaba desigualdad y marginación.

32

En estos años se brinda dos acepciones a lo social. La primera, con sentido amplio, considera que es todo lo pertinente a la sociedad, lo que si bien favorecía la búsqueda de ópticas integradoras de los temas sociales, al mismo tiempo limitaba su adecuada comprensión y concreción.

En la segunda acepción, el alcance de lo social se continúa trazando en relación con lo económico. Sin embargo, en el pensamiento de la época pasa a formar parte de la cuestión social, la consideración de las condiciones sociales requeridas para lograr el desarrollo económico, lo que constituyó un planteamiento novedoso y muy importante en un plano pragmático y político. En ese marco, comenzaron a ser objeto de atención los sectores medios-altos de la población, en adición a los estratos en desventaja. En general, el enfoque respondía a una óptica del proceso de crecimiento por el lado de la oferta.

En esa dirección, un tema central de lo social siguió siendo el de la equidad en la distribución de los ingresos, pues un rasgo común de las visiones anteriormente apuntadas sobre el crecimiento era el lugar especial que ocupaba la relación entre éste, la distribución de ingresos, y el consumo. Pueden distinguirse tres posiciones. Para al-

⁹ Para ampliar sobre los acontecimientos económicos de ese período se puede consultar una serie de intervenciones realizadas en el Seminario Conmemorativo de los 50 años de la CEPAL, en que diferentes especialistas que participaron en las actividades de la CEPAL en esos años aportaron su visión sobre los temas analizados.



gunos, los países latinoamericanos sufrían de una espiral viciosa, desencadenada por la interacción entre crecimiento y distribución del ingreso: el modelo de crecimiento generaba alta concentración del ingreso, que a su vez se traducían en una estructura de la demanda dirigida, en proporción importante, hacia bienes de consumo duradero, lo que orientaba la estructura productiva hacia sectores con mayor densidad de capital y mayores importaciones, dificultando, a su vez, sostener una cierta tasa de crecimiento (Furtado, C., 1966).

Otros planteaban, que las principales dificultades de la estructura productiva orientada hacia sectores con coeficientes de capital y de importaciones elevados, eran las limitaciones al crecimiento del empleo y la mayor participación del capital extranjero, lo que agudizaría los problemas de desigualdad, marginalidad y dependencia del exterior (Sunkel, O. y Paz, P., 1976; Vuskovic, P., 1974).

Un tercer grupo consideraba, que el sector de bienes de consumo era el sector líder de la economía y, por tanto, la concentración del ingreso era necesaria para garantizar un mercado interno de tamaño adecuado (Tavares, M.C., 1973).

También, en correspondencia con el enfoque del crecimiento por el lado de la oferta, pasaron a formar parte de lo social, con nuevos matices, el desarrollo de la educación, la salud, la vivienda, y el empleo, planteándose una diversidad de objetivos en estos campos, aunque sin articulación entre ellos. Especial espacio recibió el análisis y las medidas de política para mejorar la institucionalidad y la efectividad de esos servicios sociales, en particular, los de educación, salud, vivienda, seguridad social, alimentación, y bienestar social, temas que han seguido presentes posteriormente. De tal manera, ya en los años sesenta en la región, se abordaban algunos temas de la Política Social con mayor amplitud que en Europa.

33

La integración de lo social y lo económico

A finales de los años sesenta y primera mitad de los años setenta se efectúan estudios con un enfoque integral sobre el desarrollo económico y social alcanzado, los que incluían ejercicios de proyección del desarrollo a largo plazo¹⁰. En estos trabajos se puede observar

10 Puede consultarse, por ejemplo, CEPAL (1970).



cómo se ha configurado una comprensión más amplia sobre el alcance de lo social y su relación con el desarrollo económico¹¹. Así, forman parte del tema social las cuestiones siguientes:

- Las tendencias demográficas, principalmente el crecimiento de la población, los componentes de ese crecimiento y la distribución previsible por edades de la población; los cambios en la urbanización y sus implicancias sobre los patrones de consumo; así como los cambios sociales en la zona rural.
- La estructura social y la movilidad social, en particular: la influencia del desarrollo en la estratificación y de ésta en el desarrollo; el rol de la clase media y alta; la organización del estrato más popular; los grupos marginados; y la marginalidad.
- El empleo y sus tendencias: su distribución por actividades económicas y por calificación, las características del mercado de trabajo; los conflictos potenciales; y los mecanismos de ajuste.

34

Junto a los anteriores, se comienzan a incorporar en lo social, preocupaciones relativas a grupos específicos de la población, como es el caso de la juventud; y aparecen temas de carácter más global como es el de la protección del ambiente.

También se incluyen en la cuestión social, los análisis sobre las posibilidades políticas reales que los gobiernos de la región tenían para aplicar Políticas Sociales que propiciaran cambios estructurales. Al respecto, un aspecto a resaltar de índole metodológica, es que el pensamiento latinoamericano predominante colocó, en forma conjunta, los temas estructurales, institucionales y políticos en el centro de la comprensión de los problemas del desarrollo y en la interpretación de la realidad y el diseño de políticas.

Durante la segunda mitad de los setenta y la década de los ochenta, se gestó y desplegó en Latinoamérica la crisis de la deuda externa, con el correspondiente proceso de ajuste y estabilización, que tuvo consecuencias de envergadura para la región, al punto de que los años ochenta se conocen como la “década perdida”.

¹¹ Ver también CEPAL (1975).





En esos años de inflación galopante, predominaron las corrientes de pensamiento neoestructuralistas dirigidas a comprender los mecanismos de propagación de las presiones inflacionarias a toda la economía, y las propuestas de políticas económicas que pudieran generar estabilidad, minimizando los costos sociales y el efecto sobre el aparato productivo. El énfasis se trasladó de consideraciones de largo plazo a otras de corto plazo.

Algunos consideran que los dos aspectos más novedosos del pensamiento latinoamericano de la etapa fueron, el reconocimiento explícito de que la superación de la crisis dependería principalmente de la coherencia de las políticas internas, y que era posible llevar a cabo procesos de ajuste y estabilización en un contexto de expansión de la actividad económica (Bianchi, A. 2001).

Al mismo tiempo, se examinan nuevamente algunos grandes temas del desarrollo como la industrialización y la equidad¹². La conclusión estratégica principal fue que América Latina requería una nueva industrialización, sustentada en el progreso técnico y la competitividad, capaz de insertarse en los mercados internacionales y contribuir a generar una distribución más equitativa del ingreso y de las oportunidades. En este nuevo enfoque, aunque la equidad siguió en el centro de la atención, se priorizó en lo social el tema del capital humano.

35

Algunos desarrollos teóricos de estos años y su implementación práctica, fueron importantes para el tratamiento de lo social. Fue particularmente relevante la demostración de que -contrario al planteamiento monetarista- detener súbitamente la inflación podía significar, en determinadas condiciones, el aumento de los salarios reales y de los gastos reales del gobierno. Otras propuestas posteriores de cambios de los regímenes monetarios alcanzaron mejores impactos sociales (Bacha, E. 2000). También recibieron especial atención, los temas del empleo y la pobreza.

Los años noventa irrumpen cuando estaba en boga la ortodoxia neoliberal, en que las ideas de privatización, desregulación de las economías, apertura hacia el exterior y disminución del papel del sector público se generalizaron y tuvieron alcance mundial. En Améri-

¹² Resultaron relevantes los trabajos sobre industrialización y equidad realizados por Fernando Fajnzylber. Consúltese, por ejemplo, Fajnzylber, F. (1983).





ca Latina resultaron ser planteamientos antagónicos respecto a los prevalecientes en la región en décadas anteriores, no obstante lo cual, la mayoría de los países de la región siguió las recetas económicas dictadas -excepto Cuba. Los grandes ejes del debate eran:

- La liberalización de los mercados contrapuesta a la intervención estatal.
- La apertura externa contrapuesta a barreras de protección.
- La teoría de que el desarrollo social se obtendría por el efecto derrame del desarrollo económico, por oposición al efecto concentrador y excluyente del crecimiento sin una Política Social consecuente.

36

En ese contexto la CEPAL situó en el centro de sus planteamientos una serie de propuestas actualizadas de políticas de desarrollo, tomando en consideración la nueva realidad mundial. En el período 1990-1996, bajo el signo de lo que se llamó Transformación Productiva con Equidad, se planteó que los procesos sostenidos de incorporación de progreso técnico y de aumento de la competitividad demandaban cambios en la vinculación entre el mercado interno y el externo, en la inserción internacional y en la estructura de la producción, así como en el papel de los agentes. También, se planteó un cambio del papel del Estado en las nuevas circunstancias.

Asimismo, se incorporaron nuevos temas y se realizaron otros respecto a etapas anteriores. En primer lugar, se enfatizó el papel de la política económica de corto plazo articulada a una visión de mediano y largo plazo. En segundo lugar, se acentuó la preocupación por la inflación de carácter estructural complementada por trabajos sobre la aplicación de paquetes de ajuste y estabilización. Finalmente, se articularon las variables políticas del desarrollo en el planteamiento institucional de manera mucho más directa.

Específicamente en relación con lo social, la propuesta resaltó la importancia de que la política económica, y muy especialmente la fiscal, contribuyera a que se alcanzara mayor equidad, tanto a través de la tributación como del gasto (Leiva, 2000). Otros aspectos explícitos en el discurso de la cuestión social fueron los siguientes:



- La importancia de la creación de empleos de creciente productividad, como condición para el incremento de la equidad, objetivo en que la educación es un eje principal.
- La necesidad de asegurar cohesión social. A esos fines la participación organizada de los actores sociales, la movilidad social, los sistemas de salud y de seguridad social, la cohesión familiar y la dinámica de la población deberán tomarse en consideración adecuadamente. También, la superación de la pobreza requiere políticas específicas focalizadas en los sectores más desfavorecidos de la población.
- La urgencia de incorporar más ampliamente la variable ambiental en las políticas.

Recuadro 3
APORTES DE CEPAL EN LOS NOVENTA

La continuidad y la novedad que aportaron los planteamientos de la primera mitad de los noventa fue:

- Se vuelve a explorar la manera en que los países de América Latina habrán de insertarse en la economía internacional. La propuesta en los años cincuenta a la relación Centro-Periferia era la industrialización; la propuesta de los años noventa a la globalización es la competitividad internacional.
- El tema del progreso técnico sigue siendo central. Se señala que no se trata sólo de elevar la productividad en un sector sino incrementarla en todo el sistema productivo, lo que resulta en un enfoque más sistémico.
- La preocupación por la equidad es otra constante. Sin embargo, se adopta un enfoque integrado que supone abordar simultáneamente la transformación productiva y el desarrollo social destacándose, entre otros temas, la educación y el conocimiento como base del desarrollo.
- Se continuó impulsando la idea de la integración económica, pero con un planteamiento de regionalismo abierto que responde a un mundo globalizado.
- La política pública y el relevante rol del Estado constituye otra constante en los planteamientos.

Fuente: Rosenthal, G. (2000).

Con respecto a la dimensión política y al papel del Estado, la nueva propuesta señaló la necesidad de un régimen democrático que garantizara la representación popular y el respeto a los derechos humanos, la participación difundida de las personas y de las organizaciones, la existencia de mecanismos descentralizados de formación de consensos y de decisión, y la presencia renovada del Estado en los ámbitos de la competitividad y de la equidad.

La década de los noventa terminó, para la región, con algunos resultados económicos positivos pero el crecimiento del producto y de la productividad fue catalogado como frustrante por José Antonio Ocampo, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL a inicios del milenio¹³.

Política Social en América Latina: definición

El concepto de Política Social ha ido variando con el devenir histórico antes sintetizado. Un breve recorrido por algunas de las definiciones otorgadas al término política social resulta ilustrativo. A continuación se brinda una selección de definiciones que se encuentran en la literatura.

38

- “Política Social global es la consideración de decisiones que afectan el sistema básico de relaciones dentro de la estructura social, que permiten el uso y disposición de bienes y servicios esenciales para el conjunto de la población y la real participación de ésta en el proceso de decisiones que la afecta” (definición de la década de los setenta).
- “Política Social es el esfuerzo planeado para reducir las desigualdades sociales” (Demo, P., 1982).
- “Las Políticas Sociales constituyen respuestas a los problemas sociales que la sociedad va definiendo como tales: pobreza, inequidad, desempleo” (Cohen, E. y Franco, R.; 1988a).
- “Política Social es el conjunto de acciones que modifican los factores estructurales que están detrás del mercado, y que por su intermedio transforman las modalidades de asignación de recursos -además de reorientar el gasto público- y

13 Puede consultarse, por ejemplo, CEPAL (2000a).

del producto social con el objeto de, por una parte, favorecer con mayor urgencia a los más pobres política y económicamente; y por otra, crear las condiciones estructurales que aseguren un bienestar permanente y creciente para la comunidad en su conjunto” (Méndez y García, 1982).

- “Las Políticas Sociales son respuestas estructuradas que el Estado elabora para enfrentar problemas coyunturales, o para cumplir funciones consideradas de su responsabilidad. Su contenido legítimamente atribuible es la redistribución del ingreso y el manejo de los sectores sociales” (Cohen, E. y Franco, R., 1988b).
- “Política Social es el instrumento característico del Estado moderno (Estado benefactor), que ha permitido limar los conflictos sociales que venían arrastrándose desde el siglo XIX y conseguir un grado de equiparación social bajo la forma del bienestar colectivo que ha caracterizado a los países europeos” (Montoro, R., 1999).

Los conceptos descritos sugieren algunas cuestiones esenciales que se han debatido en torno a la Política Social. Un primer aspecto es si la Política Social debe entenderse como un sistema, o como la agregación simple de políticas particulares. Las posiciones más avanzadas (CEPAL, 2000a), apuntan que la Política Social es una sola, que debe integrar medidas en distintas esferas pero concebido el efecto entre ellas, con lo que es la noción de sistema la más adecuada para su caracterización.

El tema de cuál debe ser el alcance de la Política Social en cuanto a sus objetivos, es el segundo aspecto a resaltar, cuestión sobre la que no existe aún un consenso definitivo. La tendencia en la región fue a ir ampliando el alcance y el contenido de la Política Social, incluyendo distintos ángulos relativos a las condiciones de vida material de la población y del bienestar a alcanzar, a la equidad y a las relaciones sociales. De hecho hubo ocasiones en que se pretendió trazar objetivos encaminados a resolver las causas de los problemas sociales, hasta el punto de cuestionarse elementos del sistema sociopolítico tales como la propiedad de la tierra y otros intereses de las clases dominantes, lo que trajo consigo la inoperatividad de la Política Social. Las posiciones más recientes señalan que la superación de la pobreza constituye el reto ético y político mayor. Por eso, sin perder de vista el carácter integral de la Política Social ni de las

dimensiones patrimoniales, demográficas y de género que tiene la desigualdad, se plantea que la educación y el empleo deben ser dos puntales de la Política Social, lo que contribuye a que sea la equidad el objetivo central del desarrollo.

Un tercer aspecto es el referido a quiénes diseñan, financian y ejecutan políticas sociales. En las posiciones latinoamericanas más recientes y luego del fracaso de los enfoques neoliberales radicales que aconsejaron minimizar el papel del Estado, sin dudas hay un consenso acerca de que éste debe seguir teniendo un rol protagónico en el financiamiento y en el diseño de la Política Social, no obstante lo cual se reconoce la participación que pueden tener las organizaciones no gubernamentales y la comunidad como actores importantes. En cuanto a la provisión de servicios sociales sigue siendo controvertida la dicotomía público-privado, en especial en el caso de esferas sociales tan esenciales como las de salud y educación, en las que la ola de privatizaciones trajo, para los estratos de menores ingresos, el acceso a servicios de poca calidad o la exclusión de los mismos.

40 Adicionalmente, desde una perspectiva integral, se plantea la necesidad de nuevas relaciones entre el poder público y las personas, en que el primero debe respetar la autonomía individual, promover la participación política y brindar, en forma consistente con el desarrollo económico, posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas; mientras que las segundas deben contribuir con su participación en el ámbito público haciendo aportes para enriquecerlo.

Un cuarto asunto en el debate, ha sido la cuestión de quiénes deben ser los beneficiarios de la Política Social, si la totalidad de la población o, por el contrario, las medidas deben dirigirse hacia aquellos más necesitados. La respuesta no ha sido única, pero los últimos trabajos de la CEPAL se inclinan por recomendar que la Política Social considere con prioridad la universalidad, la solidaridad y la eficiencia, en forma simultánea, lo que plantea dilemas en el diseño de la Política Social (CEPAL, 2000a). Así, la universalidad no exige de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección sin posibilidades de financiar; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias de integración social y con la estructura de la distribución de los ingresos; y la eficiencia no puede entenderse sólo en el ámbito

macroeconómico, sino también como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos (CEPAL, 2000a).

Vínculos entre política económica y política social

Un aspecto de creciente interés y debate en la región latinoamericana fueron las relaciones entre las políticas económica y social. Más allá de la consideración obvia, de que los objetivos de Política Social que puede trazarse un gobierno podrán ser más o menos amplios, en dependencia de los mejores o peores resultados de políticas económicas y su expresión en términos de crecimiento, pues las disponibilidades de recursos para gastos sociales dependen de ello, un aspecto que reclamó la atención fue las implicaciones sociales de la política económica y la posibilidad de maniobrar con dicha política económica para obtener efectos sociales prefijados.

En el marco de políticas económicas tradicionales se identificaron, sin pretender señalarlas todas, las siguientes vías de impactos sociales, a los que tendría que adaptarse la Política Social:

a) *Políticas de fomento a la producción y el empleo*

41

Referidas tanto a aquellas que impulsan las inversiones directas públicas, como a medidas que estimulen a los agentes privados. Estas son cuestiones que en cualquier tipo de economía impactan directamente en los niveles de demanda de fuerza de trabajo, en los rasgos cualitativos de dicha demanda, y en los niveles de ingresos de la población provenientes del trabajo.

b) *Origen del ingreso público*

Los sistemas impositivos pueden ser más o menos progresivos en dependencia de su incidencia sobre los ingresos de los distintos grupos sociales. Así, los impuestos sobre la renta, sobre la propiedad y la herencia son favorables para lograr una distribución de ingresos más equitativa, pero en general tienen muy poco peso en la región. Por el contrario, los impuestos sobre el consumo son muy poco equitativos y tienen, sin embargo, un porcentaje elevado en los sistemas tributarios de la región. La ausencia o limitaciones del sistema impositivo res-



tringen los instrumentos disponibles para el logro de la equidad social, pues significa que no se dispone de un método directo para corregir la distribución de los ingresos.

c) *Destino del gasto público*

La proporción del gasto público que se destina a lo social, y de ello por sectores, influye de manera directa sobre la Política Social. Cuánto se destina a salud y educación, o a programas de vivienda son cuestiones relevantes. En este sentido, los gastos excesivos de administración y otros consumos colectivos pueden resultar nocivos, así como políticas de acumulación desproporcionada. También las decisiones de transferencias por subsidios y cuán progresivas sean respecto a los ingresos de las familias, son elementos de connotación sobre el desarrollo social.

d) *Fomento de la producción en territorios*

La creación de condiciones para el desarrollo económico en localidades atrasadas, propicia por sí desarrollo social, y determina el diseño de políticas sociales cualitativamente distintas a las que se requerirían de no haberse adoptado estas medidas económicas.

e) *Decisiones sobre comercio exterior*

El grado de apertura externa y en particular la política arancelaria influye en cuál es la estructura de bienes a disposición de la población, es decir, si se trata de artículos suntuarios o no, la calidad de esos productos, y sus precios. La política cambiaria y sus resultados en términos de inflación, magnitud de empleos que se generan y nivel de las remuneraciones laborales actúan de manera central sobre la situación social.

Por su parte, la Política Social también tiene un efecto activo sobre el desarrollo económico. Una aproximación estilizada de algunos de los principales efectos esperados se brinda a continuación:

- Aumento del crecimiento económico como resultado de una elevación en el nivel de la educación y la salud, al contribuir ambas al mejoramiento de las capacidades humanas y posi-



bilitar la existencia de un factor de producción superior.

- Conformación de estructuras de demanda efectiva que conducen a estructuras productivas más favorables, producto de la redistribución de los ingresos.
- Aumento de la penetración de los mercados internacionales a partir del desarrollo en algunos sectores sociales como salud, educación y ciencia.
- Mejoras en las proporciones macroeconómicas derivadas de diseños adecuados de la Política Social.

En la actualidad la globalización ha elevado a planos mucho más complejos las relaciones antes descritas. Los radicales cambios generados por la revolución de las comunicaciones y la información, la modificación del balance de poderes con la ruptura del campo socialista, la globalización incompleta de los mercados, la liberalización comercial y de la balanza de pagos prevaeciente en el mundo subdesarrollado frente a la apertura limitada del mundo desarrollado, entre otras características, determinan que los nexos entre política económica y social adquirieran nuevas dimensiones que están siendo objeto de investigaciones, las que deben conducir a un manejo más integral de dichas políticas.

43

1.2 CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN DEL BIENESTAR HUMANO

No existe un acuerdo general respecto a la conceptualización y a las medidas del bienestar y el desarrollo social. Sin embargo, a estos términos, se asocian aspectos de las condiciones de vida como la alimentación, la vivienda, el empleo, el transporte, y otros bienes y servicios como salud y educación. También se señalan cuestiones como la seguridad personal, social y ambiental, el nivel de las relaciones sociales, la equidad, entre otros, que provocan la satisfacción y la realización de los seres humanos.

Comúnmente se ha medido el bienestar a través de las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. No obstante, el PIB no es una buena medición del bienestar humano, porque no tiene en cuenta condiciones humanas fundamentales como la salud, las relaciones sociales y el ambiente, ni tampoco la distribución del ingreso nacional, entre otras limitaciones¹⁴. Se han desplegado, con alcance mundial, una serie de intentos de mediciones, de las cuales varias han sido utilizadas en investigaciones sociales institucionalizadas.

1.2.1 Desarrollo Humano

El Desarrollo Humano es la definición más importante y generalizada sobre bienestar, cómo medirlo y compararlo. Fue elaborada por el PNUD, se publica en sus Informes sobre Desarrollo Humano anuales y se emplea mundialmente desde 1990¹⁵. El informe fue iniciado por el entonces jefe del PNUD, el economista paquistaní Mahbub ul Haq.

44 La teoría que sustenta el concepto de desarrollo humano fue elaborada por Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía. El concepto clave en la teoría social de Sen es capacidad (*capability*¹⁶), definida como "libertad sustancial para lograr...varios estilos de vida", o como Sen prefiere llamarle, funcionamientos (Sen, A., 1999).

En este sentido, desarrollo es libertad, entendido como una ampliación de la capacidad de las personas de llevar la forma de vida que más valoren. Mahbub ul Haq en el prefacio del Informe sobre Desarrollo Humano, 1990, lo expresó en términos similares: "El propósito básico de desarrollar es ampliar las opciones de la gente ... El objetivo del desarrollo es crear un ambiente que permita a las personas disfrutar una vida larga, creativa y saludable".

Ingreso y riqueza pueden contribuir a la capacidad, pero no son lo mismo. Sen lo ilustra comparando las posibilidades de sobrevivir de la

14 Un trabajo para evaluar las limitaciones del PIB per cápita como medición del bienestar en Cuba e incluyendo una propuesta de indicador complementario se realizó a petición del Gobierno cubano. Puede consultarse MEP (2003).

15 Accesible a través de internet, www.undp.org/hdr2003/español.

16 En inglés se puede hacer una distinción, sutil, entre "capacity" y "capability", que el español no permite.

población afroamericana en Estados Unidos con los habitantes de países más pobres como China e India. De hecho, la tasa de mortalidad entre los hombres afroamericanos a partir de los 35 años es más alta que la de los hombres en Kerala, uno de los estados más pobres en India. A su vez, la probabilidad de vida de los hombres afroamericanos a partir de los 15 años, es inferior a la de los hombres en China. Otro ejemplo es Cuba que tiene una esperanza de vida al nacer más alta que Dinamarca¹⁷.

A partir de estas definiciones y a través de un debate internacional continuo, el PNUD ha desarrollado una serie de índices que resumen el nivel de desarrollo humano. Estos índices permiten realizar comparaciones resumidas y clasificación de países, y en gran medida, también de provincias o regiones dentro de los países, lo que posibilita, entre otros aspectos, extraer enseñanzas de experiencias ajenas y fijar prioridades de cooperación internacional.

Ante todo, está el **Índice de Desarrollo Humano** integrado por tres componentes básicos:

- a) una vida larga y saludable, que se mide por la esperanza de vida al nacer;
- b) educación, medida por dos indicadores: la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación escolar; y
- c) un nivel de vida digna, medida por el PIB per cápita en dólares ajustados al poder adquisitivo de la moneda nacional (PPA)¹⁸.

Hay una brecha entre conceptos e indicadores para su medición. Se realizan estudios para definir nuevos indicadores que reflejen mejor el contenido de los componentes del desarrollo humano. Por ejemplo, la OMS está comenzando a desarrollar datos sobre la esperanza de vida saludable, es decir, las expectativas de vida ajustadas por los años de mala salud.

El PNUD ha desarrollado otros índices. Uno es el **Índice de Pobreza Humana (IPH)**, que mide las privaciones en los tres aspectos

17 Citado de la página web del PNUD: <http://www.undp.org/hd/default/cfm>

18 PPA significa Paridad de Poder Adquisitivo, y para su medición se realizan estudios sobre el costo de vida en los diferentes países. El Banco Mundial y la Universidad de Pennsylvania realizan estos estudios de alcance mundial cada 5 años, en que ya participan un número elevado de países, y constituyen la fuente informativa más acreditada sobre ese indicador.

**Recuadro 4****CÁLCULO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO**

El índice para cada componente y para cada país es calculado de la manera siguiente:

$$\text{Índice del componente} = (\text{valor del país} - \text{valor mundial mínimo}) / (\text{valor mundial máximo} - \text{valor mundial mínimo})$$

De esta manera, el índice se convierte en un porcentaje de lo mejor. En el caso del PIB per cápita, se usa el logaritmo en vez de los valores de ingreso absolutos, lo que significa un cierto descuento en el ingreso nacional más alto. El argumento es que a partir de un cierto nivel de ingresos, el valor que se le otorga a los ingresos extras no asciende exponencialmente como ocurre desde un nivel menor ingreso o de pobreza.

El índice total de desarrollo humano se calcula como simple promedio de los tres componentes. Por ejemplo, en el caso de Cuba se calcula el índice de la manera siguiente:

a) Esperanza de vida: $76,5 - 25 / 85 - 25 = 0,86$

b) Educación:

b1: alfabetización de adultos: $96,8 - 0 / 100 = 0,968$

b2: matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria: $76 - 0 / 100 - 0 = 0,76$

$b = 2/3 \times 0,968 + 1/3 \times 0,76 = 0,90$

c) PIB por capita ajustado por PPA:

$\log(5\,259) - \log(100) / \log(40\,000) - \log(100) = 0,66$

Índice de desarrollo humano en Cuba en el 2001:

$(0,86 + 0,90 + 0,66) / 3 = 0,806$

Fuente: PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2003.

básicos del desarrollo humano. Se utilizan dos versiones, una para países en vía de desarrollo y otra para países desarrollados. La primera cubre la probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años, la tasa de analfabetismo de adultos, el promedio de población sin acceso sostenible a una fuente de agua mejorada, y el porcentaje de niños de cinco años con peso insuficiente.



El índice para los países desarrollados cubre la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 60 años, la carencia de alfabetismo funcional de las personas de 16 a 65 años, el porcentaje de la población por debajo del 50% de la mediana del ingreso familiar disponible, y la tasa de desempleo de un año o más.

El cálculo de los Índices de Pobreza Humana dan mayor ponderación al componente en que la privación es mayor.

El **Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)** está diseñado para captar el desarrollo desigual entre hombres y mujeres. Compara las esperanzas de vida de ambos géneros; la alfabetización adulta, la escolarización combinada en las enseñanzas primaria, secundaria y terciaria; y una estimación de los ingresos percibidos provenientes del trabajo. Los índices femenino y masculino de cada componente se combinan de manera tal que penalice las diferencias en el grado de adelanto entre hombres y mujeres.

Se utiliza también un **Índice de Potenciación de Género (IPG)**, que se refiere a las oportunidades de la mujer más que a su capacidad, compuesto por la participación parlamentaria de las mujeres, la participación económica en puestos directivos, profesionales y técnicos, y en el ingreso proveniente del trabajo¹⁹.

47

La clasificación de una selección de países se presenta en la tabla 2.

La clasificación del Desarrollo Humano en el sentido del PNUD, difiere respecto a la del PIB per cápita, lo que indica que no siempre existe una correspondencia entre la riqueza medida por el ingreso per cápita y el desarrollo humano que se alcanza.

En cuanto a los índices de desarrollo de género, el IDG y el IPG, Noruega, Islandia y Suecia encabezan la lista de los países desarrollados, y Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile la de los latinoamericanos. No se brindan datos respecto a Cuba en el informe del PNUD.

¹⁹ Un análisis detallado del cálculo de estos índices puede consultarse en la nota técnica en el Informe sobre Desarrollo Humano 2001, PNUD.

Tabla 2
INDICE DE CLASIFICACIÓN DEL DESARROLLO HUMANO
2001

Países Seleccionados	Índice de Desarrollo Humano			PIB per capita (US PPA)
	Valor	Rango mundial	Rango latinoamericano	
<i>Países de la OCDE</i>				
Noruega	0,944	1		29 620
Islandia	0,942	2		29 990
Suecia	0,941	3		24 180
EEUU	0,937	7		34 320
<i>América Latina</i>				
Argentina	0,849	34	1	11 320
Uruguay	0,834	40	2	8 400
Costa Rica	0,832	42	3	9 460
Chile	0,831	43	4	9 190
Cuba	0,806	52	5	5 259
México	0,800	55	6	8 430
Brasil	0,777	65	8	7 860

48

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2003, Tabla 1.

1.2.2 Pobreza

La pobreza puede ser definida y medida de diferentes maneras. Refiere una situación de privación o carencia en alguna de las necesidades básicas determinadas en la sociedad. Históricamente la pobreza ha sido entendida como insuficiencia o carencia en los ingresos o el consumo; pero el concepto se ha ampliado (Colectivo de Autores INIE-ONE, 2003).

20 Aunque estos enfoques forman parte de una concepción amplia que orienta como definir la pobreza de acuerdo a las características de cada país, en la práctica estos enfoques han sido más utilizados en los métodos de identificación de los pobres, por ejemplo en la construcción de las líneas de pobreza. Para ampliar sobre los términos absolutos y relativos, véase: Ravallion, M. (1992); Feres, J.C. (1997a); Feres, J. C. y Mancero, J. (2001).

En general, se distinguen dos enfoques que se utilizan para definir y medir la pobreza: el absoluto y el relativo²⁰. Esta clasificación está relacionada con la naturaleza normativa de la pobreza, de ahí que en países desarrollados, donde las necesidades básicas están generalmente atendidas, se utilice un concepto de privación relativa. Sin embargo, en los países en desarrollo, donde persisten carencias y privaciones en áreas básicas del bienestar como son el hambre, la malnutrición, la falta de acceso a los servicios básicos, entre otras, es más objetivo utilizar un concepto de privación absoluta, que refleja aquella parte de la población con privaciones severas que impiden el funcionamiento fisiológico y social.

Por el carácter complejo y multifacético del fenómeno de la pobreza, el debate sobre su definición se intensificó a partir de los años ochenta del siglo XX y continúa en la actualidad. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995²¹, se propuso un concepto, ratificado posteriormente en Copenhague 2000, aún vigente. Este concepto tiene la importancia de haber sido consensuado también por los Jefes de Estado, de Gobierno y Representantes asistentes a esos foros mundiales. En ese marco, se optó por definir la pobreza a partir de sus manifestaciones, al señalarse que se define como:

- Falta de ingresos y recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles.
- Hambre y malnutrición.
- Mala salud.
- Aumento de la morbilidad y mortalidad a causa de enfermedades.
- No acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos como abasto de agua y saneamiento.
- Carencia de vivienda o vivienda inadecuada.
- Medios que no ofrecen condiciones de seguridad ciudadana.
- Discriminación y exclusión social.
- Falta de participación en las esferas de la vida social, política y cultural así como en el proceso de adopción de decisiones.

²¹ ONU (1995).



Como puede observarse, abarca un conjunto de privaciones que afectan el bienestar e incorpora aspectos de la participación en el ejercicio de los derechos ciudadanos relativas a la adopción de decisiones, la participación política, entre otros. Hace referencia también, a las desigualdades y procesos discriminatorios que erosionan la cohesión social, con lo que introduce la consideración de factores que coadyuvan a procesos de empobrecimiento y no sólo una visión de ésta como un resultado.

El ingreso ha sido, quizás, la dimensión de la pobreza más explorada y ello no debe sorprender. En el devenir histórico de la sociedad humana, las relaciones monetario-mercantiles jugaron un papel esencial y creciente en los vínculos económicos, sociales y políticos.

50

Adicionalmente al papel central que los ingresos siguen desempeñando en la sociedad, esta dimensión posee otras cualidades que explican su amplia utilización en el análisis de la pobreza. Estas son las posibilidades de reconocer a los pobres; de medir la magnitud del problema; de hacer agregaciones y comparaciones temporales y regionales de su incidencia; de correlacionar su dinámica con el crecimiento, la desigualdad y otros aspectos del desarrollo. También ha sido muy utilizado el ingreso para distribuir los beneficios de políticas sociales dirigidas a la reducción de la pobreza humana.

El análisis de la pobreza de ingresos²² parte de un modelo conceptual explicativo del proceso por el cual los individuos generan ingresos, lo que supone numerosos comportamientos socioeconómicos, entre ellos, la oferta de trabajo de sus miembros, sus niveles salariales, sus logros educativos, habilidades, motivaciones, y otros mecanismos que afectan sus comportamientos demográficos; y además considera que dichos comportamientos responden a políticas públicas de salud, educación, impositivas, entre otras. Las aproximaciones más recientes valoran también los efectos de las políticas en términos de preservación de la dignidad humana y evasión a la exclusión social.

Otra vertiente reciente se inclina hacia una definición de pobreza "con participación de los afectados". El enfoque subjetivo incorpora la percepción de los pobres sobre sus condiciones de vida y también la de otros sectores de la población, como son los funciona-

22 Para ampliar sobre la pobreza de ingresos puede consultarse Atkinson, A. and Bourguignon, F. (Editors) (2000).



Recuadro 5

POBREZA E INGRESOS: UN POCO DE HISTORIA

Es en Europa, a mediados del siglo XVIII, que los estudiosos sitúan el comienzo de las preocupaciones sobre cómo reducir las situaciones de pobreza^a. La aceleración del progreso técnico, la especialización, la demanda creciente de trabajadores y la extensión del comercio internacional creó -entre otras cuestiones- la factibilidad del desarrollo, y la posibilidad del incremento del salario real, con lo que podía considerarse alcanzable la reducción de la pobreza, y se convirtió ese tema en uno de los más importantes en la esfera económica. En particular comienzan los desarrollos teóricos acerca de los nexos entre crecimiento en condiciones de libre mercado y pobreza, los que continúan hasta nuestros días. Smith, Malthus, Ricardo y Marx son exponentes de las principales ideas que sobre el tema se debatieron en la época.

Como fruto del pensamiento económico de esos años, surgieron también ideas centrales respecto a las relaciones entre pobreza, salarios reales, salud, educación y seguridad social para la vejez, muchas de las cuales se han fundamentado más sólidamente en trabajos científicos recientes. Tómense en cuenta, por ejemplo, los estudios sobre el retorno de la educación, que apoyan empíricamente la óptica de los economistas clásicos respecto a su posible impacto en incrementos de la productividad del trabajo y aumentos del estándar de vida de la población pobre^b.

Ese desarrollo de las ideas respecto al crecimiento económico y sus efectos en la pobreza tomando como centro de los análisis a los ingresos de la población tuvo su paralelo en los países subdesarrollados a partir de 1945, principalmente. En especial, en América Latina es relevante el avance logrado en esta dirección, liderado por los estudios de la CEPAL.

a/Con anterioridad a 1750 el crecimiento del producto mundial per cápita era muy pequeño, la pobreza aparecía como un mal incurable y se reconoce la existencia de cuatro posiciones respecto al tema: la aceptación, la búsqueda de paliativos fundamentalmente por vía de la caridad privada, la provisión contra esa situación de los patronos para garantizar la lealtad o el poder productivo de sus obreros, y el robo éticamente aceptado ante un estado de peligro inminente que no puede ser resuelto por otra vía (Behrman and Srinivasan, Ed., 1994).

b/El retorno de la educación es el nivel de ingreso adicional que se percibe por cada año de estudio adicional. El retorno puede ser individual y social. Pueden consultarse, entre otros. Jamison, D. and Lau, L. (1982).

Fuente: *Colectivo de Autores INIE-ONE (2003)*.

rios gubernamentales y otros grupos de poder que establecen relaciones con los pobres. Se plantea que la naturaleza de esas relaciones muchas veces explica porqué los pobres no se apropian de los recursos, cuando supuestamente fueron destinados a ellos (Alarcón, D., 2000).



Los temas fundamentales que resaltan los estudios cualitativos sobre la pobreza se resumen en las desigualdades intrafamiliares, con énfasis en las disparidades entre géneros; las definiciones que sobre el hecho de ser pobre hacen los pobres y los no pobres; las estrategias que desarrollan para adaptarse o resistir la pobreza; y las evaluaciones que hacen los pobres de sus experiencias con las instituciones (Ramos, M. 2003).

Los primeros estudios, o al menos los más conocidos, dentro de la óptica subjetiva fueron desarrollados por Oscar Lewis entre los años 40 y 60 del siglo XX. Su idea central sostiene la persistencia de una subcultura o cultura de la pobreza, caracterizada por un conjunto de rasgos psicológicos y económicos que impiden la participación de los sujetos en los procesos de cambio (Lewis, O. 1961). Este planteamiento sugiere buscar las causas de pobreza en las características de los individuos, en sus problemas y limitaciones personales para aprovechar las oportunidades que ofrece el sistema. No se reconoce explícitamente que los individuos o grupos se encuentran en relación con un marco institucional, compuesto por normas y funciones, encargado de crear la estructura de oportunidades y posibilitar o distribuir el acceso a ellas, lo que constituye su principal limitación.

52

Este enfoque reconoce la existencia de procesos de empobrecimiento al interior de los grupos sociales que se manifiestan en la limitada participación en los servicios sociales, la transmisión intergeneracional de la pobreza por la presencia de valores que limitan el cambio, y por la variedad de dimensiones en las que una persona puede sentirse pobre.

Según Lewis, la falta de participación y de integración de los pobres a las instituciones y servicios tiene su origen en una variedad de factores que van desde las carencias económicas, la segregación, la discriminación, la apatía, y el desarrollo de soluciones locales a los problemas.

Por su parte, el aspecto más relevante en la concepción de Lewis sostiene que la cultura de la pobreza se refiere a un solo estilo de vida compartido por gente pobre, en un contexto histórico y social específico.

Estudios más recientes en América Latina han demostrado que los hogares desarrollan múltiples formas para enfrentar las situaciones de crisis, las que tienen que ver con las decisiones tomadas al





interior del hogar, la división intrafamiliar del trabajo, el uso de servicios sociales por varios miembros de las familias²³, la fuerza de las normas que rigen las relaciones familiares y sociales, entre otras.

El análisis de las estrategias posibilita la comprensión de las redes de interacción que se crean o a las que se recurre para resolver una situación determinada; la capacidad autónoma o los límites de la gestión individual y familiar; y además puede vislumbrar debilidades en el funcionamiento de las instituciones sociales que impidan el uso y acumulación de diversos recursos. Según amplia Kaztman, hay que distinguir estrategias de adaptación²⁴ y de movilidad social; estas últimas son las que realmente constituyen activos porque permiten el acceso a canales de movilidad e integración social (Kaztman, R., 2000).

Sobre el tema de las definiciones de la pobreza se ha encontrado que éstas varían en función del sistema político y económico existente, el género, la edad, la cultura, el país, la clase social, y la situación socioeconómica de las personas, entre otros factores. Un ejemplo de la influencia que ejercen los cambios políticos y económicos en la definición de la pobreza la brinda el estudio del Banco Mundial (2002), que muestra las divergencias entre los problemas mencionados por los pobres de los países en desarrollo, en comparación con las personas que cayeron súbitamente en la pobreza en Europa del Este y la antigua URSS. Sostiene el estudio que en estos últimos países, las personas en sus definiciones hacen comparaciones reiteradamente entre las condiciones del pasado y su situación actual.

53

En síntesis, la perspectiva cualitativa confirma el carácter multifacético de la pobreza, su variedad de causas económicas, políticas, y culturales, y sus diversos efectos, desde las medidas tomadas por las personas para disminuir la pobreza, hasta los aspectos psicológicos del problema, lo cual complementa los estudios cuantitativos, permitiendo interpretar mejor las causas del fenómeno.

23 Para ampliar ver: Lusting, N. y Deutsch, R. (1998).

24 Un estudio reciente desarrollado en comunidades pobres de Argentina describe que las formas de adaptación desarrolladas por los hogares, favorecen una mayor administración y hasta la reducción del consumo de alimentos y productos necesarios para la vida.





En la actualidad, para identificar a la población en situación de pobreza, se reconocen los siguientes métodos: necesidades básicas insatisfechas (NBI) o método directo, línea de pobreza (LP) o método indirecto, y el método integrado²⁵. Estos métodos muestran limitaciones para comprender el fenómeno en todas sus dimensiones al priorizar algunos de sus rasgos.

Aspectos de la pobreza como la relación de los pobres con las instituciones, el acceso y la calidad de los servicios que reciben, las estrategias de sobrevivencia, la falta de poder, entre otros, requieren el uso de la metodología cualitativa de investigación²⁶.

Los métodos señalados anteriormente no son excluyentes, el consenso emergente del debate académico en torno a la medición de la pobreza plantea, en la actualidad, la necesidad de complementarlos, para explicar la complejidad del fenómeno²⁷.

54 Para medir la pobreza basada en los ingresos se ha utilizado la metodología de la línea de pobreza. Este método es el más utilizado en América Latina con un enfoque de pobreza absoluta; mientras que en Canadá y Europa también prevalece, pero con un enfoque relativo. Hasta finales de los años ochenta en la casi totalidad de los estudios de pobreza se utilizaba el salario mínimo como medida para definir la LP. La principal limitante que se señalaba a este indicador eran las variaciones que sufría en el tiempo.

Ya en la década de los noventa, con la realización de las encuestas de presupuesto familiar, se comenzaron a establecer las LP con el enfoque de la canasta básica.

La canasta básica constituye el instrumento principal para el cálculo de la línea de pobreza y se necesita disponer previamente de los requerimientos nutricionales mínimos para la población²⁸.

25 Para conocer el contenido de los métodos de medición de pobreza citados, ver: CELADE-FONCODES-INEI (1996).

26 Ver Banco Mundial (2001) y Alarcón, D. (2000).

27 Ver Feres, J.C. (1997b) y otros autores de CEPAL; BID (2001) y Banco Mundial (2002)

28 Los requerimientos nutricionales mínimos son la cantidad de kilocalorías, proteínas y grasas que como promedio diario debe ingerirse para conservar la salud. Depende de la edad, el esfuerzo físico que se realiza, el clima y los hábitos de consumo. Usualmente esta normativa es elaborada para cada país por institutos de



La elaboración de la canasta se inicia con la identificación de un estrato de la población que sea representativo de los patrones de consumo. La ubicación del estrato de referencia se define por ingresos o gastos per cápita y por su tamaño, de acuerdo con dos criterios generales:

- Que los hábitos de consumo del estrato sean expresión de decisiones adoptadas por los hogares que no tengan una restricción significativa de recursos.
- Que el estrato sea de un tamaño tal, que su patrón de gastos pueda considerarse suficientemente representativo. Para esto se calculan la ingesta calórica y proteica de los distintos estratos de la población y se selecciona aquel que, cumpliendo el requisito de representatividad, sobrepase ligeramente el promedio de los requerimientos nutricionales mínimos requeridos.

A partir de la canasta de alimentos representativa y de los requerimientos nutricionales mínimos para la población, se determina el costo de esa canasta de alimentos y se añade un margen adicional para la adquisición de bienes y servicios esenciales mínimos no alimenticios. Se trataría entonces de localizar a los hogares o familias cuyos ingresos monetarios per cápita promedios del hogar sean menores que el costo calculado para la canasta básica.

55

Por consiguiente, para medir la pobreza por el método indirecto es indispensable tener una completa información de los ingresos, incluidos los monetarios y no monetarios. Estos últimos son muy importantes para la medición en los países latinoamericanos, donde es frecuente que las familias pobres satisfagan una parte de sus necesidades básicas, en ocasiones importante, a través de ingresos en especie y en servicios.

Los ingresos familiares, en general, pueden provenir de fuentes como salarios, ganancias, pensiones, intereses recibidos, alquileres de equipos o propiedades y herencias. También se consideran dentro de los ingresos, las transferencias por gratuidades y subsidios deriva-

nutrición especializados. Se diferencia de las llamadas recomendaciones nutricionales, en que éstas toman en consideración la calidad en la composición de la dieta y se le adiciona un margen de reservas para compensar hábitos de alimentación deficitarios.

dos de la Política Social, el valor del autoconsumo de producciones producidas en el hogar y se excluyen los impuestos pagados.

La fuente estadística más completa para obtener esa información son las Encuestas Socioeconómicas de Hogares; sin embargo, se ha demostrado que en la mayoría de los países éstas adolecen de omisión y subdeclaración de los ingresos²⁹. Consecuentemente se han elaborado propuestas metodológicas para su corrección.

La mayoría de los estudios consultados coincide en que la subdeclaración puede presentarse en familias de todo nivel de ingresos, aunque las de mayores ingresos subestiman en mayor magnitud. También coinciden en que algunas fuentes son más subdeclaradas, tal es el caso de las ganancias, utilidades y las rentas de la propiedad.

Actualmente en Europa Occidental y en la OCDE la pobreza se mide más frecuentemente en términos relativos, es decir, como ingreso disponible por debajo de un 60% de la mediana nacional (medida de la Unión Europea). La pobreza se expresa entonces como el porcentaje de la población que tiene ingresos por debajo del ingreso mediano.

56

Uno de los aspectos metodológicos más debatidos para construir índices agregados de pobreza ha sido la elección del indicador a utilizar, es decir ingresos o gastos de consumo. El gasto de los hogares es una variable cada vez más usada, porque los gastos son más estables en el tiempo, independientemente de las fluctuaciones estacionales de los ingresos.

En la medición de la pobreza existe otro debate en torno a si se debe utilizar como indicador el ingreso total o el per cápita. El indicador per capita tiene en cuenta el tamaño del hogar, dividiendo su ingreso total entre el número de miembros. Un paso adicional fue la propuesta de considerar que las necesidades individuales también dependen de ciertas características como género y edad de cada persona por lo que sería conveniente ajustar el indicador de ingreso per cápita por una escala de equivalencia. Sin embargo, este indicador generalmente es muy difícil de obtener por sus requerimientos de información.

29 Son muy numerosos los trabajos que abordan este problema y apuntan propuestas para corregir la dificultad. Ver Hernández, E. (2001); Pérez, M.J. et. al. (1996).

Recuadro 6

ESCALAS DE EQUIVALENCIAS

Las escalas de equivalencia constituyen una alternativa en la que el tamaño del hogar se transforma en una unidad ficticia: adulto-equivalente, que recoge el costo proporcional de satisfacer las necesidades de los miembros del hogar determinadas a partir de su número y sus características demográficas, usualmente la edad. Han sido usadas tres escalas de equivalencias distintas en estudios recientes, construidas a partir del número de adultos (A) y de niños (N). Éstas son:

- OCDE: Corresponde a la forma $1+0,7(A-1)+0,5N$. Expresa al primer adulto con valor 1, cada adulto más como 0,7 del primer adulto y cada niño menor de 14 años como 0,5 del primer adulto.
- ESTADOS UNIDOS: Recomendada para la construcción de la línea de pobreza estadounidense corresponde a la forma $(A+0,7N)^{0,7}$.
- LIS (Luxemburgo Income Study): Empleada extensamente en algunos países desarrollados equivale a la raíz cuadrada del número de miembros del hogar.

Fuente: CEPAL (2002).

57

En la intención de comparar la pobreza entre países, una propuesta reciente desarrollada por el Banco Mundial y empleada en “Los Objetivos del Milenio” de las Naciones Unidas señala que, la extrema pobreza incluye a todos aquellos cuyo consumo asciende a menos de un dólar por día, en relación a los precios de 1993 expresados en paridad de poder adquisitivo, es decir, ajustados a lo que se puede comprar por un dólar en los diferentes países.

El Banco Mundial utiliza también como límite de pobreza el consumo de dos dólares diarios. El límite proviene de la línea de pobreza nacional de una cantidad de países pobres, entre otros Bangladesh, Egipto, India, Indonesia y Tanzania, que el Banco Mundial resumió, tradujo al valor monetario internacional de los precios en 1985 y utilizó en su informe de desarrollo de 1990. Luego se actualizó en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000/2001.

Como se aprecia en la tabla 3, la pobreza es un problema global que afecta a más del 20% de la población del planeta. Asia Meridional

es la zona que tiene la mayor cantidad de pobres en el mundo, en especial la India, Bangladesh y Pakistán son los más afectados. En África Subsahariana la pobreza llega también a magnitudes alarmantes y casi el 50% de la población vive en condiciones de extrema pobreza. Asia y África concentran el 87% de la población que vive en condiciones infrahumanas.

Tabla 3
POBREZA EXTREMA DE INGRESOS a/

Región	Pobreza Extrema ^{b/} (millones de personas)	Porcentaje de la población
Asia Meridional	488	37
África Subsahariana	315	49
Asia Oriental y el Pacífico	279	15
Europa Oriental y Asia Central	97	20
América Latina y el Caribe	57	11
Estados Árabes	6	2
Mundo	1 241	21
a / Datos alrededor de 1999 b/ Consumo inferior a un dólar diario de acuerdo a los precios de 1993 y en PPA		

58

Fuente: Número de pobres: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2003.

Población: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000/2001, tabla 1.

Los cálculos de pobreza actualmente, no sólo miden la cantidad, sino también las llamadas brecha de pobreza e intensidad de la pobreza. La primera, determina el porcentaje de pobreza atendiendo a la distancia entre los ingresos de los pobres y la línea de pobreza, mientras que la segunda pondera el cálculo atendiendo a la desigualdad de ingresos dentro de la población pobre. La mayor brecha de pobreza se estimó para África (Banco Mundial, 2001, tabla 4).

1.2.3 Nivel de Vida

La base esencial del Nivel de Vida la constituye las condiciones materiales de existencia de la sociedad. Este concepto, sin embargo, ha sido utilizado con dos enfoques diferentes y diverso alcance.

Uno en Europa Occidental, a partir del concepto desarrollado por Suecia y que fue asumido por otros países nórdicos, constituyendo un aporte a la discusión actual de la Unión Europea sobre el tema. El otro, en los países de Europa del Este hasta los años noventa y perdura en los países socialistas.

El concepto sueco de Nivel de Vida fue elaborado en 1968, derivado del trabajo del analista británico Richard Titmuss y fue objeto de discusiones con los expertos de Naciones Unidas.

A partir del consenso de que el indicador ingreso nacional per cápita era insuficiente para medir el bienestar, se propusieron dos alternativas diferentes.

Una, medía el bienestar por el grado de satisfacción de las personas con sus condiciones de vida. Esta se convirtió en la de mayor interés para los investigadores norteamericanos, no así para los escandinavos, que lo rechazaron argumentando, desde el punto de vista de la psicología social, que la satisfacción humana dependía en gran medida de los marcos de comparación y de los niveles de aspiración. Satisfacción podía significar simplemente una adaptación a la pobreza.

La otra, era la vía objetiva de necesidades. Por ejemplo, estudiar hasta qué punto estaban o no satisfechas las necesidades humanas básicas. La propuesta no fue compartida tampoco por los países más prósperos de Escandinavia, que sostenían que luego de satisfacer las necesidades humanas elementales de alimentación, techo, entre otras, sería imposible o muy difícil encontrar un nivel no arbitrario de satisfacción objetiva de necesidades.

Es por ello, que el enfoque escandinavo optó por brindar atención a la disponibilidad de recursos individuales, tanto sociales como económicos, con la ayuda de los cuales el individuo puede controlar y manejar deliberadamente sus condiciones de vida.

Además se concentraban más en definir las malas condiciones de vida que las buenas, argumentando que sería más fácil concordar en lo que debía ser abolido o reducido.

El Nivel de Vida se especificó, entonces, en componentes a partir de dos criterios. Uno relativo a no considerar el nivel de vida en términos de lo que poseía el consumidor, sino en términos de recursos para lograr una vida mucho más multifacética.

El otro, incluyó aspectos que pudieran ser transformados por políticas públicas e instituciones sociales; línea que los expertos de las Naciones Unidas habían considerado previamente y que se refería a las áreas de intervención de organismos especializados de la ONU como la OMS, OIT, FAO, entre otras.

El resultado fue la siguiente lista de nueve componentes del Nivel de Vida:

- a) Salud y acceso a atención médica.
- b) Empleo y condiciones de trabajo.
- c) Recursos económicos y protección al consumidor.
- d) Conocimiento y posibilidades de educación.
- e) Familia y relaciones sociales.
- f) Vivienda y servicios a la comunidad.
- g) Recreación y cultura.
- h) Seguridad de vida y de la propiedad (ciudadana).
- i) Recursos políticos.

60

Desde 1968 se han realizado una serie de estudios de cada uno de los componentes, encuestando de cinco a seis mil personas sobre su situación particular.

Tres problemas se señalan respecto a este enfoque. Primero, falta una medida sintética del nivel de vida que exprese los nueve componentes. Segundo, se admite que el método individual de hacer las preguntas tiene sus limitaciones, al mismo tiempo que se hace necesario un suplemento de estudios cualitativos. Tercero, se reconoce la limitación cognitiva de estudiar a la población sólo en uno o varios puntos en el tiempo. Existe un creciente interés en estudiar curso de vida, es decir, cómo vive y cómo se desarrolla el nivel de vida de las personas durante el curso de sus vidas.

La concepción del Nivel de Vida en los países de Europa del Este antes de los noventa, correspondía al de una sociedad basada en la propiedad social sobre los medios de producción, cuyo principal objetivo era la distribución equitativa de los ingresos. De esta forma, la

satisfacción siempre creciente de las necesidades del individuo debía realizarse sin grandes desigualdades, garantizando el desarrollo multilateral de la personalidad del hombre.

Para que los hombres puedan progresar en todos los aspectos y poner en práctica sus fuerzas y aptitudes creativas, es preciso satisfacer de la mejor manera posible sus necesidades materiales y elevar, por tanto, su nivel de vida. Dicha satisfacción debe asegurar el sucesivo crecimiento de las necesidades espirituales y sociales del individuo.

En este enfoque, es de resaltar el nexo entre la satisfacción de las necesidades materiales y no materiales de la población. Por un lado, la satisfacción de las necesidades espirituales requieren del consumo de bienes materiales, por ejemplo, un libro sirve para satisfacer el deseo de superación o recreación por parte del individuo. Por otro lado, la elevación de la satisfacción de las necesidades espirituales amplía las expectativas de la población sobre sus necesidades materiales. Por ejemplo, la ampliación del conocimiento y de la cultura brinda información sobre nuevos bienes materiales que mejoran las condiciones de vida.

Además, esta definición presta atención a los requerimientos de carácter productivo para propiciar la satisfacción del Nivel de Vida. Por ejemplo, el imperativo de asegurar la base técnico-material para la producción de libros, así como poner a disposición los fondos básicos y materiales para el sector de la cultura.

61

La categoría Nivel de Vida es una de las más importantes en el socialismo, ya que en ella se integran no sólo los bienes que se adquieren por transacciones mercantiles, sino también, los servicios sociales que se ofrecen y garantizan a la población gratuitamente.

La medición del grado de satisfacción se establece por intermedio de índices de valor (nivel de ingreso individual o familiar, salario nominal o real, etc.), conjugados con índices naturales, que expresan, en unidades físicas, la cantidad de uno u otro tipo de objeto de consumo que posee el individuo.



1.2.4 Calidad de Vida y Modo de Vida

Definir, medir y comparar el bienestar de las personas y de la sociedad, ha sido una labor permanente de los últimos tres o cuatro decenios, tanto en las organizaciones internacionales como en los diferentes países.

Para definir y medir el bienestar, el concepto sueco de nivel de vida fue rápidamente criticado por el sociólogo finlandés Erik Allardt quien en un estudio comparativo de los países nórdicos utilizó una perspectiva más amplia (Nussbaum, M. y Sean, A., comp., 1993).

Allardt para definir la Calidad de Vida partió de una concepción de las necesidades humanas básicas elaborada por el sociólogo noruego Johan Galtung, quien concibe las condiciones de la existencia humana en tres dimensiones: Tener, Amar y Ser.

Tener, está relacionado con condiciones materiales y recursos tales como salud, educación, vivienda, trabajo e ingresos. Además, incorporó indicadores sobre un buen medio ambiente (inexistencia de contaminación de cualquier tipo, del aire y del agua).

62

Amar, que se refiere a las relaciones sociales y a enlaces afectivos con familiares, amigos, vecinos y compañeros de trabajo.

Ser, que considera la necesidad de integración social de las personas y de vivir en armonía con la naturaleza. Se estudian indicadores de participación social y en la toma de decisiones políticas, posibilidades de tener un trabajo con sentido, tiempo libre interesante y poder disfrutar la naturaleza.

La OCDE comenzó a poner en marcha, en los años setenta, investigaciones nacionales sobre Calidad de Vida, especialmente en Alemania, utilizando indicadores bastante parecidos a los de las investigaciones nórdicas de Nivel de Vida, pero explorando otras dimensiones como cohesión social y sustentabilidad ecológica.

En la Unión Europea se desarrollan también varios proyectos de contenido semejante. El más ambicioso en términos de teoría social es el que se coordina desde Holanda por la Fundación Calidad Social, que está proponiendo el concepto de Calidad Social que comprende cuatro áreas: seguridad socioeconómica (recursos disponibles), cohe-



sión (fuerza de las relaciones sociales), inclusión (integración de las personas en las relaciones sociales), y "empoderamiento"³⁰. El concepto está aún en estudio, aunque la recolección de indicadores se está realizando.

El concepto de Calidad de Vida es utilizado también por muchos autores marxistas y lo vinculan con el concepto de Modo de Vida.

En la Ideología Alemana, Marx y Engels (1867) definen sintéticamente esta categoría, señalando que "...determinado modo de producción es un determinado modo de actividad de los individuos, un determinado modo de manifestar su vida, un determinado "Modo de Vida" de los mismos. Tal y como los individuos manifiestan su vida, así son".

El concepto de Modo de Vida tiene los aspectos cuantitativos y cualitativos mutuamente relacionados. Si el aspecto cuantitativo del modo de vida se expresa en el Nivel de Vida, el aspecto cualitativo se expresa, ante todo, en el grado de libertad social, en las condiciones de desarrollo del individuo, y en sus valores espirituales y culturales.

El Modo de Vida en el socialismo abarca las condiciones de trabajo, el nivel de vida, y las normas de conducta convertidas en hábitos y costumbres. No se trata, en este caso, de los hábitos individuales, sino de las formas de conducta típicas de la sociedad en cuestión, o de la clase o grupo social de que se trate. Incluye elementos como el uso del tiempo libre, la actividad social, la participación cultural, y las relaciones sociales típicas entre los individuos.

En resumen, a cada formación económico social corresponde un determinado Modo de Vida y a cada Modo de Vida ha de corresponder determinado Nivel de Vida.

1.2.5 Capital Humano

A inicios del siglo XXI se ha extendido el convencimiento de que sólo con el aumento de la escolaridad y la cultura general, es posible

30 Del inglés *empowerment* y significa "la extensión en que la capacidad de actuar de las personas se refuerza mediante las instituciones sociales".

lograr el bienestar. A la vez, se sostiene que es la educación uno de los factores esenciales para impulsar el crecimiento económico como base del bienestar. En ese marco, el concepto de Capital Humano es central. En la perspectiva de la economía liberal los recursos son definidos como capital a invertir y crear valor. En este sentido se ha hablado de Capital Humano desde los años sesenta, refiriéndose a la fuerza y al conocimiento de las personas. Proporcionar recursos a la educación se concibe, por lo tanto, como inversión en capital humano.

En la actualidad y a la par de rechazar la óptica estrecha e ideológicamente equivocada que el enfoque liberal le adjudicó a estos conceptos, el tema del Capital Humano ha resurgido con fuerza en el quehacer académico y político internacional. En particular en Cuba, este tema se considera sobre la base de la diversidad de relaciones que se establecen entre la educación y el desarrollo, y en el marco de la llamada sociedad del conocimiento.

El concepto de Capital Humano puede abordarse en tres planos: individual, empresarial y social. A continuación se presentan algunas definiciones vistas desde estas perspectivas³¹.

64

- Comprende todas aquellas capacidades individuales, los conocimientos, las destrezas y la experiencia de empleados y directivos de la empresa, la creatividad e inventiva de la organización, así como la capacidad de aprovechamiento de la experiencia individual y colectiva (Medellín-Cabrera, 2000).
- En términos económicos se refiere en la mayoría de los análisis a la educación y experiencia de la fuerza de trabajo. Los economistas han definido Capital Humano como el valor del aprendizaje o apropiación de conocimientos y experiencias incorporadas a los trabajadores, los cuales incrementan la productividad y los ingresos (Guillis, et al., 1996).
- Está representado por la inversión en servicios como la educación, salud, capacitación de la fuerza laboral y migración que aumentan la productividad de los individuos en el mercado laboral (Becker, G., 1975, Schultz, T., 1962).

31 Sobre la base de una reseña bibliográfica realizada por la ONE (2003b)

- Es la combinación de conocimientos, habilidades y experiencias de los empleados de una compañía y el activo más importante de que dispone; éste por definición no puede ser copiado por otras compañías y más bien puede ser una fuente de ventaja competitiva sostenible (<http://www.IntellectualCapital.org>).
- Es el stock de habilidades y conocimientos de que dispone una economía como resultado de la inversión en educación, en la capacidad en el trabajo, en el sector productivo o en la investigación científica (Uribe-Echevarría, 1998).
- Está formado por los conocimientos, calificaciones, competencias y otras cualidades poseídas por un individuo y que interesan a la actividad económica. Considera la competencia de un individuo no solamente por el nivel de educación alcanzado, sino además, por la medida según la cual él puede utilizarlo de manera productiva (OCDE, 1998).
- Es la agregación de las habilidades innatas y los conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y desarrollan a través de su tiempo de vida (Laroche y Mérette, 1998).

65

Como puede colegirse, el Capital Humano comprende un componente innato y otro adquirido. Las habilidades innatas se definen como las capacidades físicas, intelectuales y psicológicas de los individuos al nacer, recibidas por herencia y por tanto difieren entre los individuos, y representan el potencial individual para la acumulación del Capital Humano. Este concepto también incluye conocimientos y habilidades que actualizan el potencial innato, los cuales se adquieren durante la vida de los individuos a través de la transferencia de conocimientos entre generaciones, contactos personales, experiencia laboral, capacitación laboral, educación y socialización.

Hoy en día se acepta que el Capital Humano, no es un bien transable, los conocimientos o habilidades están incorporados o forman parte del ser humano. Sin embargo, los individuos no siempre controlan las vías y etapas por las cuales adquieren el Capital Humano. Hasta tanto los individuos no son adultos e interiorizan el proceso de decisión sobre la inversión en Capital Humano, las decisiones en este sentido son realizadas por los padres, maestros, e instituciones socia-



les. No obstante, en la etapa adulta este proceso también depende de las inversiones pasadas, del ambiente social, de las influencias de sus contemporáneos y del contexto institucional en el cual viven y que le da forma a la adquisición de capital humano, tanto en tipo como en magnitud.

El Capital Humano puede adquirirse tanto formal como informalmente. La adquisición formal ocurre generalmente a través de instituciones y programas, donde los conocimientos y habilidades se transmiten en un ambiente educacional. El Capital Humano puede también ser adquirido de manera informal, a través de una variedad de organizaciones sociales, contactos o relaciones personales, experiencia laboral (*learning by doing*) y a través del autoaprendizaje.

66

El Capital Humano tiene aspectos cuantitativos y cualitativos. Aunque se puede cuantificar fácilmente los años totales de escolarización o la ingestión calórica diaria, no puede asumirse que las inversiones en Capital Humano son cualitativamente homogéneas, lo que introduce dificultades de medición. También el Capital Humano puede ser general o específico. Los conocimientos y habilidades son generales si se pueden usar en una gama de actividades y si son fácilmente transferibles de un empleador a otro sin una importante pérdida de valor. Contrariamente, el Capital Humano es específico si sólo puede ser utilizado en un limitado número de actividades y si la disolución de las relaciones de empleo entre los trabajadores y los empleadores representa considerables pérdidas de valor, las cuales sólo pueden ser recuperadas a través de costosas inversiones.

El stock de conocimientos y habilidades incorporado a cada ser humano puede no ser completamente utilizado. Esta brecha puede surgir como producto de la falta de correspondencia entre los conocimientos adquiridos y aquellos demandados por el mercado laboral, ya sea por fluctuaciones económicas, por distorsiones del mercado de empleo o por las decisiones conscientes o inconscientes de individuos de usar o no su potencial completo.

Según la OCDE, en la identificación y medición del Capital Humano es necesario tener en cuenta, además de los conocimientos adquiridos, aquellos que los individuos aportan en su trabajo y a la actividad



económica y social. Las actitudes para el trabajo en grupo, el entusiasmo, la motivación, y la apertura a las nuevas ideas no son menos importantes que las capacidades cognitivas, pues el Capital Humano debe tener un impacto sobre la actividad económica y social.

Recuadro 7

CAPITAL Y ECONOMÍA: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para los economistas clásicos, desde Adam Smith, Ricardo, Marx y Malthus, la comprensión del proceso de crecimiento económico era crucial; Adam Smith en su definición de Capital aborda la importancia del Capital Humano como fuente de progreso y crecimiento económico. Este antiguo concepto es olvidado y surge en varias etapas de la historia económica, primeramente en los inicios de la segunda mitad del siglo XIX, a través de los trabajos de economistas como Becker, Schultz y Mincer, período en que también se desarrolla la teoría neoclásica del crecimiento por Solow-Swan y posteriormente, en los nuevos modelos de crecimiento económico endógeno de Lucas (1988), Romer (1997) y otros, donde se enfatiza en el papel del Capital Humano como determinante en el crecimiento económico lo que atrae nuevamente la atención de economistas (Evenson, 1991 y Laroche y Mérette, 1998).

Las teorías del crecimiento hacen hincapié en la acumulación del capital, la investigación, desarrollo e innovación y en el Capital Humano, incluyendo el aprendizaje, como determinantes del crecimiento; y plantean, que éste último induce al crecimiento económico por la estimulación de los progresos tecnológicos o por el incremento de la productividad de la fuerza de trabajo. Por otra parte, estudios empíricos más recientes sobre el tema sugieren además la importancia de los conocimientos y habilidades de la población de un país para el desempeño económico del mismo (Stern, 1991; Laroche y Mérette, 1998).

Los grandes cambios tecnológicos y el acelerado proceso de globalización del mercado han conducido a la transformación de las economías de los países industrializados en economías basadas en los conocimientos, por lo que el Capital Humano ha devenido en un tema esencial e ineludible.

Fuente: Tomado de ONE (2003b).

La medición de la contribución del Capital Humano al crecimiento económico es otro tema ampliamente debatido y empíricamente estudiado, sin arribarse a resultados conclusivos satisfactorios. Se señala que la medición está limitada por la incapacidad de las cuentas públicas y nacionales de medir correctamente inversiones y ahorros y clasificar los gastos de gobierno dentro del contexto de una economía

basada en los conocimientos, donde los activos intangibles son los recursos más valiosos de cualquier actividad económica o social. Jorgenson, W. y Fraumeni (1999) mostraron que entre 1948 y 1984 las inversiones en Capital Humano en Estados Unidos fueron casi tres veces la magnitud de la inversión realizada en capital físico; y en el mismo período, el valor del Capital Humano excedió el valor del capital físico en más de nueve veces.

La exclusión del Capital Humano en las cuentas nacionales subestima considerablemente el valor verdadero de la inversión y bienestar en una economía. En las cuentas nacionales los gastos en Capital Humano son frecuentemente tratados como consumo, no obstante, numerosos estudios han demostrado que el proceso educativo genera un activo económico cuyo valor es superior a los recursos invertidos en crearlo. Los países que emplean cuantiosos recursos en educación y entrenamiento para enfrentar la economía basada en un ambiente de conocimientos, registrarían un descenso en la razón Inversión-PIB, proporcionando una distorsión en la información acerca de los esfuerzos de inversión del país.

68

Algunos estudios empíricos de crecimiento, han intentado determinar el papel del Capital Humano sobre la base, entre otros, de las tasas de escolaridad, tasas de alfabetización y el nivel educacional alcanzado. Otros trabajos, además de éstos, incluyen el número de años de estudios terminados, el diferencial del salario existente entre aquellos beneficiados y no beneficiados por la educación, y la calificación media de la fuerza de trabajo; medidas que no son suficientes, pues sólo toman en cuenta ciertos aspectos del Capital Humano y dejan a un lado su depreciación y obsolescencia, entre otras (Laroche y Mérette, 1998).

La OCDE plantea sobre la inversión en Capital Humano y su comparación internacional, que el diseño e implementación de políticas dirigidas hacia el aprendizaje en la vida, así como de estrategias presentes y futuras en materia de Capital Humano, demandan de datos que vayan más allá de la formación inicial del individuo. Por ello, particular importancia reviste la cuantificación y medida de las inversiones posteriores realizadas por los individuos, las organizaciones y los gobiernos, para mantener y desarrollar el Capital Humano inicial; y se proponen algunos indicadores útiles para la evaluación de la inversión y el stock de Capital Humano.

Eroles, A. (2000) sugiere incluir, además de las medidas anteriores, otras referidas a los programas de retención de personal calificado, las redes internas de participación (clubes tecnológicos), las redes externas de interrelación técnica (*networking*), así como algunos resultados tecnológicos tales como la participación en congresos, artículos, patentes, innovaciones.

En general, la mayoría de los autores reconocen las limitaciones de los indicadores señalados anteriormente. La medida más utilizada internacionalmente para determinar el monto de Capital Humano de un país lo constituye el conocimiento educacional alcanzado por su población. En su forma más simple, son expresión de ello, el porcentaje de población que ha completado varios niveles de educación primaria, secundaria y terciaria y el promedio de años de escolaridad de la población; en ambos casos, considerando la población adulta en edad laboral o la población trabajadora. Estas medidas de aproximación tienen la ventaja de ofrecer un estimado del Capital Humano para un país específico y en un momento determinado, lo que permite construir una serie del stock de Capital Humano a través del tiempo y facilita el análisis de su impacto en la economía (Brundenius, C., 2000).

69

Por otra parte, un estudio sobre el Capital Humano y el crecimiento realizado por Dessaus, S. (2000), profundiza en las limitaciones que tiene el indicador años de escolaridad de la población trabajadora, al analizar su impacto en el crecimiento económico en varios países. Estas limitaciones son producto de las diferentes características de los sistemas educacionales; entre ellas, la infraestructura educacional y la capacidad para distribuir equitativamente los servicios educacionales en la población. Factores como los señalados inciden en el acceso y la calidad de los sistemas educacionales y producen un impacto diferenciado en las economías. Por ejemplo, nueve años de escolaridad en Cuba son sustancialmente diferentes a igual resultado en países como Bolivia, Nicaragua, entre otros, por solo citar algunos.

1.2.6 Capital Social

A partir de los años noventa, Capital Social ha estado en el centro de la atención y como muchos términos de popularidad repentina, se



utiliza con significados muy variados. No obstante, el significado básico es que los contactos sociales, las redes sociales y las normas de ayuda mutua son un recurso importante tanto para el individuo como para la sociedad. Un recurso utilizable y en el cual se puede invertir, un recurso en situaciones de emergencia y de pobreza. Pero más aún, se señala que es un recurso que puede aportar al bienestar social, al establecerse formas de comportamiento que inducen a acciones colectivas mutuamente favorables.

Aunque se conoce el uso del término Capital Social en 1916³², es a partir de 1985 que se reincorpora a las ciencias sociales; y es a finales de los años noventa del siglo XX que se produce un amplio debate acerca de su definición y sus bondades como instrumento de Política Social, especialmente dirigido a disminuir la pobreza³³.

70

El interés que ha despertado se manifiesta en varios hechos. Por un lado, se organizó por la CEPAL, junto con la Universidad del Estado de Michigan, la Conferencia Regional "Hacia un nuevo paradigma: Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe en el año 2001", en la expectativa de que ese conocimiento pudiera contribuir a la praxis para disminuir la pobreza en la región³⁴. Por otro lado, otras organizaciones internacionales como el BID y el Banco Mundial lo han incorporado en sus agendas³⁵.

Una de las dificultades para estudiar el Capital Social es que aún no existe un consenso sobre su definición. La diversidad de definiciones aportadas sitúa el Capital Social en tres dimensiones. Estas son:

- a) Capacidad: se entiende el Capital Social como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las redes sociales a las que tienen acceso los miembros de un grupo social (Atria, R., 2001; Flores y Rello, 2001).

32 Se reporta por Robison, Siles y Schmid (2001) el uso del término capital social en Hanifan L. J. (1916).

33 Bourdieu, P. (1985); Narayan, P. y Pritchett, L. (1997); Putnam, R. (1995); Portes, A. (1998); Woolcock, M. (1998).

34 Los resultados de la Conferencia pueden ser consultados en CEPAL (2001) y CEPAL (2003a).

35 Puede consultarse, por ejemplo, Yamada (2001), BID (2001) y Banco Mundial (2003b).



- b) Redes e infraestructura sociales: se identifica el Capital Social con las normas, relaciones e instituciones que posibilitan la cooperación en el seno de un grupo o comunidad (Durstun, J., 2000).
- c) Resultados: Capital Social se asume como los beneficios finales a nivel de grupo social o de la sociedad en su conjunto que significan una nueva cualidad de funcionamiento. Tal es el caso de la solidaridad, el orden público, entre otros (Robison, Siles y Schmid, 2001).

Una de las aproximaciones más interesantes y completas es la realizada por Uphoff, N. (2001)³⁶, quien define el Capital Social como los elementos sociales, psicológicos y emocionales que contribuyen a una acción colectiva mutuamente beneficiosa. Sostiene que una concepción del Capital Social que lo ubique sólo en el marco individual, es decir, que considere sólo los beneficios que pueden obtener los individuos derivados de las redes sociales, no resulta útil para su utilización en las políticas contra la pobreza, pues esos beneficios pueden no contribuir a los cambios en las relaciones económicas, sociales y políticas que impliquen una verdadera transformación. Por ello propone el uso del concepto para el ámbito colectivo.

71

Con este enfoque, el autor se distancia de los análisis convencionales neoclásicos, basados en la presunción de que las decisiones (racionales) son motivadas fundamentalmente por consideraciones individuales de interés propio y se inspiran sobre todo en el deseo de obtener recompensas materiales. Por el contrario, considera que para entender el comportamiento humano, la consideración del denominado Capital Social permite penetrar en una racionalidad distinta, en que se realizan actividades deliberadas que benefician a los demás, lo que por sí mismo, incrementa el beneficio individual.

De esa forma, el caso extremo sería aquel en que el bienestar neto para todos sería positivo aunque algunas personas incurran en gastos materiales o pecuniarios para generar beneficios para otras, lo que se contrarresta más que proporcionalmente, con ganancias equivalentes a ingresos síquicos. Este tipo de comportamientos puede aportar intensamente al bienestar social a largo plazo, al crearse redes de seguridad, recursos y acciones que contribuyen a la produc-

³⁶ Director del Cornell International Institute for Food, Agriculture and Development.

tividad y el bienestar de poblaciones enteras. La práctica de la solidaridad es un buen ejemplo.

El Capital Social se reconoce como aquello que ayuda a entender cuándo, dónde y por qué la acción colectiva surge y continúa³⁷. Uphoff distingue en el Capital Social -analíticamente- dos formas principales: la estructural y la cognitiva, ambas originadas en procesos mentales y conceptos, aclarando que son complementarias y actúan simultáneamente.

72

Recuadro 8
FORMAS ESTRUCTURAL Y COGNITIVA DEL CAPITAL SOCIAL
SITUACIÓN HIPOTÉTICA

En mitad de la noche en un pueblo pequeño se incendia una casa y el fuego la consume por completo. La familia escapa al fuego pero pierde todas sus posesiones materiales.

- Si el pueblo no tiene capital social al otro día la familia estaría sola, tratando de reconstruir su casa y su vida por sus propios medios.
- En una sociedad con capital social estructural habrá funciones, normas, precedentes y procedimientos que permitirán a las personas ayudar rápidamente a los damnificados. Puede haber un Comité permanente encargado de hacer frente a los desastres, que organice la ayuda de la comunidad. Habrá normas, como que cada familia aporte una persona físicamente apta para la reconstrucción de la casa; precedentes como que cada familia contribuya con un artículo doméstico o utensilio, entre otros. Al caer la noche la familia dispondrá de un techo.
- En una sociedad que sólo tiene capital cognitivo puede haber valores de asistencia que promuevan la realización de contribuciones y ayuda, aunque en ese caso la asistencia puede ser menos eficiente.

En realidad, es poco probable encontrar en una comunidad sólo una forma de capital social; el ejemplo brindado tiene principalmente fines docentes. Si el capital social cognitivo es abundante, es de esperar que exista un capital social estructural que torne eficaces las acciones. Por otro lado, para que las formas estructurales funcionen de manera fiable, es necesario que exista por lo menos cierta cantidad de capital social cognitivo.

Fuente: Tomado de Uphoff, N. (2001).

37 Con este planteamiento no se pretende negar que pueden existir intereses racionales individuales que constituyen incentivos para la cooperación (Uphoff, N. 2001).

La estructural abarca elementos de la estructura y la organización de la sociedad, como son acuerdos expresos entre personas, reglamentaciones, contratos, procedimientos, entre otros, lo que determina que esta forma del Capital Social sea más objetiva relativamente que la forma cognitiva.

La forma cognitiva son los estados psicológicos y emocionales que predisponen a las personas a la realización de acciones colectivas mutuamente beneficiosas, que influyen en las relaciones humanas.

Estas últimas son menos eficaces porque se derivan del consenso de las personas y el consentimiento, en lugar de ser impuestas sobre la base de la autoridad. Una combinación de funciones, normas, procedimientos y precedentes oficiales y oficiosos para la adopción de decisiones, la movilización y la gestión de recursos, la comunicación, la coordinación y la solución de conflictos representará un mayor volumen de Capital Social.

Hasta el momento no existe consenso respecto a cómo medir el Capital Social y los indicadores que se podrían utilizar a esos fines. El boletín electrónico "Poverty Net" del Banco Mundial³⁸, reporta que se han utilizado indicadores de confianza y normas cívicas extraídos de la Encuesta Mundial de Valores, que incluye una muestra de 29 economías de mercado. Se utilizaron esos indicadores para medir la fortaleza de las asociaciones cívicas, a fin de probar los efectos del Capital Social en el crecimiento económico.

Otros intentos de medición -según la misma fuente- han utilizado informaciones sobre las características de las actividades asociativas de la población seleccionada y sobre su confianza en instituciones e individuos; y se compararon estas medidas de Capital Social con los ingresos familiares en pueblos similares, para buscar una aproximación a la relación entre Capital Social e ingresos de la población.

Otros trabajos usaron la diversidad étnica, la movilidad social y la densidad telefónica. Construyeron un índice de capacidad social y mostraron que ello pudiera explicar algunas variantes en las tasas de crecimiento económico nacional.

38 www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital.

También se han realizado un conjunto de estudios de casos con fines comparativos. Así, se estudió el norte y el sur de Italia; y distintas comunidades de inmigrantes en Estados Unidos³⁹.

Los trabajos reseñados son aún muy incipientes para llegar a conclusiones científicas sobre el tema del Capital Social y su medición, pero constituyen referentes obligados en el análisis del tema.

1.2.7 Equidad

74 Equidad es un concepto que se refiere a cómo se distribuye la riqueza, los conocimientos y el poder en una sociedad. Dicho concepto entraña un juicio de valor. Por ello, cada sociedad, en dependencia de su sistema sociopolítico, le brinda un alcance diferente. Así, por ejemplo, para los neoliberales la equidad significa asegurar que la población se sitúe por encima de una línea de pobreza. Según ese enfoque minimalista, al alcanzar la sociedad un umbral (mínimo) de necesidades básicas satisfechas para la población en su conjunto, podría considerarse que las desigualdades son más bien irrelevantes.

Hay una serie de principios generalmente aceptados que subyacen en este concepto. Existe consenso en que hay ciertos derechos humanos esenciales que deben ser iguales para todas las personas y se acepta que son derechos mínimos indispensables políticos, económicos y sociales para la supervivencia del individuo, su desarrollo y su convivencia social (González, A., 2002).

A la vez, existen otros derechos que deben ser distribuidos de forma desigual y en correspondencia con el aporte de cada cual a la sociedad. Esto se complementa con el principio de la compensación, que sostiene que los que más se benefician por la convivencia y la potenciación que brinda el trabajo social, deben compensar a los menos beneficiados.

Otro principio es el de igualdad de oportunidades que se refiere a la posibilidad que se tiene para obtener los derechos no esenciales, puesto que los esenciales se deben distribuir con igualdad. La oportu-

39 Ibid.

nidad de competir, en condiciones de igualdad, por los derechos no esenciales, es en sí un derecho esencial. Las oportunidades pueden provenir del Estado o de la familia, las aptitudes naturales o el azar, lo cual determina distintas situaciones desde el punto de vista de la equidad.

Recuadro 9
FUENTES DE OPORTUNIDADES Y PUNTOS DE VISTAS

Las oportunidades que ofrece el Estado son diferentes a las que brindan la familia, las condiciones naturales o la suerte. Las primeras se refieren a derechos públicos; las restantes a derechos privados.

Los individuos que nacen en distintas familias tienen desiguales oportunidades. Algunos estiman que no es correcto recibir derechos de alguien que los poseía, como la familia, pues ello tiende a perpetuar determinadas diferencias sociales. Para otros desconocer estos derechos es injusto para aquellos que han logrado poseerlos legítimamente y desean transmitirlos. Así, por ejemplo, el derecho de herencia es una de las expresiones del grado de compromiso que establecen las diferentes sociedades entre estos dos enfoques.

Fuente: González, A. (2002).

La equidad es un tema que atraviesa la economía contemporánea y se convierte en elemento para distinguir el pensamiento más progresista del neoliberal. Así, por ejemplo, en los textos de la economía neoclásica convencional se incluye como principio ético objetivo el llamado Óptimo de Pareto, según el cual una decisión es pareto eficiente si algunas personas mejoran y ninguna empeora. Con ello se pretende evitar comparar sistemas de valores, subjetivamente diferentes. Sin embargo, esta aparente objetividad enmascara el hecho de que, a partir de dicho criterio, se hace admisible cualquier grado de diferenciación de la riqueza en la sociedad, lo cual es un juicio de valor en sí mismo.

La equidad en el neoliberalismo parte de aceptar la necesidad de un mínimo de subsistencia, que se expresa con frecuencia en términos de reducción de la pobreza. A partir de ello, queda despejado el camino para el respeto unilateral a la propiedad y la aceptación irrestricta de las diferencias en la riqueza y los ingresos. Asimismo, el principio de igualdad de oportunidades, queda reducido frecuentemente al acceso a servicios públicos, de calidad muy por debajo de sus similares privados.



En el caso del socialismo, los principios de la equidad deben ser adaptados a las características de la sociedad. En primer término, es necesario determinar cuál es el mínimo indispensable que satisface los derechos esenciales y cuánta diferenciación de la riqueza es admisible. Cada sociedad tiene un grado de desarrollo económico y una coyuntura que condiciona el monto de recursos que puede dedicar a la satisfacción con igualdad de estos derechos. Cuánta alimentación o cuantos servicios de salud entran en esa clasificación de derechos, es una cuestión de prioridades de la sociedad, pero también es un problema de disponibilidad de recursos.

76

Mientras más recursos se dediquen a la satisfacción de los derechos esenciales, menos habrá para distribuir de forma proporcional al aporte realizado por los individuos. Cierta grado de diferenciación es funcional a la eficiencia económica en la sociedad. Un diapasón demasiado estrecho puede desestimular el esfuerzo, el desarrollo del talento y de la iniciativa individual. A ello se añade, que en el mundo actual existe una interacción entre economía nacional e internacional respecto a la valoración del aporte laboral, lo que obliga a privilegiar determinadas ocupaciones que presentan mayor movilidad migratoria, de acuerdo con las políticas de selectividad de los países desarrollados. Sin embargo, el objetivo de mayor eficiencia tiene límites en cuanto a la diferenciación de los ingresos y el nivel mínimo de acceso permisible. En el socialismo se dan factores motivacionales y elementos de satisfacción que permiten aspirar a un grado funcional de desigualdad menor que en el capitalismo, pues el motor impulsor de la eficiencia económica no es sólo de carácter material.

Hay derechos económicos esenciales, como el empleo o la vivienda, que en determinada coyuntura de limitaciones de recursos pueden no ser satisfechos de forma universal y tendrá que combinarse el principio de necesidad con el de igualdad de oportunidades en el acceso a ese derecho. En ese caso, la sociedad es equitativa si brinda mayores oportunidades de acceso a aquellos grupos que, por su situación históricamente condicionada, se hallan en situación de desventaja y no pueden hacer uso de las oportunidades existentes, aún y cuando sean las mismas para todos.



1.2.8 Desigualdad

Una parte importante de la Política Social se dirige a la nivelación entre las diferentes situaciones de vida entre individuos y grupos. De ahí la significación de medir la desigualdad para lo cual existen muchas formas. A veces se puede usar las medidas de distribución comunes de estadística como la desviación estándar y el coeficiente de variación (que es la desviación estándar dividida por el promedio). Ambas son comunes en la medición de desigualdades entre países y entre regiones, por ejemplo respecto al volumen del PIB, el nivel de desempleo y de gastos sociales.

La literatura económica y estadística recoge un conjunto amplio de indicadores para la medición de la desigualdad de los ingresos (CEPAL, 2002). En términos generales éstos pueden clasificarse en:

- Estadísticos tradicionales: rango absoluto y relativo, estadísticos de orden, desviación media relativa, varianza, coeficiente de variación, varianza de los logaritmos.
- Medidas basadas en la entropía: índice de Theil.
- Índice de Gini.
- Funciones de bienestar social: índices de Dalton y Atkinson.
- Curva de Lorenz.

77

A su vez, entre las propiedades más importantes que debiera satisfacer todo buen indicador de desigualdad se mencionan igualmente las siguientes (Cowell, F., 1995):

- Principio de transferencia débil: ante una transferencia de ingresos de un hogar rico a un hogar pobre, *ceteris paribus*, el indicador debe reflejar una disminución en el grado de desigualdad.
 - Independencia de escala: el indicador no debe variar ante transformaciones proporcionales o cambios de escala (por ejemplo, cambios en la unidad de medida del ingreso).
 - Principio de población: la concentración del ingreso en dos poblaciones con idénticas curvas de Lorenz debe ser la misma con independencia del tamaño de esas poblaciones.
-

- Descomposición aditiva: la concentración del ingreso para una población debe ser igual a la suma ponderada de la desigualdad en todos los subgrupos que la conforman.
- Principio de transferencia fuerte: ante una transferencia de ingresos de un hogar rico a un hogar pobre, la disminución de la desigualdad será más pronunciada a medida que aumenta la distancia entre los ingresos de ambos hogares.

El cumplimiento de estas propiedades sumado a ciertas consideraciones de carácter práctico, han llevado a la elección de un conjunto de índices comúnmente utilizados en el análisis de la distribución del ingreso. Así, la curva de Lorenz constituye un instrumento estadístico básico ya que permite conocer la forma de la distribución del ingreso y la participación de los distintos grupos poblacionales. Por su parte, la facilidad de cálculo e interpretación del índice de Gini - derivado de la curva de Lorenz-, lo ha convertido en uno de los indicadores más ampliamente utilizado pese a sus limitaciones para descomponerse en forma aditiva. Este índice expresa en qué medida la distribución de ingresos observada se desvía respecto a una distribución hipotética de perfecta igualdad. El índice varía entre cero (igualdad total) y uno (todo el ingreso se concentra en una persona).

78

Entre los índices estadísticos tradicionales, el coeficiente de variación y la varianza de los logaritmos son también muy útiles debido a que aprovechan toda la información disponible en la distribución. Asimismo, es particularmente aconsejable el uso de los índices de Theil y Atkinson, tanto por sus interesantes propiedades teóricas como por la mayor importancia que asignan a los ingresos más bajos en la conformación de la medida de desigualdad.

A su vez, en lo que se refiere a la comparabilidad de resultados entre estos indicadores, se debe destacar que todos ellos tienen un carácter ordinal, presentan rangos de variación diferentes y satisfacen distintas propiedades, por lo que sus valores no son equiparables entre sí. Aún más, dado que cada uno mide aspectos parciales de la desigualdad, es común que generen distintos ordenamientos de las observaciones. Por lo tanto, sólo es posible establecer un ordenamiento definitivo para un grupo de distribuciones, cuando éste se mantiene invariante ante cualquier índice utilizado. Lo más apropiado es, por consiguiente, utilizar los índices de desigualdad de manera complementaria y analizar sus resultados conjuntamente.

Recuadro 10

INDICES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO

- Coeficiente de variación al cuadrado: $CV^2 = \frac{V}{\mu^2}$

Donde μ representa el ingreso medio de la distribución y V la varianza. Es una medida estadística que se emplea para conocer la dispersión de una variable y su inclusión en el estudio de la desigualdad se justifica por la relación que guarda con la familia de índices generalizados de entropía.

- Varianza de los logaritmos: $VL = \sum_{i=1}^n (\log \mu - \log \gamma_i)^2 / n$

Se considera importante ya que es uno de los pocos indicadores que se pueden descomponer en forma aditiva y, además, le concede mayor importancia a las observaciones γ_i que se ubican en la parte baja de la distribución.

- Índice de Gini: $G = 1 - \sum_{i=1}^m p_i (Q_i + Q_{i+1})$

Donde Q_i representa el ingreso acumulado por el grupo i y p_i la proporción de personas en el mismo. Es el índice más usual, de fácil interpretación, y además se puede derivar geoméricamente a partir de la curva de Lorenz.

- Índice de Theil: $IT = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{\gamma_i}{\mu} \log \left(\frac{\gamma_i}{\mu} \right)$

Es un índice que le otorga más importancia a las transferencias que se realizan en la parte baja de la distribución, y se puede descomponer en forma aditiva.

- Índice de Atkinson: $IA_\epsilon = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{\gamma_i}{\mu} \right)^{1+\epsilon} \right]^{1/(1+\epsilon)}$

Tiene implícita una función de utilidad que asigna mayor relevancia a las observaciones que se ubican en la parte baja de la distribución, en la medida que aumente el valor del parámetro ϵ (que expresa "aversión a la desigualdad").

A excepción del índice de Gini y del índice de Atkinson, los valores del resto de los indicadores no están acotados superiormente. En todos los casos, no obstante, valores iguales a cero se interpretan como la ausencia de desigualdad (cuando todos los individuos tienen el mismo ingreso).

Fuente: CEPAL (2002).



Por último, cabe mencionar que los valores de un mismo índice son comparables entre diversas poblaciones, pero sólo en un sentido ordinal; es decir, únicamente permiten determinar en qué situación existe mayor o menor desigualdad pero no la magnitud de la diferencia.

En comparaciones internacionales globales, como las que realiza el PNUD y el Banco Mundial, aparecen medidas de distribución a partir de los gastos de consumo y de los ingresos. La desigualdad, medida por el consumo, es por regla general mucho más baja que la desigualdad de ingresos, debido a que algunos estratos de menores ingresos de la población pueden consumir mediante préstamo o intercambio de servicios y los ricos ahorran una parte de sus ingresos.

80

En algunos países en donde los impuestos y las transferencias sociales logran redistribuciones significativas, es importante realizar estos cálculos a partir de los ingresos disponibles después de impuestos y transferencias. También se debería tomar en consideración las diferencias de acceso a servicios gratuitos y a servicios sujetos a pago, por ejemplo de educación superior, de atención médica o de subvenciones de alimentación y vivienda. Es difícil sin embargo, calcular el valor de estos accesos gratuitos de forma que sea comparable con los ingresos, por lo que este tipo de comparaciones ha sido poco usual.

Las mejores comparaciones internacionales sobre distribución de ingresos para los países desarrollados se realizan por un consorcio internacional de investigación, que elabora el Estudio de Ingresos Luxemburgo. Hasta hoy, el único país latinoamericano que toma parte en él es México, aunque recientemente la CEPAL calculó el índice de Gini según el método de Luxemburgo para los países latinoamericanos lo que permite ampliar la comparación.

Como se muestra en la tabla 4, los países latinoamericanos presentan una desigualdad social muy por encima que la que tienen los países desarrollados y se ha planteado que América Latina es la región más inequitativa del mundo.

Con excepción de Costa Rica y Uruguay, el 10% de los hogares de mayores recursos se apropia, al nivel nacional, de más del 30% de los ingresos. En contraposición, la fracción del ingreso captada por el 40% de los hogares más pobres se ubica en casi todos los países entre



el 9 y el 15% de los ingresos totales, con excepción de Uruguay. Cuba no fue incluida en este estudio.

Tabla 4
DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCION DE LA RENTA
Índice de Gini (último año disponible en 1995-2000)

País	Índice de Gini
<i>América Latina:</i>	
- Brasil	0,61
- Colombia	0,54
- Costa Rica	0,45
- Chile	0,54
- El Salvador	0,50
- Honduras	0,53
- México	0,50
- Panamá	0,57
- República Dominicana	0,50
- Uruguay	0,41
- Venezuela	0,47
<i>Otros países:</i>	
- Alemania	0,26
- Canadá	0,30
- España	0,30
- Estados Unidos	0,37
- Francia	0,29
- Italia	0,34
- Polonia	0,29
- Gran Bretaña	0,34
- Rusia	0,45
- Suecia	0,22
- Taiwán	0,28

81

Fuente: Países de América Latina: CEPAL (2002).
 Otros países <http://www.lis.ceps.lu>

1.3 FORMAS INSTITUCIONALES DE LA POLÍTICA SOCIAL

Los temas sociales se han planteado siempre en formas diferentes en la historia moderna y de un país a otro. No es extraño por lo tanto, que las respuestas difieran también. Dichas respuestas están incorporadas en las formas institucionales, las cuales una vez establecidas tienen efectos perdurables en las políticas posteriores, en los debates y en las alternativas, así como tienden a estructurar las expectativas y aspiraciones de las personas.

Los estudios internacionales sobre Política Social no han ofrecido una visión única respecto a cómo abordar su diversidad institucional. Ello se debe, probablemente, a que el campo de la Política Social comparada en Europa ha sido orientado, en gran medida, hacia la zona Atlántica Norte. El sociólogo Gösta Esping-Andersen (1990) distinguía en los años noventa tres tipos de capitalismo de bienestar: uno liberal (anglosajón) en Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda; otro conservador y corporativo, en Europa continental; y un tercero socialdemócrata, en Escandinavia.

82

El criterio básico de esa división consiste en tomar como eje el enfoque político hacia los mercados y hacia las relaciones sociales de mercado. Los estados liberales de bienestar aceptaban la economía y la sociedad de mercado, incorporando seguros públicos individuales y subsidios a personas necesitadas, otorgados luego de averiguar los recursos económicos del solicitante. El Estado conservador corporativo se preocupaba de reorganizar la relación trabajo-capital en forma de cooperación, manteniendo las diferencias de estatus social fuera del mercado a través de graduar los derechos sociales. Y finalmente, los estados de bienestar socialdemócratas, que se interesaban más que nada en la igualdad entre los ciudadanos, se orientaban hacia sistemas de seguros sociales universales incluyendo la preocupación por minimizar la pérdida de ingresos ya fuera por desempleo, enfermedad o vejez, y suministrar amplios servicios públicos.

Sin duda es una tipología concisa que resume la variedad noratlántica en los años ochenta y anterior a éstos, pero los problemas globales actuales requieren una mayor concreción. Así, se pueden encontrar tres dimensiones básicas en la institucionalización de la Política Social.

1.3.1 Organización de la Prestación de los Servicios

Las prestaciones de la Política Social pueden efectuarse por diferentes actores, que pueden clasificarse según la forma de propiedad y su carácter mercantil o sin fines de lucro. Hay muchas posibilidades de combinación, en dependencia del tipo de servicio y de las prioridades políticas. Aún cuando se trate de derechos sociales públicamente financiados, la prestación de los servicios sociales puede realizarse por empresas privadas.

**Esquema 1
LAS PRESTACIONES**

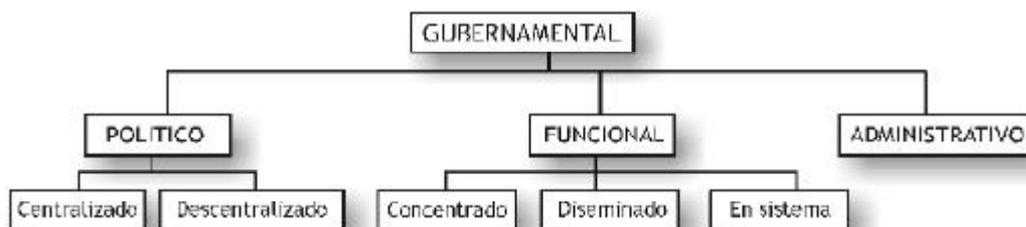


83

Organización gubernamental

La organización pública de las prestaciones sociales puede realizarse atendiendo a tres criterios: político, funcional y administrativo.

**Esquema 2
PRESTACIONES GUBERNAMENTALES**



El criterio político toma en cuenta el grado de descentralización, entendido como la competencia o facultades que tienen los organismos locales -en correspondencia con la división político administrativa- para obtener ingresos propios y determinar sus prioridades de gastos.

En los países nórdicos y en particular en Suecia, por ejemplo, la descentralización es lo característico. Así, en el caso de la salud, las provincias tienen la facultad de cobrar impuestos propios para subvencionarla.

En Cuba, por el contrario, ha primado la centralización en la captación de los ingresos para la prestación de los servicios sociales; tal es el caso de la salud pública. Sin embargo, en el caso de los gastos las provincias tienen la competencia de redistribuir el gasto social entre sus diferentes sectores.

Se señala que la centralización posibilita una tendencia a la homogeneización territorial de la calidad de las prestaciones lo que constituye su principal ventaja, mientras que la descentralización puede aumentar la participación de la comunidad en las decisiones sobre el destino del gasto social y brinda posibilidades a la iniciativa regional y local.

84

El criterio funcional de organización de las prestaciones se refiere por un lado, al nivel de concentración, es decir, si las prestaciones se brindan en una unidad central o en diversas unidades diseminadas en un territorio. Por otro lado, el funcionamiento de los servicios puede organizarse con normativas metodológicas, decisiones de selección de personal, evaluaciones de sus resultados y formas de control decididas desde un centro o descentralizadas. Ambas cuestiones caracterizan la estructura funcional de las prestaciones sociales.

Cada tipo de servicio requiere o admite diversas organizaciones funcionales, lo que determina su efectividad. Así, por ejemplo, en Suecia en los últimos decenios se ha avanzado en modificar los servicios de salud constituyendo una extensa red de centros locales. En el caso de Cuba, se ha creado en salud un sistema único integrado por niveles de complejidad de los servicios, que posibilita una atención en la comunidad en aquellos servicios considerados primarios⁴⁰ y la referencia de pacientes hacia los más complejos. A la vez, la subordinación normativa se mantiene centralizada.

40 Los servicios de salud primarios son aquellos que por su menor complejidad no requieren de hospitalización.

La organización desde el punto de vista administrativo toma como criterio el grado de separación entre el financiamiento y la provisión de las prestaciones, lo cual tiende a crear conciencia de los costos y con ello pudiera aumentar la eficiencia.

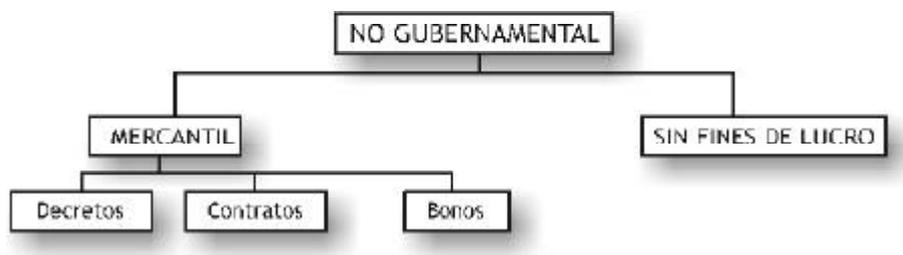
Dicha separación se aplica por vía de relaciones de concurrencia, negociación y de contratos entre un organismo de financiamiento y una o más entidades de prestación del servicio. La esfera pública se divide, entonces, en contratados y contratistas. En la práctica significa, por ejemplo, que si el gobierno provincial necesita que se realicen intervenciones quirúrgicas, negocia con los diferentes hospitales que compiten entre sí a partir de sus costos. La desventaja es que existe el riesgo de que se otorgue prioridad a determinados tratamientos médicos por razones económicas; por ejemplo, se señala que en países como Estados Unidos y Brasil nace una cantidad de niños excepcionalmente grande por medio de cesárea, y se le adjudica ese hecho a que esa operación proporciona más ingresos que un nacimiento por vía natural.

Organización no gubernamental

85

La organización no gubernamental de las prestaciones sociales puede adoptar la forma de organizaciones sin fines de lucro, o con fines de lucro tales como entidades privadas y cooperativas.

ESQUEMA 3 PRESTACIONES NO GUBERNAMENTALES





Las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro tienen un rol importante en Política Social en muchos países y un papel predominante en varios países de Europa Occidental. Estas organizaciones tienen dos orígenes diferentes: uno proviene de la caridad y el otro del ámbito microsocioal.

La caridad ha sido parte fundamental de varias tradiciones religiosas: musulmana, judía, budista y cristiana. Dentro del cristianismo ha tenido mucho peso en los países con una significativa población católica y protestante como Alemania, Suiza y Holanda, en donde las iglesias cristianas crearon grandes organizaciones de caridad.

La filantropía privada es aún significativa principalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña, donde existen fundaciones filantrópicas tales como la Fundación Ford y la Fundación Rockefeller, que han jugado un papel de significación internacional.

86

Las organizaciones sin fines de lucro surgidas desde el ámbito microsocioal, responden al esfuerzo colectivo de artesanos y trabajadores y de la población en general. Se trata de cajas de ahorro y préstamo popular, de enfermedad, de accidentes del trabajo y de defunción que se multiplicaron durante el siglo XIX convirtiéndose, en muchos países, en parte importante del movimiento obrero.

En fechas más recientes surgen las cooperativas de servicios, por ejemplo, para el cuidado infantil y de la vejez, y de seguros de enfermedad y desempleo, fomentadas también por la emergencia en el servicio público del espacio de contratos y de concurrencia.

Las organizaciones sin fines de lucro, en general, funcionan bien cuando se dan las condiciones históricas y existe un compromiso fuerte con los necesitados.

Con respecto a la alternativa de utilizar prestaciones de agentes con fines de lucro para realizar Política Social es válido recordar, que la Política Social pública surgió debido a que el interés de lucro privado creó inseguridad social, producto de que los servicios eran sólo para las clases adineradas que podían pagar.

Sin embargo, la globalización neoliberal ha impulsado la tesis de que las entidades estatales no pueden ser tan eficientes como las privadas, por lo que sólo privatizando la prestación de los servicios se



puede elevar la eficiencia de los mismos, aún en el caso de servicios como son los educacionales o los de salud. Esta posición fue aceptada con amplitud en América Latina, no así en el caso de Cuba.

Los resultados obtenidos están siendo estudiados y muy debatidos. Por un lado, se ha fundamentado que se han estratificado los servicios básicos privatizados en detrimento de los grupos de menores ingresos. Por otro lado, se sostiene que la implementación privada de servicios sociales puede traer beneficios en mayor escala al separarse el financiamiento de la prestación.

Son tres las formas organizativas que se han aplicado en este caso. La primera forma es la denominada por **decretos**. El Estado puede tener interés en que algunos tipos de servicios sean recibidos por todos los ciudadanos por considerarlo un derecho y por el bien de la colectividad, y a la vez querer asegurar que sean ofertados por agentes con fines de lucro. A esos fines se establece un marco legal, que regula el aporte financiero del Estado y la obligación del ciudadano de pagar una prima a empresas privadas a su elección, por una cierta protección o servicio presente o futuro. Adicionalmente, se pueden establecer reglas para asegurar un nivel de prestación mínimo o asegurarse contra riesgos.

87

Algunos ejemplos de la aplicación de estos mecanismos son los seguros de jubilación con capitalización y los programas de construcción de viviendas con financiamiento público total o parcial, aplicados en diferentes países.

Esta forma de organización brinda posibilidades de elegir el agente que proveerá el servicio, argumento al que se apela para promocionarla; pero proporciona un control deficiente de costos, debido a que es difícil tener una visión de conjunto del sistema y los costos se transfieren de un lugar a otro. Debido a esto, la competencia entre las diferentes cajas de seguro y entre los diferentes ejecutores de servicios no ha podido mostrar particulares ventajas de efectividad.

Una segunda posibilidad de organizar las prestaciones sociales con empresas privadas y financiamiento público es mediante un sistema de **contratos**. Usualmente se convoca a optar por los fondos para la prestación de un servicio y diferentes tipos de organizaciones, privadas y cooperativas, presentan sus propuestas.



Este sistema que existió en el siglo XIX, desapareció en su mayor parte a comienzos de 1900, resurgiendo en los últimos decenios en obras de infraestructura, inversiones de interés social (viviendas, hospitales, escuelas) y productivas en general.

Ha resurgido con el objetivo de que se incremente la efectividad en las prestaciones, mediante la competencia de propuestas y el incentivo de efectuar los servicios bajo formas innovadoras. Sin embargo, se ha demostrado que el riesgo de que los intereses de lucro reduzcan los servicios a límites inaceptables sigue siendo aún un problema que exige supervisión permanente.

La tercera manera de financiar públicamente los servicios sociales privados se ha desarrollado en los últimos decenios, principalmente en los países anglosajones y en Suecia. Se le conoce bajo el concepto inglés que se usó originalmente en las agencias de viaje: **voucher** (vale o bono), que consiste en un papel que le otorga al viajero el derecho a diferentes servicios pagados como hotel, excursiones y otros. En el contexto de la Política Social, un *voucher* significa el derecho a pedir un servicio a un contratista elegido, servicio que se paga con medios públicos.

88

Esta variante ha sido utilizada principalmente en el servicio de guarderías infantiles y en escuelas. En estos casos, el financista define las normas para la admisión de los beneficiarios y la prestación de los servicios y no pueden cobrar tarifas adicionales.

El debate sobre sus resultados se ha concentrado principalmente en si esta forma de organización provoca segregación.

Finalmente, las formas que adoptan las prestaciones de la Política Social consisten principalmente en servicios y transferencias directas de dinero. Pero existe también la posibilidad de ofrecer préstamos con condiciones más favorables que las del mercado. La Política Social de crédito ha jugado un papel importante en la política de vivienda en varios países desarrollados. Cooperativas y empresas sin fines de lucro pueden adquirir créditos para la construcción de viviendas, con tasas de interés por debajo del nivel del mercado, lo que hace más barato su alquiler.

Para el Estado, los préstamos son mucho más económicos que las transferencias en forma de donaciones, y muchas veces tienen efec-



Recuadro 11
UNA VISIÓN CRÍTICA SOBRE LOS FONDOS DE PENSIONES

La promoción de sistemas de capitalización de pensiones tiene una base ideológica y se trata de sustentar en dos argumentos.

Uno, sostiene que las empresas privadas competitivas producen con mayor efectividad. Sin embargo, cuando se trata de fondo de pensiones, este argumento no es muy válido. Los fondos de pensiones siguen en mayor o menor medida el desarrollo financiero general. Además, por tratarse de compromisos financieros a largo plazo, la mayoría de los ahorristas de pensiones no tienen el conocimiento o la información que les permita elegir racionalmente una empresa.

El otro argumento es que la Bolsa ha crecido más rápidamente que el ingreso nacional y que los ahorristas de pensiones privadas pueden obtener por medio de este sistema una parte de las ganancias de la Bolsa.

Sin embargo, no hay ninguna garantía de que en el futuro continúe siendo así. La Bolsa de Tokio se ha estancado hace más de doce años y a partir del cambio internacional sufrido por la Bolsa en el 2000, los fondos de pensiones han sufrido pérdidas por 2 700 millones de dólares en tres años, lo que equivale a dos años del PIB británico. Detrás de estos fondos de pensiones hay un enorme interés económico pues, a pesar de las pérdidas, el capital de estos es equivalente a un tercio del PIB mundial total^{a/}.

Aunque es cierto que el Estado puede imponer a las empresas privadas que manejan los fondos de pensiones ciertas reglas en cuanto a los sectores en que pueden invertir y en cuanto a las medidas para asegurarse contra pérdidas, el riesgo es elevado. La gran desventaja de los fondos de pensiones es la enorme inseguridad de los ciudadanos.

a/Los efectivos de los fondos de pensiones fueron calculados por la consultora Watson Wyatt, como se menciona en el suplemento del Financial Times del 13 de enero de 2003. Las cifras del PNB han sido obtenidas de los informes pertinentes (World Development Report) del Banco Mundial.

Fuente: Elaborado por Göran Therborn.

tos sociales positivos al inducir una conducta social responsable. En principio, pudiera ser posible organizar una parte de la seguridad social como un sistema de ahorro obligatorio y de crédito: ahorro para la jubilación y crédito basado en una cuenta individual, tanto para la compra de vivienda, como para pagar costos de enfermedad,

o quizás para una educación superior para los hijos. Singapur tiene un sistema social de este tipo que presupone una estabilidad monetaria, una administración efectiva y honesta, y una alta integración social que abarque de hecho a toda la población. Pocos países del Tercer Mundo pueden cumplir estas precondiciones.

A fines del siglo XX surgieron los microcréditos, que consisten en una oferta de pequeños préstamos como parte de la Política Social en la lucha contra la pobreza. Comenzó en Bangladesh, con una iniciativa privada del banco Grameen, otorgando créditos familiares, a particulares y a mujeres de escasos recursos, para comprar una máquina de coser, para excavar un pozo, o para adquirir materias primas necesarias en la elaboración de productos para el mercado. La experiencia procura estimular iniciativas entre los pobres y aumentar sus ingresos. Su carácter de crédito, y no de donación y su orientación a la producción son incentivos de trabajo, de iniciativa y de autoresponsabilidad. Actualmente el microcrédito se difunde a otros países y continentes en desarrollo.

1.3.2 Formas de Financiamiento

La Política Social tiene dos fuentes básicas de financiamiento: impuestos y contribuciones a los seguros sociales.

Los impuestos pueden ser directos a la propiedad, a los ingresos de las personas y a las empresas; e impuestos indirectos a las transacciones económicas nacionales (impuesto a la compra y venta), o transnacionales (aduanas). También es posible la utilización de créditos para financiar la Política Social.

La forma de construir los impuestos tiene implicaciones de importancia sobre la capacidad financiera del Estado y la distribución de los ingresos en la población. Cuando el sistema impositivo grava más a aquellos de mayores ingresos, se dice que el sistema es progresivo. La complejidad del diseño del sistema estriba en que la diversidad de gravámenes y de tasas impositivas impactan diferenciadamente a la población, lo que dificulta evaluar su progresividad.

Los estudios regionales efectuados coinciden en que los impuestos directos son más progresivos que los indirectos. Dentro de los

primeros, los impuestos a la propiedad y la renta se hallan entre los más progresivos. Los impuestos indirectos al consumo y a las transacciones económicas, aunque en principio son regresivos, pueden establecerse de forma que favorezcan a los estratos de menores ingresos. Por ejemplo, se puede aplicar un impuesto bajo (o ninguno) a los alimentos y uno alto a los productos de lujo.

Los impuestos pueden impactar también esferas sociales como las del empleo y la reproducción de la población. Un impuesto sobre el ingreso individual, como el implantado en Escandinavia a partir de los años setenta, motivó a la mujer casada o en unión consensual a incorporarse al trabajo remunerado, mientras que la tributación conjunta y el derecho a un descuento de impuestos por carga familiar, hicieron del trabajo remunerado una inconveniencia económica para algunas mujeres, por ejemplo en Alemania.

Se discute, también, la propuesta de convertir parte de los impuestos en contribuciones con fines públicos específicos.

Los sistemas de pensiones tienen el objetivo de financiar el consumo durante la vejez o invalidez de un trabajador o de sus descendientes en caso de que éste muera. Las fuentes de financiamiento pueden ser las contribuciones de los trabajadores y de sus empleadores, los impuestos para el financiamiento público de las prestaciones, y las primas de seguros para solventar los costos, en caso de invalidez y muerte.

El sistema de seguro social debe cumplir funciones como asegurar la prestación adecuada, y contribuir a la equidad mediante la solidaridad con quienes no pueden aportar para su vejez, cuestión que no debe impulsarse a costa de restricciones y del deterioro de objetivos económicos, como la solvencia del sector público o el costo de contratación de mano de obra (Uthoff, A., 2002).

Los sistemas de seguridad social se diseñaron combinando los aspectos siguientes:

- El tipo de esquema: de contribuciones definidas o de prestaciones definidas.
- El mecanismo de financiamiento: de capitalización o de reparto, este último con distintas primas para permitir ajustes actuariales, llegando en casos extremos a reparto simple.



- La administración: que puede ser pública o privada o una mezcla de ambas.
- La participación: que puede ser obligatoria o voluntaria.

En los sistemas contributivos financiados por el mecanismo de reparto, ha sido habitual definir los beneficios por la antigüedad y una regla que determina la pensión a partir de una tasa de reemplazo de los últimos o mejores salarios imponibles, y no por una relación estrecha con los montos de las contribuciones. En los sistemas contributivos financiados por el mecanismo de capitalización ha sido habitual fijar las contribuciones y, sobre la base del monto que acumulan, definir luego los beneficios a partir de criterios actuariales basados en la esperanza de vida al momento de jubilarse. Es interesante observar que este último criterio está siendo aplicado en los regímenes de reparto a través de modelos de capitalización nacional⁴¹.

92

Sin embargo, también existen sistemas de pensiones que financian los beneficios sin contribuciones directas de los beneficiarios. El Estado a partir de impuestos generales sobre el ingreso o el consumo que aportan recursos al presupuesto fiscal, financia el pago del beneficio para el retiro de personas con derecho a él. Un caso extremo de esta modalidad es el modelo neozelandés, que define una pensión fija universal que se ajusta con el índice de precios, guarda relación con el salario medio de la economía, y se entrega a todo ciudadano mayor de 65 años cualquiera que haya sido su condición laboral durante su vida (St. John and Willmore, 2001).

Como se señaló, el diseño de un sistema de pensiones debe tener como función social la de alcanzar la cobertura universal. En lo fundamental el conflicto con las funciones económicas, se manifiesta en las responsabilidades fiscales que puede tener que asumir el Estado como consecuencia del desafío que el diseño del sistema le asigna: el de dar cobertura a diferentes personas cualquiera que haya sido su inserción laboral.

41 Es en esencia un modelo de reparto administrado por el Estado pero combina una cotización definida con un beneficio definido. Las compensaciones entre ingresos y gastos están a cargo de una reserva que fluctúa, según las necesidades de los flujos de activos y pasivos (tomado del Informe sobre la Incidencia Presupuestaria del Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Social, Informe IE 1001-002 de la Asamblea General de Venezuela, octubre 2001). Para una descripción exhaustiva de la aplicación de este modelo en Suecia, ver Scherman, Karl G. (2001).



Un esquema contributivo de reparto de prima media escalonada y beneficios definidos, corre el riesgo de transformarse en un sistema simple de reparto por disminución del fondo de reserva, lo que puede llegar a exigir un alto componente de financiamiento público; sin embargo, su sustitución por un sistema financiado mediante cuentas de ahorro individuales, no escapa del todo a esta tendencia, debido a que el mercado de trabajo limita la capacidad de muchos de sus afiliados para alcanzar la densidad necesaria de contribuciones y, por ende, los hará igualmente acreedores de las garantías estatales, cuyos costos deberán sumarse a los de la transición.

1.3.3 La Posición de los Beneficiarios

La base de la Política Social moderna es el derecho del beneficiario a obtener ayuda económica y servicios. Los derechos sociales que tienen las personas pueden ser derechos generales o universales y específicos.

Los derechos generales o universales pertenecen a todos los miembros de una sociedad. Los derechos generales pueden ser de dos tipos: los que se adquieren automáticamente al obtener residencia permanente en un país; tal es el caso de la enseñanza escolar básica, la atención médica, el cuidado a la infancia, el subsidio infantil y la pensión básica. Como regla, los derechos generales no están ligados a la ciudadanía en el sentido formal, aún cuando se les pueda considerar como derechos ciudadanos.

El otro tipo de derecho general requiere cumplir con algún requisito por parte del individuo. Por ejemplo, en Escandinavia, el subsidio familiar de la madre o el padre para cuidar de un hijo recién nacido exige tener un trabajo remunerado.

Los derechos específicos pertenecen a grupos especiales, como son los grupos profesionales tales como: mineros, conductores de trenes, bailarinas de ballet, empleados bancarios, militares, agricultores, artesanos. Estas categorías de derechos derivan de las demandas sindicales de los diferentes grupos o de los movimientos políticos y sociales.



Además, existen derechos focalizados, que se otorgan únicamente a los necesitados. Esta clasificación tiene lugar según el ingreso, y la propiedad en algunas ocasiones. En los países capitalistas desarrollados, los derechos sociales focalizados, luego de averiguar los medios económicos del solicitante, son comúnmente un complemento de los derechos generales.

La focalización es un concepto muy polémico dentro de la Política Social. El argumento más sólido, en términos objetivos, a favor de la focalización, es que es más económico concentrar los recursos disponibles en los más necesitados, en especial en situaciones de escasez.

Los argumentos en contra de la focalización son principalmente dos. En primer lugar, la investigación o control de medios de vida a fin de obtener ayuda social es, en muchas ocasiones, humillante. En segundo lugar, la ayuda social y el servicio social para los pobres tiende a tener una dimensión y una calidad mínima.

94

Por otra parte, el nivel de las transferencias a los beneficiarios puede ser: un mínimo vital, un nivel de seguridad económica por encima de la línea de pobreza, y una compensación por pérdidas de ingresos.

El mínimo vital se refiere a una ayuda social equivalente al nivel económico considerado como la línea de pobreza en el país correspondiente. Según la concepción neoliberal, la función de la política social pública no se extiende más allá de esto.

El monto de la compensación por pérdida de ingresos debido a enfermedad, desempleo, maternidad o vejez deberá corresponderse con el nivel de ingreso anterior del beneficiario.

La discusión político social dentro del paradigma de compensación por pérdida de ingresos ha subrayado en forma creciente la importancia de un mayor nivel de diferenciación entre ingresos laborales y seguros sociales como incentivo al trabajo, así como la necesidad de velar por la sustentabilidad del sistema. La respuesta dependerá del contexto social de cada país y la tendencia a la integración social en cada caso.



1.4 POLÍTICAS SOCIALES: PANORAMA MUNDIAL DE DESAFÍOS

En el siglo XXI el mundo tiene que enfrentar desafíos históricos que no encontraron solución hasta el momento, y a ellos se añaden nuevos desafíos que reclaman la atención urgente de toda la comunidad internacional.

1.4.1 Desafíos Históricos en el Mundo Actual

El desafío de la población

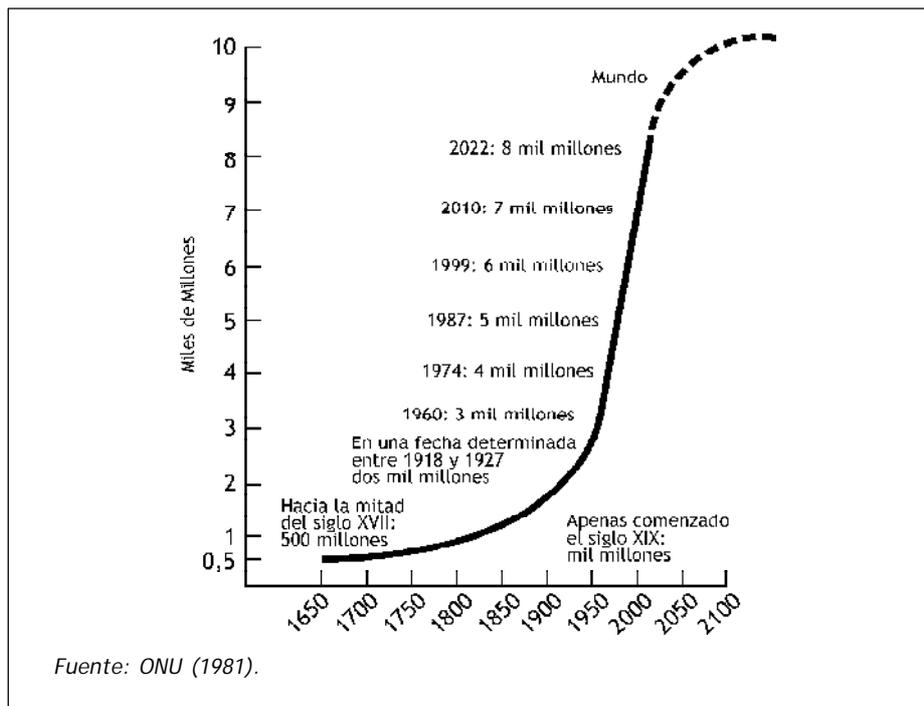
Los problemas de población se han convertido en factor estratégico de las políticas nacionales e internacionales. La transición demográfica reviste un significado importante para el futuro, por lo que es útil comenzar por describir la evolución de la población y sus futuras tendencias.

La población comenzó a aumentar como consecuencia de la revolución agrícola, aunque este movimiento quedó interrumpido en diversas ocasiones debido a hambrunas, epidemias, guerras, o a la desaparición de ciertas civilizaciones. En torno a 1750 la población mundial era de 700 millones de personas (Collins, E.C. y Jones, R., 1978).

En los siglos XVIII y XIX, en algunos países europeos y en América del Norte, la Revolución Industrial aceleró el ritmo de crecimiento demográfico, atemperado, sin embargo, por tasas elevadas de mortalidad, que por otra parte aumentaron como resultado de la transición de la civilización agraria a la civilización industrial. Fue necesario un siglo -de 1830 a 1930- para que la población pasara de 1 000 a 2 000 millones.

La mortalidad en los países en desarrollo comenzó a descender rápidamente después de la segunda guerra mundial, al mismo tiempo que las poblaciones continuaban su crecimiento como consecuencia de los progresos de la industrialización, asociados a los de la medicina y de la higiene.

Gráfico 1
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN



96

Sin embargo la tendencia general ha sido irregular por cuatro razones:

- Diversidad en el tipo y amplitud de la industrialización.
- Disparidades en la oferta de servicios como la sanidad y la educación.
- Diversidad de las características demográficas, por ejemplo en el porcentaje del grupo de edad apto para la reproducción.
- Influencia de las tradiciones.

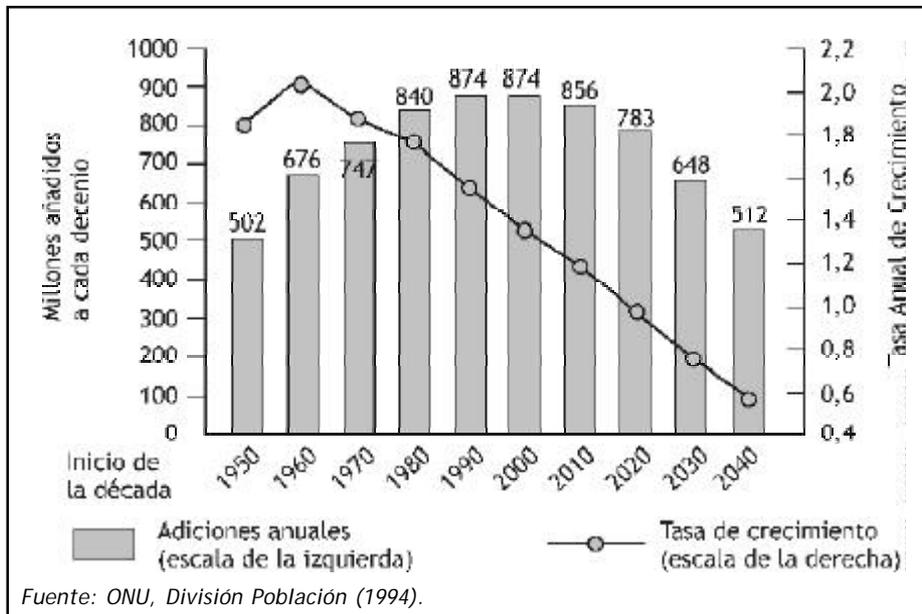
La tasa anual de crecimiento demográfico, en los noventa, se ha mantenido en torno al 2,1%. En los países industrializados la tasa de incremento anual de la población, que había sido del 1,2% entre 1950 y 1980, cayó al 0,6% en la década del 90.

La etapa de más rápido crecimiento de la población, ha coincidido con acelerados progresos de la tecnología, de la medicina, de la educación y del bienestar material.

El PIB per cápita en los países en desarrollo, calculado en dólares constantes según la paridad del poder de compra, ha pasado de 720 dólares en 1975 a 3 783 dólares en el 2000. Este crecimiento ha sido sustancial en todas las regiones, excepto África y el sur de Asia (PNUD, 2002).

En cifras absolutas la población mundial ha pasado de 4 068 millones en 1975 a 6 057 millones en el año 2000, o sea 2 000 millones de personas adicionales en sólo 25 años. Así, una tasa de crecimiento menor se tradujo, sin embargo, en cifras absolutas más elevadas. Este impulso demográfico, tal como se observa en el gráfico 2, es probable que perdure durante varios decenios. Puede preverse, que en cifras absolutas, el crecimiento medio anual alcance unos 75 millones de habitantes (ONU, División Población, 1994).

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DE LA CURVA DE POBLACIÓN (por decenios)





En el plano demográfico, una aproximación realista supone el examen de numerosos escenarios posibles. La División de Población de las Naciones Unidas ha elaborado predicciones fundadas en hipótesis diferentes referidas, en especial, a la evolución de la fecundidad en el futuro.

Tomando como base las tendencias actuales, el escenario más probable es la proyección mediana, según la cual la población mundial aumentará en un 50 %, de 6 100 millones de personas a mediados de 2001 a 9 300 millones hacia 2050. Esta proyección se apoya en la hipótesis central según la cual la tasa global de fecundidad, que en el período 1995 - 2000 tenía una media cercana a 2,8 hijos por mujer, descenderá hasta el nivel de reemplazo generacional, o sea 2,1 hijos por mujer, en 2040. La estabilización de la población mundial sobre una meseta de 11 000 millones exigirá un siglo más, estimándose que en el año 2150 se alcance esta cifra (ONU, División Población, 2001).

98

Hacia el 2050 los 48 países menos adelantados casi habrán triplicado su población, pasando de 658 millones a 1 800 millones. Todos los aumentos, según las proyecciones, ocurrirán en los países en desarrollo los que en ese año acumularán más del 85 % de la población mundial. El total de la población en los países desarrollados permanecerá constante, alrededor de 1 200 millones de habitantes. Los 39 países con menores tasas de fecundidad a nivel mundial, presentarán una disminución de su población, fenómeno que será más pronunciado entre los países de Europa Oriental.

Así, entre 2000 y 2050, la población mundial se incrementará en más de 3 200 millones de personas, a las cuales habrá que alimentar, vestir, alojar, y proporcionar medios de trabajo y otros recursos. Al mismo tiempo se deberán realizar los mayores esfuerzos para conservar el medio ambiente, tanto en el plano local como en el mundial. He ahí un inmenso desafío al que tiene que hacer frente la formulación de políticas.

Por otra parte, las tasas de fecundidad y de mortalidad, pueden ser modificadas en función de decisiones personales, de políticas gubernamentales, de catástrofes imprevisibles o de descubrimientos científicos. En consecuencia, pueden alterar las proyecciones anteriores.



La tasa de mortalidad puede ser más baja de lo previsto, y la esperanza de vida puede aumentar más rápido de lo proyectado. Ambos fenómenos elevarían el total de población estimado (Lutz, W. Ed., 1994). Por otra parte, hay elementos que pueden aumentar la tasa de mortalidad y reducir la esperanza de vida, como son la reaparición de viejas enfermedades, como el paludismo y la tuberculosis, y la creciente resistencia de diversos organismos a los antibióticos y pesticidas que puede dar origen a nuevos problemas sanitarios. Por otra parte, en algunos países de África, el SIDA puede disminuir el ritmo de crecimiento de la población y modificar radicalmente la estructura por edades, si muchos adultos mueren jóvenes (Bongaarts, J., 1994). Asimismo, las alteraciones climáticas pueden afectar la tasa de mortalidad si disminuyen los rendimientos de los cultivos o si sobrevienen períodos de grave sequía.

Como fue señalado, la casi totalidad del aumento previsto de la población mundial se concentrará en los países que hoy se califican como en vías de desarrollo. Por otra parte, dos tercios de este incremento se observará en sólo dos regiones, África y el Sur de Asia, actualmente las regiones más pobres del mundo donde la calidad de vida es la más baja y la condición de las mujeres la más deplorable a nivel mundial. Otras regiones donde se pueden esperar altas tasas de crecimiento de la población son el Oeste de Asia y el Norte de África, donde las mujeres están, también, en una posición poco envidiable (PNUD, 1995).

Sin embargo, la población no sólo aumenta en los países en desarrollo. Cuatro naciones industrializadas -Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia- verán aumentar su población, en especial, gracias a la inmigración y a la elevada fecundidad de los inmigrantes recientes. En estas naciones, y en otros países industrializados, el futuro crecimiento demográfico dependerá también de las políticas de inmigración que se adopten.

Una variación en estas cifras de aumento de la población mundial, puede implicar una enorme diferencia en la calidad de vida que disfrutarán las futuras generaciones. La relación recíproca entre la calidad de vida y el crecimiento de la población es la que hace imperativa una acción en ambos frentes.



El desafío ecológico: ambiente sostenible y calidad de vida

La naturaleza, desde siempre ha sido considerada como un bien gratuito e inagotable. Durante mucho tiempo la regeneración del medio ambiente natural se daba por supuesta.

Las revoluciones científica e industrial han traído consigo un cambio radical en la relación entre la naturaleza y los seres humanos. El hombre ha llegado a descubrir los secretos de la naturaleza y con ello ha conseguido conquistarla.

Al apoyarse, como está haciendo, en la explotación extensiva de los recursos naturales, la civilización moderna ha sometido a la naturaleza a los objetivos de la economía olvidando que ésta tiene necesidad de regenerarse. En el marco del paradigma económico de un crecimiento ilimitado, inspirado por la Revolución Industrial, la naturaleza pasó a ser un activo más, en lugar de constituir el principal recurso económico, como en las sociedades agrarias. La misma ha perdido el derecho a recibir un trato favorable y preferente, lo que en las culturas agrarias estaba institucionalizado e incluso ritualizado.

100

A medida que la ciencia descubría el misterio de los complejos naturales vitales, la naturaleza se iba convirtiendo, cada vez más, en un factor inerte en el cálculo económico y en objeto de explotación. Se ignoró la importancia del medio ambiente natural como espacio integrado en la existencia del hombre, espacio que hay que cuidar y mantener para transmitirlo a las futuras generaciones.

En las culturas agrarias, el respeto que se tenía por los beneficios de la naturaleza como primer medio de supervivencia (y a veces de enriquecimiento) de los hombres, engendraba la armonía entre las necesidades humanas y el medio ambiente. Esta simbiosis tenía como guardianes principales al campesinado y sobre todo a sus mujeres. El paso desde la agricultura a la producción masiva de carácter industrial, con el aporte intensivo de la química, ha acelerado aún más la desaparición de una relación armoniosa con el medio ambiente (Hobsharum, E., 1994).

Las consecuencias de los atentados contra el medio ambiente afectan al mundo entero, incluso en las regiones que todavía se mantienen en estado agrario; y la responsabilidad del mundo industrial, que es máxima en las sociedades desarrolladas, es inconmensurable.





El mundo en su conjunto se enfrenta a una gran tarea: crear un nuevo equilibrio que sea sostenible. Esto implica que el medio ambiente sea tratado como un lugar de vida. La calidad del medio ambiente es directamente un aspecto crucial de la calidad de vida.

Hasta los años cincuenta del siglo XX, la contaminación era un problema bastante bien circunscrito, tratado por ingenieros encargados de la producción y del saneamiento, y localizado, en el sentido de que sus efectos quedaban limitados geográficamente. A partir de entonces, el empleo indiscriminado y el despilfarro de los recursos naturales han modificado totalmente la situación.

Las consecuencias acumuladas de una utilización sin freno de los recursos, ha dado origen a un problema cuya amplitud y gravedad no tiene precedentes en la historia. Se trata de un desafío dirigido a cada hombre.

En el decenio de los 70, el problema se trató primero a escala regional, luego a escala mundial. Las preocupaciones provocadas por la expansión de los desiertos y la deforestación, la erosión de los suelos, las lluvias ácidas y la contaminación del aire en las ciudades, comenzaron a figurar en las negociaciones internacionales. En los años subsiguientes, se detectó claramente que la actividad humana era la causa de la ruptura del equilibrio en el nivel planetario.

101

A las complicaciones que ya se habían percibido, se añadieron la ruptura de la capa de ozono, el calentamiento del clima, el empobrecimiento de la biodiversidad, y las consecuencias de la contaminación de los océanos y de la pesca excesiva.

El problema de la responsabilidad de esa degradación ha creado nuevas divergencias ideológicas en el plano internacional entre el Norte y el Sur y, en el plano nacional, entre los ricos y los pobres. La pobreza está en la raíz de la deforestación, de la degradación de los suelos y de la destrucción de los hábitats costeros. Cientos de millones de pobres en el mundo entero, para sobrevivir, se ven obligados a explotar tierras con exceso, y el problema se agrava aún más por el crecimiento de las poblaciones. La destrucción de los recursos naturales continuará mientras no se tomen en consideración las causas de la pobreza.

Algunos aspectos del medio ambiente -la diversidad biológica y la posibilidad de acceder a los recursos naturales- son elementos que





directamente influyen en la calidad de vida. Otros aspectos tienen efectos menos directos por su influencia sobre la salud, la alimentación, el modo de vida, el trabajo y la vida comunitaria. No se trata sólo de un problema de los países industrializados; en todas partes están en peligro la calidad de vida, los modos de vida de los pobres e incluso la supervivencia de la especie humana. No es suficiente, pues, que algunos países fijen normas claras y razonables orientadas a conservar el medio ambiente. El esfuerzo debe ser de todos.

El crecimiento de la población interfiere en todos estos procesos. No es un fenómeno aislado, porque está ligado estrechamente a otros dos factores importantes:

- a) Los modos de consumo y de producción de las poblaciones.
- b) Los tipos de tecnología que se emplean y los residuos y desechos que implican.

Estos problemas, ligados entre sí, deben ser abordados conjuntamente. La integridad de los elementos de base de la naturaleza se encuentra progresivamente comprometida por la calidad del aire y del agua, de la biodiversidad y de la destrucción de los bosques (Harrison, P., 1993).

102

Se ha entrado en un período que se puede calificar como de transición ecológica, al pasar de la idea de una naturaleza renovable indefinidamente a otra que se manifiesta contra la explotación excesiva de sus recursos y la alteración de su pureza y su belleza.

Esa concepción implica reconocer que los seres humanos comparten con la naturaleza un destino común y que las vidas dependen de elementos fundamentales como son el aire, el agua, la tierra y los árboles, los que incluso están en la naturaleza, estrechamente unidos. La búsqueda de una armonía y de un sostén mutuo debe garantizar que las personas permanezcan en el centro de las acciones de conservación, renovación y enriquecimiento de la naturaleza.

Durante esta fase de transición ecológica, los modos de producción y de consumo deben ser modificados de forma tal, que se suplan las pérdidas sufridas por la naturaleza. Esto exigirá, principalmente, una reglamentación estricta de la actividad industrial e incluso la prohibición de ciertos métodos y de ciertos productos cuyos efectos



sobre el medio ambiente ya no se pueden combatir sobre la base de los actuales conocimientos.

Otra tarea será la armonización de los modelos de implantación y crecimiento de las aglomeraciones humanas con las exigencias de la naturaleza. Las megalópolis y la proliferación del tejido urbano imponen a la naturaleza tensiones excesivas, cuyos peligros y efectos devastadores se pueden ver en ciudades como México, Shanghai, Bombay o El Cairo.

Concebir un nuevo paradigma que defina las condiciones del equilibrio entre el hombre y la naturaleza, tal es el desafío ecológico que hoy se plantea.

El desafío social: enfrentarse a la pobreza

Medio siglo después de que las Naciones Unidas se comprometieran a eliminar el hambre, todavía viven una vida de privaciones millones de personas, cuyo número crece día a día.

En numerosos países en desarrollo, se constata que los esfuerzos integrados no han podido reducir ni suprimir la pobreza. En los países no industrializados, la pobreza estructural se añade a la toma de conciencia de la incapacidad del sistema económico para reaccionar frente a los cambios demográficos que se están produciendo en las diferentes regiones del mundo.

Según estimaciones de las Naciones Unidas, en 1970 en el mundo había 944 millones de personas que vivían en la pobreza absoluta (ONU, 1989). En 1985 esa cifra había pasado a 1 156 millones, mientras que en 1994, el PNUD fijaba esta cifra en 1 300 millones. Para el año 2000 la misma fuente reporta unos 1 200 millones de personas en pobreza extrema, es decir, un descenso respecto a 1994. Sin embargo, si se excluye a la población de China de este cálculo la tendencia es ascendente y el crecimiento de pobres absolutos alcanza a 28 millones de personas (PNUD, 2003). Estos millones son algo más que cifras: designan personas, cada una de las cuales es portadora de esperanzas y de temores y está investida de un derecho igual a la dignidad y a la liberación del temor y la angustia. Estas cifras significan que lejos de disminuir ha aumentado la miseria en el mundo.



En el año 2000, la tasa de analfabetismo entre los adultos mayores de 14 años en los países en vías de desarrollo alcanzó al 26,3%. Dos tercios de los analfabetos son mujeres. A escala mundial, se puede estimar en 1 500 millones el número de personas total o funcionalmente analfabetas (UNESCO, 2002).

La oferta de empleos en el mundo ha aumentado en magnitud, pero no es suficiente para asegurar a cada individuo los medios de existencia. El desempleo y el subempleo, el trabajo mal pagado, degradante o cargado de explotación, afecta todavía la vida de un gran número de personas (Banco Mundial, 1995).

En el año 2000, sólo el 56% de la población mundial contaba con servicios de saneamiento adecuados, mientras que en los países en desarrollo este porcentaje era del 52%. Por otra parte, el 81% de la población mundial y el 78% de la población de los países en desarrollo dispone de fuentes de agua mejorada (PNUD, 2002).

104

En la vida cotidiana se solapan todos los aspectos de la pobreza. El desempleo y una renta escasa, el analfabetismo, el hambre, la mala salud, la vivienda precaria, y la ausencia de servicios sociales eficaces no golpean al azar, sino que habitualmente se abaten sobre las mismas personas, las mismas familias, los mismos barrios de chozas y barracas así como en las mismas regiones marginales o rurales.

Todas estas privaciones se conjugan a menudo con prácticas discriminatorias fundadas en la raza, el sexo, la clase social, o una minusvalía física, y todo esto reunido constituye la exclusión social, es decir, una situación de desventaja multidimensional y acumulativa de personas y grupos en relación con la sociedad a la que legítimamente pertenecen.

Los hijos de los pobres, que al final son las víctimas de estas circunstancias, están condenados a perpetuar la pobreza y la miseria. Entonces se pone en grave peligro la armonía social: se desarrolla la violencia y el crimen, cuyas principales víctimas son los pobres, y se degrada un poco más la calidad de vida de cada individuo.

Un sentimiento de indignación contra la injusticia ha dado origen a una reflexión ética e ideológica, y ha llevado a grandes movimientos de reforma e incluso de cambios radicales. Los grupos de



población afectados ejercen una presión cada vez más viva en el seno de las conferencias organizadas con creciente frecuencia por las Naciones Unidas, sobre los problemas que conciernen al desarrollo y el medio ambiente, a la población y el desarrollo, al desarrollo social, a los derechos humanos y al papel de las mujeres.

La batalla contra la pobreza es una empresa exigente: es la batalla de nuestra época. Existen recursos que permitirían suprimir la pobreza y la exclusión, en el plano nacional e internacional; pero es necesario que se utilicen para aliviar la situación de las naciones pobres, cuyo número no deja de aumentar. La pobreza no es tolerable, pero no se la podrá suprimir sin poner en acción recursos suplementarios sustanciales e implementar transformaciones estructurales.

El desafío económico

El crecimiento de la población, la extrema pobreza y la degradación del medio ambiente, encuentra su origen en los sistemas económicos que han funcionado en el mundo. El desarrollo económico y social ha sido, durante más de cincuenta años, el principal deseo de todas las naciones, individual y colectivamente. El desarrollo se ha asimilado al crecimiento, y progresivamente se ha convertido en la preocupación exclusiva de los que tienen poder de decisión política, proliferando una serie de modelos de desarrollo y de estrategias de estímulo al crecimiento económico.

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, los países en desarrollo a medida que accedían a la independencia política buscaban industrializarse y crecer rápidamente, para lograr ciertos objetivos sociales. En los países socialistas, estos objetivos debían conseguirse gracias a la planificación centralizada.

Durante el medio siglo transcurrido, los países en desarrollo han sido las víctimas de las teorías dominantes, cada una de las cuales abordan el desarrollo bajo un ángulo diferente. A ello les animaban, cuando no les empujaban, los países industrializados y los organismos internacionales de financiamiento del desarrollo.

Entre 1945 y 1973, la economía mundial registró una expansión continua, que se manifestó en todos los países. En los años setenta,



el choque provocado por el alza de precios del petróleo, modificó la situación y dio paso a un largo ciclo de débil crecimiento económico. Los déficit públicos aumentaron, así como el endeudamiento de los Estados, la inflación y la deuda pública.

La planificación del desarrollo de los años setenta estuvo, al mismo tiempo, centrada en la afirmación de la soberanía nacional en el campo económico, en el desarrollo endógeno y en la diversidad de regímenes económicos; nociones todas contenidas en la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados adoptada, en 1974, por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Finalmente, el fin de la guerra fría y la globalización de la actividad económica han contribuido a la desaparición de fórmulas alternativas de desarrollo en algunas regiones o países. En la actualidad, el fin principal de todos los esfuerzos por el desarrollo es una integración rápida y completa de los países, en la economía mundial.

106

En este contexto, la primacía de las fuerzas del mercado han dominado la escena política desde el comienzo de los años ochenta. Estas fuerzas han adquirido su máxima amplitud al final de la guerra fría y con la desaparición de la Unión Soviética y el campo socialista.

La crisis de la deuda agravó las dificultades y justificó la puesta en marcha de programas de ajuste estructural en los países deudores. Estos programas, a menudo, incluían reducciones importantes del gasto público y el empleo público.

El desempleo es el principal problema económico, social y político. A lo anterior, se añade que una parte importante del crecimiento del empleo ha sido en el sector económico informal el que se caracteriza por aportar ingresos de subsistencia e inseguridad laboral. El empleo es importante, no sólo por el bienestar material que proporciona, sino también porque brinda al individuo el sentido de su identidad, la conciencia de su lugar en la sociedad, el sentimiento de estar integrado en ella. Es el medio principal de satisfacer las necesidades que propician la calidad de vida. Es por ello que, en 1995, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social situaba el problema del empleo y del nivel de vida en el centro de los debates en la política nacional e internacional.



Las causas del desempleo son diversas, como lo muestra el ejemplo de los países industrializados y de los países que pertenecían al bloque socialista, donde la población no aumenta pero se produce un fenómeno hasta ahora inédito, crecimiento económico sin creación de empleo. En estos países, se ha llegado a aceptar un alto nivel de desempleo como un fenómeno casi inevitable con el que hay que convivir. Incluso entre los que trabajan se extiende la idea de que un trabajo seguro y estable es ya cosa del pasado. El paro, sin ninguna duda, se ha convertido en el principal problema económico, social y político de la época.

El desempleo también pone en peligro la salud física y mental de los hijos y de los padres, y golpea a ciertos grupos más que a otros. Las tasas de desempleo de los jóvenes de 15 a 24 años son generalmente el doble o el triple de las de los adultos. Esta situación, también la sufren los trabajadores de más edad.

En la mayoría de los países se han ahondado las diferencias entre los trabajadores calificados o especializados y los que no lo son. En muchas economías industrializadas, el diferencial entre el 10% de los salarios más altos y el 10% de los más bajos se ha acrecentado entre 1980 y 2000. El desempleo ha afectado, principalmente, a las persona con menor formación.

107

Las migraciones

La búsqueda de mejores condiciones de vida, el deseo de seguridad física y económica, y la aspiración a una mejor calidad de vida, engendran migraciones, tanto en el interior de los propios países como más allá de las fronteras. La migración puede ser temporal o permanente. La primera conlleva, frecuentemente, la ruptura de la familia y deja a las mujeres excesivamente sobrecargadas con el trabajo agrícola y el doméstico. La migración permanente, ya se refiera a jóvenes o a familias, separa a los individuos de sus raíces culturales y priva a las comunidades de sus habitantes.

En los países en desarrollo las migraciones son principalmente internas, del campo a las ciudades. La profundización de la pobreza, la ausencia de tierras cultivables disponibles, y la degradación del medio ambiente, empujan a los más pobres del mundo hacia las



zonas urbanas, las que han crecido más deprisa que las zonas rurales.

El crecimiento rápido de las ciudades afecta a la calidad de vida de sus habitantes. Los emigrantes a menudo se encuentran en barrios superpoblados, sin redes de saneamiento ni de conducción de agua, sin electricidad y sin calles. Estudios realizados recientemente en diez grandes ciudades de países de ingreso bajo, han mostrado que cada familia dispone, en promedio, de una superficie menor a 6,1 metros, y que el 44% de las familias no tienen acceso directo al agua potable.

El número de ciudades de más de un millón de habitantes se ha multiplicado por cuatro en 35 años; las Naciones Unidas, además, estiman que en 2025 el conjunto de la población de las grandes ciudades del mundo ascenderá a cinco mil millones de habitantes, lo que significa que al menos dos de cada tres personas vivirán en ambiente urbano. Este crecimiento de las ciudades plantea problemas muy complejos cuya solución exige importantes medios.

108

Pero, en los países en desarrollo existen, además, migraciones entre regiones rurales motivadas por la búsqueda de trabajo o de tierra. Estos flujos, en gran parte, son estacionales y afectan a hombres, mujeres y niños. En general, se trata de buscar trabajos agrícolas en regiones de policultura, o trabajos manuales (especialmente en la construcción) en regiones más ricas que las de procedencia de los trabajadores.

Desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados se han producido grandes migraciones, y la proporción de refugiados entre los emigrantes aumenta regularmente en razón, a la vez, de la proliferación de los conflictos internos en los países y del reforzamiento de los controles de la inmigración, que obligan a muchos emigrantes a presentarse como refugiados o a pedir asilo político.

Además en el curso de estos últimos años ha aumentado la inmigración, oficial o clandestina, de mujeres que a menudo realizan trabajos domésticos o tareas de acompañamiento o de cuidado de las personas.

Sin duda alguna, todo indica que las presiones de las migraciones, en cualquiera de sus formas, se irán agudizando a medida que crezca



la diferencia de ingreso entre países ricos y países pobres y que, además, la evolución demográfica va a acentuar estas dificultades.

El efecto del progreso técnico y de las nuevas tecnologías

En la actualidad la difusión rápida y simultánea de los ordenadores, de las técnicas de información y de la robótica representa un giro sin precedentes en la historia. Anteriormente, la supresión de empleos en la industria se compensaba por su creación en los servicios. Pero también se informatiza el sector terciario. Se estima, generalmente, que las tres cuartas partes de los trabajadores de los países industrializados realizan tareas que ya pudieran ser automatizadas (The Economist, 1995).

La revolución del conocimiento, en especial, deberá tener un efecto marcado sobre la forma en que actúan las sociedades, sobre la producción de las empresas y las relaciones interpersonales; producirá la aparición de nuevos puestos de trabajo bien remunerados y la desaparición de algunos otros.

El ritmo del progreso en la tecnología informática y en otros campos de la información, creará una brecha creciente entre países industrializados y países en desarrollo. Estos no pueden acceder a las nuevas tecnologías mientras no cuenten con los recursos humanos calificados y no dispongan de los medios financieros necesarios.

109

1.4.2 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Objetivos del Milenio (ODM) declarados en la Conferencia Mundial especial de Monterrey, México, en 2000, y respaldados oficialmente por los líderes políticos del mundo, constituye el programa social mundial más ambicioso hasta la fecha. Ocho objetivos fueron expuestos, desglosados en dieciocho metas:

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar diario.

Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal

Meta 3: Velar porque, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.

Objetivo 3: Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer

Meta 4: Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes del final de 2015.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil

Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.

110

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

Meta 7: Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.

Meta 8: Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental

Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales.

Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable.

Meta 11: Mejorar considerablemente para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Meta 12: Desarrollar aún más un sistema financiero y de comercio abierto, regulado, previsible y no discriminatorio (incluye el compromiso de lograr una buena gobernabilidad y la reducción de la pobreza en cada país y en el plano internacional).

Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, lo que incluye: el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de estos países; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados; y la cancelación de la deuda bilateral oficial así como la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que se hayan comprometido a reducir la pobreza.

Meta 14: Atender a las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo, mediante el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y las disposiciones de la XXII Asamblea General.

Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo aplicando medidas nacionales e internacionales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.

Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

Meta 17: En cooperación con los laboratorios farmacéuticos, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad a precios asequibles en los países en desarrollo.



Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Según el PNUD existen dos grupos de países en desarrollo que se enfrentan a retos especialmente difíciles -y diferentes- para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el primer grupo están los países de máxima y alta prioridad, en los que una pobreza profundamente arraigada y un progreso paralizado o incluso en retroceso han generado situaciones de crisis, que reclaman la atención y los recursos del mundo. Se habla con menos frecuencia del segundo grupo pues, en líneas generales, progresa. Pero este progreso ha sido irregular y las desigualdades se han acrecentado, porque ciertos grupos y regiones pobres van quedando retrasadas (PNUD, 2004).

112

África Subsahariana y Asia Meridional enfrentan una enorme pobreza. La primera de estas regiones presenta, además, una situación de estancamiento económico que la hace padecer una de las más severas crisis a nivel mundial. América Latina y el Caribe muestra, en su conjunto, un progreso en punto muerto, no obstante la situación por países es diferenciada.

Con las tendencias de desarrollo actual en el mundo, sólo dos de una selección de siete metas medibles serán alcanzadas en el año 2015. Éstas son la reducción a la mitad de la extrema pobreza y el acceso al agua potable. No obstante hay regiones para las cuales aún estas dos metas están fuera de su alcance: África Subsahariana en ambas metas, y América Latina y Europa Oriental en cuanto al acceso al agua potable.

Salvo que la situación mejore, el África Subsahariana no conseguirá lograr la universalización de la educación primaria hasta 2129, reducir la pobreza absoluta a la mitad hasta 2147, y reducir la mortalidad infantil en dos tercios hasta 2165. En cuanto al hambre, al momento de la elaboración del informe del PNUD del 2004, no era posible establecer una fecha de cumplimiento de esta meta, pues la situación seguía empeorando.



ESQUEMA 4: ¿CUÁNDO SE ALCANZARÁN LOS ODM SI NO SE ACELERA EL PROGRESO?

	Pobreza	Hambre	Educación primaria	Igualdad de género	Mortalidad de menores de 5 años	Acceso a agua	Acceso a saneamiento
ALCANZA- DOS	Estados Árabes ^a Europa Central y Oriental y la CEI Asia Oriental y el Pacífico	Europa Central y Oriental y la CEI	América Latina y el Caribe Europa Central y Oriental y la CEI Asia Oriental y el Pacífico	América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe	Europa Central y Oriental y la CEI	
2000	Asia Oriental y el Pacífico	Asia Oriental y el Pacífico			América Latina y el Caribe	Asia Meridional El Mundo	
	Asia Meridional				América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe	
2015					Asia Oriental y el Pacífico	Asia Oriental y el Pacífico	Asia Meridional El Mundo
						América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe
2020	América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe		Asia Oriental y el Pacífico		Asia Oriental y el Pacífico	Asia Meridional y el Caribe
	El Mundo	El Mundo	Asia Meridional	Estados Árabes	Asia Meridional	Estados Árabes	Asia Meridional y el Caribe
2050			Estados Árabes	El Mundo	El Mundo	África Subsahariana	África Subsahariana
			El Mundo				
2100	Asia Meridional África Subsahariana	Asia Meridional África Subsahariana	África Subsahariana		África Subsahariana		
2200							
EN RETRO- CESO	América Latina y el Caribe África Subsahariana	Estados Árabes					África Subsahariana
	Europa Central y Oriental y la CEI						

a. Se considera que una región ha alcanzado el Objetivo cuando tiene un nivel de pobreza humana por debajo (menos del 10%) en el año más reciente para el Objetivo pertinente (véase la nota técnica 2).

Fuente: Cálculos de la ODH, PNUD (2004).



Recuadro 12

CLASIFICACIÓN DE PAÍSES DE MÁXIMA Y ALTA PRIORIDAD

El PNUD ha clasificado a los países como de máxima y de alta prioridad. Los primeros son aquellos que requieren una acción urgente para alcanzar uno de los objetivos, y los segundos los países en los que la situación es menos desesperada pero necesitan mejorar considerablemente sus resultados.

Los países de máxima prioridad se caracterizan por encontrarse en crisis en todos los objetivos y hacia ellos debe dirigirse la atención y los recursos del mundo. En los países de alta prioridad las necesidades son importantes, se trata de países con niveles de partida medios o con una pobreza extrema que registra progresos moderados aunque aún demasiado lentos para alcanzar los objetivos.

Número de países de máxima y alta prioridad por regiones

	Máxima	Alta
África Subsahariana	25	13
Asia Oriental y el Pacífico	0	4
Asia Meridional	1	1
Estados Árabes	3	3
América Latina y Caribe	1	3
Europa Oriental y la CEI	1	4

Fuente: PNUD (2004): Informe sobre Desarrollo Humano 2003.

1.4.3 Nuevos Desafíos del Siglo XXI

Como ya ha sido señalado, aún quedan pendientes los desafíos más antiguos: hambre, pobreza, mortalidad prematura, enfermedad, trabajo infantil, desocupación. Otros han resurgido, aunque con nuevas formas.

El alcoholismo fue un gran problema social en el siglo XIX, sobre todo en Europa; y la drogadicción un gran problema en China. La adicción al opio llegó a ser reducida con la Revolución, y el alcoholismo en el siglo XX, disminuyó en Europa.



En fechas recientes la adicción a la droga ha vuelto a ser un gran problema social en muchas partes del mundo, y el tráfico de drogas ha llegado a ser también un fenómeno político importante. El alcoholismo continúa bastante difundido.

Enfermedades transmisibles sexualmente, la sífilis en particular, fue un tema significativo de la realidad del siglo XIX, al punto de recogerse en la novela y el teatro europeo. En las últimas décadas del siglo XX, el fenómeno emergió en la forma de SIDA. En muchos países de África del Sur, el SIDA está creando una catástrofe social, al provocar un descenso de la esperanza de vida de entre 10 y 15 años.

Una nueva conciencia global se aprecia en cuanto a la relevancia de estos desafíos, también hay algunos desafíos nuevos. Cuatro de ellos han adquirido gran importancia: el envejecimiento en varias partes del mundo; las demandas de igualdad de géneros y de compatibilidad entre familia y trabajo; las nuevas articulaciones de etnicidad y de multiculturalidad; y, la opción individual. Históricamente esto significa que las relaciones intergeneracionales, el género, la etnicidad, y la individualidad, le aportan nuevos matices al enfoque de la Política Social.

115

Envejecimiento

La estructura por edades de la población ha cambiado considerablemente en el mundo y una polarización entre los países se hace cada vez más pronunciada. El envejecimiento es un problema, principalmente para las regiones más desarrolladas del mundo: Europa, América del Norte, Japón y Oceanía. En el año 2000, la población mayor de 60 años constituía un 10% de la población mundial, y se calcula que en el 2050 alcanzará el 21,4% (ONU, División Población, 2004).

Ya en el año 2000 había más personas mayores de 60 años que niños menores de 15 años en países como Japón, Alemania, Italia y España. Todo el mundo desarrollado, excepto Estados Unidos, junto con Europa Oriental, China, algunos países en desarrollo de Asia Oriental, como Corea del Sur y Singapur, y un par de países en el Caribe, como Cuba y Trinidad Tobago, tienen un nivel de fecundidad nítidamente más bajo que la tasa de reemplazo a largo plazo, es decir, 2,1 hijos por mujer.



El envejecimiento de la población consta de dos componentes: la baja tasa de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida. Se ha convertido en un problema social que está siendo objeto de atención en Asambleas Mundiales de las Naciones Unidas, las más recientes en Madrid en el 2002, y en la Conferencia Regional organizada por la CEPAL en Santiago de Chile en noviembre del 2003.

El envejecimiento crea nuevos retos para la Política Social, ante todo, el problema del cuidado de la vejez. Hasta el momento solamente Holanda y los países nórdicos han desarrollado servicios públicos de cuidados aceptables. En países como Alemania y Francia se reconoce el problema pero las soluciones son aún rudimentarias.

El envejecimiento como proceso, ha jugado un rol clave en el desarrollo de una perspectiva que pone énfasis en el curso de la vida, tanto respecto a las condiciones de vida como en cuanto a las características de la Política Social que se requiere.

116

Uno de los riesgos del envejecimiento es que disminuya la cantidad de población en edad de trabajar, con lo cual la sustentabilidad económica de las sociedades depende en mayor medida de la extensión de la edad de jubilación. Otra dificultad sería el incremento de la relación de dependencia, pues un mayor número de personas no activas económicamente tendrían que ser mantenidos por cada persona activa; se calcula que en el año 2050 la relación de dependencia estará cercana al 71%, partiendo de un 67% en el 2000 (ONU, División Población, 2004).

Además, el envejecimiento crea tensiones en materia de financiamiento de la Política Social al elevarse su costo, pues la atención a los ancianos requiere de mayor especialización y tratamientos más onerosos. Obviamente, la combinación de mayor duración de vida, vida laboral más corta, bajas cifras de nacimientos y un aumento del abismo generacional pone a prueba la Política Social.

Por último, el envejecimiento y las tendencias a la disminución de la población que ya han tenido lugar en Alemania, Italia y Rusia entre otros, han tenido consecuencias geopolíticas. Estados Unidos es el único país desarrollado que se autoreproduce demográficamente, mediante la fecundidad de las mujeres hispánicas. Esto ha actualizado el tema de la inmigración y la gran resistencia que ésta ha encontrado en Europa y en Japón.



Equidad de géneros

La igualdad de género, un principio socialista clásico, se difundió con la Revolución Rusa, se convirtió en una meta global durante la última cuarta parte del siglo XX y figura hoy como el objetivo número tres de desarrollo del milenio: la igualdad entre sexos y la autonomía de la mujer, focalizado en la meta de eliminar desigualdades entre los sexos en la educación. En los países ricos -en donde en la mayoría de los casos existe ya igualdad en la educación -con excepción de Alemania y de Japón en la educación terciaria-, permanecen desigualdades entre sexos en cuanto a la compatibilidad entre el trabajo y la familia. Los temas principales de conflicto son la distribución del trabajo del hogar, los asuntos de licencia maternal/paternal, remunerada y el cuidado de los niños en el caso de los padres que trabajan.

Los países socialistas de Europa Oriental fueron pioneros en cuanto a la incorporación de las mujeres en el mercado laboral al posibilitar el cuidado de los niños en instituciones públicas. El servicio de cuidado infantil ha sido uno de los más afectados con la introducción del capitalismo en esos países. La participación de las mujeres en el mercado laboral ha disminuido también, aunque continúa siendo superior que en la mayoría de los países de Europa Occidental.

En resumen, tanto por aspiraciones individuales como por razones de política demográfica, los asuntos de género, familia, y trabajo se han convertido en un tema central.

117

Etnicidad y nuevos derechos colectivos

Los problemas sociales han adquirido dimensiones étnicas en los últimos tiempos, cuestión que no puede encontrar soluciones similares a las de hace cien años, es decir, la gran inmigración americana con el colonialismo, la industrialización, el crecimiento y la política étnica de bloques. En tanto la economía y el Estado se han consolidado, las posibilidades de integración y movilidad colectiva ascendente son, en muchos casos, menores y los desafíos étnicos adquieren otro carácter.

Una nueva organización y conciencia colectiva entre los grupos indígenas de los Países Andinos, América Central y México, han impuesto nuevas demandas sociales de reconocimiento cultural, respeto

al usufructo colectivo y de derecho a compensación por la tierra, el agua y los recursos naturales. En Europa Occidental, la nueva inmigración actualiza los problemas de discriminación étnica, racismo, diferenciación cultural y falta de integración social entre las diferentes culturas.

Se trata de problemas de derechos colectivos y de reconocimiento cultural colectivo que tienen una gran importancia social y que no estaban incluidos en el foco original de la Política Social. Estos aspectos son objeto de luchas políticas importantes en la actualidad.

Estructura social y selección individual

En las últimas décadas se ha ido creando una estructura social con relaciones laborales y perspectivas de vida mucho más variadas, en especial en los países desarrollados. Incluso las relaciones de familia se han vuelto más diversas respecto a la edad de contraer matrimonio, el tipo de unión -libre o legal-, la edad del primer hijo, y la duración de la unión.

118

En este contexto crece la demanda de opciones individuales respecto a derechos sociales tales como educación y salud. Así, se solicita tener la opción de elegir la escuela para los hijos, la selección del médico o de las instituciones de salud, la edad de jubilación, entre otras. La demanda surge sobre todo en las capas medias las cuales han crecido en volumen.

La Política Social tiene la responsabilidad de responder, además, a estas demandas. A ello se añade que crece la necesidad de integración social y solidaridad entre los diferentes grupos y generaciones. En este tema se presenta una disyuntiva que exigirá equilibrios permanentes entre una distribución solidaria de recursos y las posibilidades de elegir. En este sentido se librarán muchos conflictos político-sociales entre el interés de privatizar de la clase media y el de conservar los derechos y servicios sociales públicos para todos los ciudadanos.

1.4.4 El Drama Social del Postsocialismo en Europa del Este y Asia Central

La magnitud de la recesión económica en parte de la ex Unión Soviética durante la transición al capitalismo, es única en el mundo en los tiempos modernos. Durante los doce años que van de 1990 a 2001, el decrecimiento económico promedio anual en Tajikistán ha sido de 8,5%, en Moldavia de 8,4% y en Ucrania de 7,9%. En Rusia la economía retrocedió a un promedio de 3,7% anual. Según el Banco Mundial, no ha habido un sólo país en el mundo -en tiempo de paz- que haya tenido semejante retroceso entre 1980-2001.

La recesión fue general para toda la ex Unión Soviética y los países balcánicos, con la única excepción del estancamiento en Estonia. Los países de Europa Central, desde Polonia a Hungría, se recuperaron económicamente (Banco Mundial, 2003a).

El Informe sobre Desarrollo Humano 2003 del PNUD, concluyó: "Los habitantes de Europa Central y Oriental de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), finalizaron la década de los noventa con un estado de salud inferior y con ingresos más bajos que en América Latina y el Caribe". Asimismo añade que "La esperanza de vida saludable al nacer, en la CEI, pasó de 62 a 58 años entre 1990 y el 2000".

119

En el informe del PNUD (1999) se resume el desarrollo de la Política Social hasta finales de los noventa en dichos países: "El sistema de protección social en las economías de transición está en colapso en muchos aspectos". Los beneficios sociales de los centros de trabajo para los trabajadores han sido recortados enormemente o han desaparecido. El empleo pleno ha sido reemplazado por una desocupación laboral significativa, 13,5 % en la región en 2002 según la OIT. La introducción de subsidios de desempleo ha llegado solamente hasta una minoría.

Durante los peores años de crisis, en la primera mitad de los años noventa, se suprimió o se retrasó el pago de las pensiones y sueldos a los empleados públicos. En Europa Central, el sistema de seguro de enfermedad ha reemplazado el servicio de salud general y Hungría, Polonia y la República Checa están privatizando su sistema de pensiones. Rusia no ha determinado aún la privatización de este sistema, pero el nivel medio



de las pensiones rusas, en el 2001, alcanzaba sólo a las dos terceras partes del costo mínimo de vida calculado por fuentes oficiales del país.

El resultado ha sido el empobrecimiento de gran parte de la población, en especial en la periferia de la antigua Unión Soviética y los Balcanes. La pobreza existió también en Europa del Este antes de la transición, pero el desarrollo en el nuevo capitalismo ha sido una catástrofe social, al menos para una gran parte de la población (UNICEF, 1999).

1.4.5 Gastos Sociales Públicos

120

La proporción de recursos económicos públicos destinados a gastos sociales varía mucho entre continentes y naciones. Europa, y sobre todo Europa Occidental, es un caso especial por lo elevado de la prioridad del gasto social. Sólo a seguridad social y salud se destinó un 18,4% del PIB en 1996. Ello tiene relación con que es un continente con la más alta población de edad avanzada y con el sistema de pensiones más antiguo, maduro y extendido. Es también el continente en donde se consolidó una Política Social de fuerte expansión en los años sesenta y setenta.

En otras regiones el porcentaje del gasto público que se destina a lo social es muy inferior, en parte producto de que sólo el 20% de la población mundial recibe seguridad social (OIT, 2001).

En América Latina en la década de los noventa, se observó un incremento de la prioridad otorgada a lo social en el gasto. Los gastos sociales crecieron considerablemente durante esos años, tanto en volumen como en proporción del PIB. De 1990-1991 a 2000-2001, el gasto social por habitante se elevó un 58% promedio en la región, y dicho aumento fue generalizado en los 18 países de la muestra, pues sólo cuatro de ellos no lograron su expansión. Con respecto al porcentaje de gasto en relación al PIB (ver tabla 5), en el año 2000-2001, el mismo se ubicaba entre 22% y 25% en Panamá, Uruguay, y Argentina; en 19% en Brasil; 16% en Chile, 10% en México y 8% en Perú. El promedio simple para 16 países latinoamericanos era de 13,8% según la CEPAL. En Cuba, donde la definición nacional incluye también cultura y deportes, los gastos sociales representaron, en 2002, el 31% del PIB.



Tabla 5
GASTO SOCIAL 2000-2001
(porcentaje del PIB)

País	Porcentaje del PIB
Promedio América Latina	13,8
Panamá	25,5
Uruguay	23,5
Argentina	21,6
Brasil	18,8
Costa Rica	18,2
Chile	16,0
Colombia	13,6
Nicaragua	13,2
Venezuela	11,3
Honduras	10,0
México	9,8
Ecuador	8,8
Paraguay	8,5
Perú	8,0
República Dominicana	7,6
Guatemala	6,2

121

Fuente: CEPAL (2003b), gráfico 13.

Sin duda, lograr incrementar el gastos social público como porcentaje del PIB constituye un desafío para la mayoría de los países del mundo. A ello se adiciona que el propósito de elevar la eficiencia del uso del gasto es una tarea permanente ■



2

CUBA: UNA EXPERIENCIA ÚNICA EN EL CONTINENTE AMERICANO

123

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo introduce el estudio de la Política Social en Cuba. En primer término, se sitúa el contexto histórico y político en que se ha verificado su despliegue, en especial, se explican los modelos económicos que prevalecieron en el campo socialista, y las características de la reforma económica implementada en Cuba en los años noventa.

A continuación, se concentra la atención en la propia Política Social y se exponen sus objetivos y estrategias, su institucionalidad, sus aspectos sectoriales, y se concluye, esta parte, con un recuento detallado de los nuevos programas sociales que se iniciaron en el año 2000.

Por último, se aborda el desarrollo social alcanzado en el país y se compara internacionalmente.



2.1 EL CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO

La experiencia cubana es *sui generis* en el continente americano producto de varias circunstancias históricas y políticas. No se pretende, en este libro, brindar un análisis exhaustivo de los acontecimientos externos e internos que determinaron que fuera el único país del continente que se propusiera construir el socialismo; ni exponer, en detalle, los orígenes y transformaciones acaecidas en la concepción y la implementación del modelo socioeconómico y en la política económica y social.

Sin embargo, hay algunos hitos que por su relevancia en la comprensión de las características de la Política Social cubana, a inicios del siglo XXI, conviene esbozar. En primer lugar, las características económicas y la precariedad social existente en 1959, determinaron las primeras medidas adoptadas por el gobierno revolucionario al tomar el poder político. El Programa esbozado por Fidel Castro en su alegato de defensa, cuando el ataque al Cuartel Moncada en 1953, conocido como “La Historia me Absolverá”, determinó las acciones iniciales y ha estado presente recurrentemente.

124

Otro elemento esencial, ha sido el diferendo histórico con Estados Unidos, vigente hasta la actualidad. El bloqueo económico impuesto por más de cuarenta años y recrudecido en la década de los noventa explica, en alguna medida, la dinámica económica y algunas peculiaridades del modelo social, como son el papel central que ocupan la política y la formación de valores antimperialistas, tales como la soberanía nacional y la solidaridad internacional, entre otros.

En tercer lugar, fue definitiva la ruptura de las relaciones con los países latinoamericanos -excepto México- en la etapa inicial del proyecto social, luego de la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA). El intento de aislar al país promovió el rápido e intenso acercamiento de Cuba a los países socialistas. En esas circunstancias, el modelo socialista aplicado en esos países tuvo una repercusión importante -puede decirse que excesiva a la luz de los acontecimientos posteriores-, en la manera concreta de aplicar el socialismo y de diseñar sus mecanismos en el caso cubano.



El cuarto hito de significación ha sido la desaparición del campo socialista ocurrida a finales de los años ochenta. La crisis económica experimentada en el país a inicios de los años noventa y las importantes transformaciones para reinsertar a Cuba en la arena internacional y en una senda de crecimiento y desarrollo, han impactado con fuerza a la sociedad cubana y en particular a la Política Social. A continuación se brinda una panorámica de algunas de estas cuestiones, pues constituyen una base necesaria para poder estudiar la Política Social cubana actual, sus conquistas y principales desafíos.

2.1.1 Modelos Económicos Socialistas: Su Impacto en el Desarrollo Económico y Social de Cuba

Período 1917-1989: modelos económicos

La sociedad socialista existente en los países de Europa del Este y la URSS hasta 1989, tenía las características siguientes:

- La propiedad social sobre los medios de producción fundamentales: la de todo el pueblo (estatal) y la cooperativa; y la existencia de clases sociales, aunque de carácter no antagónico.
- Acceso universal y gratuito en la esfera de los servicios sociales, en particular en los sectores de la Educación y la Salud Pública.
- Se mantenían diferencias entre el trabajo físico y el intelectual y entre la ciudad y el campo.
- El trabajo era un medio de vida y, junto a los estímulos morales, se requería la utilización de incentivos materiales.
- El desarrollo de las fuerzas productivas no permitía la plena satisfacción de las necesidades.
- Se consideraban necesarias las relaciones monetario-mercantiles.
- Se aplicaba la fórmula socialista de distribución: de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo.
- Un fuerte papel del Estado.
- Se trabajaba por la transformación de la conciencia social, que implicaba cambios radicales en las relaciones sociales y en el sistema de valores y conductas de los individuos.



En este proceso de transformaciones radicales, el Partido, como portador de las ideas más avanzadas sobre la nueva sociedad, era el impulsor y supervisor del trabajo de toda la sociedad.

En los modelos económicos socialistas han estado presentes dos objetivos: uno principal de carácter político, referido al logro de una sociedad más equitativa y solidaria; y otro, el incremento paulatino del nivel y calidad de vida. También ha sido propósito elevar la eficacia del modelo en el logro de los objetivos de política económica (González, A., 1995).

El modelo sociopolítico correspondiente a la etapa histórica de tránsito del capitalismo al socialismo era el de planificación centralizada. Durante muchos años este modelo, que surgió en la década del treinta en la Unión Soviética y que con posterioridad a la segunda guerra mundial fuera implantado en los países socialistas de Europa del Este, fue considerado como el paradigma del modelo económico socialista.

126

Sin embargo, desde los años sesenta se inicia un proceso de modificaciones y reformas de dicho modelo, planteándose la necesidad del perfeccionamiento de la base científica de la planificación y la mayor utilización de las relaciones monetario-mercantiles.

La idea del perfeccionamiento de la planificación cobra fuerza primero en la URSS, impulsada por el desarrollo de métodos de planificación más sofisticados apoyados en la utilización de las computadoras electrónicas y de los métodos económicos-matemáticos, como la programación lineal y las tablas de insumo-producto, propuestos por los economistas Kantorovich, Novozhilov y Strumilin.

Esta tendencia, apoyada posteriormente por Fedorenko, logra su plena introducción en la República Democrática Alemana, en los años setenta, observándose aumentos en la satisfacción de las necesidades de la población y en la competitividad en los mercados, basada fundamentalmente en la aplicación de esos métodos.

En la Unión Soviética se mantuvo vigente, hasta la primera mitad de los ochenta, el modelo de planificación centralizada al que se le introdujeron algunas modificaciones a partir de 1965.

El modelo de planificación centralizada se caracterizaba por la concentración de las decisiones económicas, excepto las individuales,



a nivel central. Esto abarcaba el volumen y composición de las inversiones, del consumo y del intercambio externo; los volúmenes de producción y los recursos materiales para su sustentación; los precios y escalas salariales; los servicios básicos y otras actividades no productivas.

A partir de los objetivos establecidos la autoridad de planificación procedía, por medio de aproximaciones sucesivas, a desagregar hasta el nivel de cada entidad económica-administrativa las tareas que la misma debía ejecutar y los recursos que se le asignaban a estos fines.

El principal instrumento que se utilizaba para coordinar este proceso era el método de balances, fundamentalmente de productos y otros recursos, expresados en términos físicos. Este método se basaba en el balance entre las fuentes y los destinos, y en la normación de los consumos; de este modo, el flujo de recursos en una economía centralizada se determinaba directamente, por decisiones específicas.

Este manejo de la economía, a través de la asignación directa de los recursos, permitía, con menores impedimentos, dirigir la economía hacia objetivos tales como la industrialización, el desarrollo de territorios, así como realizar una amplia redistribución del ingreso, sin que mediaran procesos indirectos, ni tener que hacer evidentes y legitimar a cada momento las decisiones redistributivas.

Los planes basados en las decisiones centrales, debían desglosarse sucesivamente para los niveles inferiores hasta llegar a la empresa, con una fuerte subordinación jerárquica. En estas condiciones predominaban las relaciones de tipo vertical, ya que las relaciones horizontales, como pueden ser las de proveedor - cliente, al estar supeditadas al sistema de dependencias verticales, tenían sólo un carácter complementario.

El plan se implementaba básicamente por medios administrativos. En su desarrollo el modelo centralizado tiende a una mayor especificación de las decisiones desde el centro, pues la compatibilidad entre la oferta y la demanda no se podía realizar sólo en una nomenclatura agregada de productos y demás recursos económicos, lo que llevaba a incorporar cada vez más aspectos e indicadores específicos.



En este modelo centralizado la tendencia al predominio de la planificación en magnitudes físicas, no excluía la existencia de una importante esfera de utilización de los cálculos e instrumentos económicos.

En el ámbito laboral se admitía la elección individual y la posibilidad de escoger el lugar de trabajo según preferencias y remuneración salarial, lo cual propiciaba que el mecanismo de la oferta y la demanda jugaran un papel en el equilibrio del empleo y los recursos laborales.

Sin embargo, importantes formas de intervención extraeconómicas se producían en el campo de las decisiones individuales que estaban referidas, por ejemplo, al consumo racionado, gratuidades y sistemas de acceso selectivo; y en el campo laboral, a la obligación de empleo inicial en determinadas actividades y territorios, a las limitaciones a traslados y otros.

128

En la actividad empresarial los cálculos en valor jugaban un papel indispensable en la agregación de la producción y de los costos, y en la comparación de los ingresos con los gastos de las empresas. Igualmente, constituían la base principal del control de las actividades presupuestadas. No obstante, para el modelo de planificación centralizada, las categorías monetario-financieras eran un reflejo pasivo de las decisiones tomadas respecto a la fijación directa de tareas y recursos.

Ahora bien, como respuesta a las críticas realizadas al modelo de planificación centralizada, el economista polaco Brus, en la década de los cincuenta, formula el denominado modelo descentralizado. Este modelo presentaba dos niveles en la toma de decisiones económicas.

Un nivel central con funciones similares a las del modelo de planificación centralizada, pero con la diferencia que actuaba sobre los niveles inferiores con métodos indirectos para la mayor parte de las decisiones, quedando como esferas de decisión directa: el monto y estructura de los ingresos de la población; los fondos que aportaban las empresas y los que quedaban a su disposición; los fondos para el consumo colectivo y para la acumulación; y por último, la selección y distribución entre ramas de las inversiones centralizadas (reproducción ampliada).



Las decisiones indirectas tenían como objetivo, entre otros, influir en la magnitud de la producción y grado de explotación de la capacidad productiva, la selección de los métodos de producción, la utilización de los fondos de las empresas. Para ello, se establecían, entre otros, los compromisos de entrega al Estado, un conjunto de precios centralizados, tarifas salariales, la política crediticia, cuotas de amortización, la política tributaria y arancelaria. Se planteaba, además, la existencia de un conjunto de precios fijados libremente por las empresas, siempre teniendo en cuenta la prevención de prácticas monopólicas.

El segundo nivel, lo constituían las empresas que, a partir de una dotación inicial de fondos fijos y circulantes, organizaban de forma autónoma el proceso productivo, y seleccionaban el monto, la estructura y los métodos (estructura de costos) de producción. También tomaban decisiones sobre reposición y modernización de la capacidad productiva (reproducción simple).

En resumen, el modelo descentralizado consideraba un nivel empresarial regulado mayoritariamente por el mercado, y un nivel central que a su vez intervenía y orientaba dicho mercado. Se excluía explícitamente de la acción del mercado, las cuestiones de carácter social (distribución del ingreso) y las del largo plazo (reproducción ampliada), por considerar que en esas esferas el mercado no era un instrumento adecuado.

Los países que más avanzaron en la implementación del modelo descentralizado fueron Checoslovaquia, Hungría y Polonia, aunque la influencia de estos enfoques se hizo sentir de manera general, reconociéndose, en mayor o menor grado, la conveniencia de incorporar a los modelos existentes, una mayor utilización de las relaciones monetario-mercantiles y una más efectiva autonomía empresarial.

Por otra parte, el economista Ota Sik, artífice de la reforma checa, planteó que la producción mercantil en el socialismo es una necesidad objetiva determinada por las contradicciones posibles del trabajo social, dadas por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, y que el modelo descentralizado de gestión no es una alternativa sino una necesidad inherente de la producción socialista.



En 1968 tiene lugar la crisis política en Checoslovaquia, hecho significativo, que pone de manifiesto la contradicción entre el proceso de reformas y las estructuras socialistas de poder. Este hecho, que conmocionó el campo socialista, determinó un freno a las reformas. En el mismo año, Hungría eliminó el sistema dirigido de planificación e instauró el nuevo mecanismo económico comenzando por la agricultura y apoyándose, en una primera fase, en el desarrollo de la llamada segunda economía (pequeños productores privados), con lo cual dio comienzo a la primera experiencia efectiva del modelo centralizado reformado.

La tendencia general a la modificación del modelo de planificación centralizada, ha estado asociada a la necesidad objetiva de pasar de una forma de crecimiento extensivo a uno intensivo.

En la Unión Soviética y otros países socialistas de Europa, el crecimiento extensivo se caracterizó por altas tasas de acumulación y el traslado a las ciudades de grandes masas de población agrícola, que se transformaron en trabajadores industriales de más alta productividad. En tanto existieron elevados volúmenes de recursos no utilizados, se lograron impresionantes ritmos de crecimiento e importantes transformaciones estructurales, como fue el acelerado proceso de industrialización.

130

La Unión Soviética concedió un lugar central a la industria, debido al papel que debe jugar como pivote y sector transformador para la creación de la base técnico material del socialismo y el comunismo. La experiencia histórica de la URSS atestigua el sostenido y acelerado incremento de la producción industrial durante los años de desarrollo

Tabla 6
DINÁMICA DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL SOVIÉTICA
(en porcentaje)

Periodo		Tasa de crecimiento promedio anual
1918 - 1960	43 años	10,1
1930 - 1940	11 años prebélicos	16,5
1945-1960	16 años posbélicos	10,6
De ello: 1954 - 1960	7 años posbélicos	11,1

Fuente: Evenko, I. (1962-63).



pacífico, lo que se confirma con el crecimiento promedio anual alcanzado antes y después de la segunda guerra mundial.

El sector industrial no sólo fue el de mayor producción material, sino la base del desarrollo de todas las ramas de la economía nacional. Dentro de este sector el papel principal correspondió a la rama de la industria pesada, que constituyó la base técnica del constante y progresivo avance de las fuerzas productivas; dotó de maquinaria de tecnología de punta, materias primas y combustibles a todas las ramas de la economía nacional y por consiguiente, creó las condiciones para el aumento de la productividad del trabajo y el incremento incesantemente del bienestar del pueblo.

Tabla 7
CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL DE LA URSS
(porcentaje promedio anual)

Período	Toda la industria	De ella:	
		Producción de medios de producción	Producción de artículos de consumo
1928 - 32	19,2	28,5	11,7
1933 - 37	17,1	19,0	14,8
1938 - 41	13,2	15,3	10,1
1946 - 50	13,6	12,8	15,7
1951 - 55	13,2	13,8	12,0

131

Fuente: Evenko, I. (1962-63).

Sin embargo, cuando los ritmos de incremento comenzaron a reducirse, se hizo necesario que una parte significativa de dicho crecimiento viniera dada por el aumento en la eficiencia en el uso de los recursos productivos y una más efectiva inserción en la economía mundial.

Los primeros países en concluir la etapa extensiva y pasar a la intensiva fueron la República Democrática Alemana (RDA) y Checoslovaquia, durante los años 60. Pocos años después fueron seguidos por Hungría y Polonia, y ya a mediados de los ochenta prácticamente todos los países socialistas estaban enfrascados en estas tareas.

A pesar de que la Unión Soviética y otros países socialistas desarrollaron una amplia infraestructura de investigación científica y tecnológica, en la práctica, la introducción de los logros científico-técnicos estuvo considerablemente rezagada. En este retardo tecnológico, también influyó el férreo bloqueo a los productos de alta tecnología implantado por los países occidentales y la propia falta de difusión de las tecnologías militares y espaciales hacia la economía civil en la URSS.

Durante los años setenta, los países socialistas se endeudaron fuertemente con la compra de tecnología occidental. La contracción del comercio a partir de 1973 creó, entonces, fuertes obstáculos para incrementar las exportaciones y restituir los adeudos, lo que se agregó a los demás factores de crisis.

Organización e institucionalidad

La organización e institucionalidad en los países de Europa del Este y la URSS, en el período 1917-1989, estaba basada en los principios del marxismo-leninismo, las concepciones asociadas a la construcción del socialismo y el comunismo.

132

Lenin planteó que la tarea principal del Estado socialista y del Partido Comunista, una vez conquistado el poder político, era la de organizar la producción socialista con el concurso de las masas populares en vasta escala, la de administrar la economía, la de formar "una red extraordinariamente compleja y delicada de nuevas relaciones de organización, que abarquen la producción y distribución planificada de los productos. Esta tarea es la más difícil, pues se trata de organizar de un modo nuevo las más profundas bases de la vida de decenas y decenas de millones de hombres, las bases económicas y esta es la tarea más fecunda de todas" (Lenin, V., 1948).

La particularidad esencial de la misión económica del Estado socialista era la necesidad de administrar la economía no sólo en escala de una empresa aislada, sino de la nación en su totalidad.

En 1921 se fundó, a iniciativa de Lenin, el primer organismo de planificación de la economía a nivel de todo un Estado: el Comité del Plan. El primer decreto del Gobierno sobre el Comité del Plan, firmado por Lenin, contenía las tesis fundamentales acerca de las funcio-

nes y organización de la labor del órgano central de planificación del Estado socialista.

Las ideas de Lenin sobre la organización de la planificación socialista del Estado, sirvieron de base para la actividad de los órganos centrales del Estado, en primar lugar de la URSS y posteriormente del resto de los países socialistas.

En consecuencia, en términos generales y a partir de su adecuación a las condiciones concretas de cada país y el modelo económico aplicado en cada periodo, la organización institucional y la planificación socialista se realizaba en la región de forma similar. La dirección del desarrollo económico y social del país con arreglo a un plan, constituye el rasgo más importante de la función de organización económica del Estado socialista.

El Estado socialista establecía, en cada etapa, las tareas concretas de desarrollo económico y social del país, para lo cual, entre otros, determinaba: la dirección, el ritmo y las proporciones del desarrollo económico; el volumen de la producción; la distribución de los recursos pecuniarios, los materiales, y la mano de obra; el volumen del comercio interior y exterior; los precios; el nivel de salarios de los obreros y empleados. Asimismo, orientaba la actividad económica de las cooperativas por conducto de los órganos de gobierno territoriales y los rectores estatales.

Además, ejercía las siguientes funciones: organizar la instrucción pública; preparar personal y fortalecer la disciplina laboral; contribuir, por todos los medios, al desarrollo de la ciencia y del arte. De esta suerte, la actividad organizadora-económica y educativa-cultural del Estado socialista y de sus órganos locales abarcaba todos los aspectos de la vida social.

En los planes económicos se reflejaba el programa económico del Partido, expresión de los intereses vitales y cardinales de los trabajadores. Lenin planteó que "la política es la expresión concentrada de la economía", enfatizando así la inseparable unidad existente entre las tareas del Partido y de los planes estatales para crear la base técnica y material del socialismo.

Los planes estatales del desarrollo económico y social, consi-

deraban la paulatina satisfacción de las demandas materiales y culturales en constante crecimiento de todos los miembros de la sociedad socialista.

Al referirse a los métodos de administración de la economía en el socialismo, Lenin indicó la necesidad técnica, económica e histórica de tener una dirección centralizada y única de la economía, explicando: "Ni los ferrocarriles, ni el transporte, ni las grandes máquinas, ni las empresas, en general, pueden funcionar debidamente si no hay una voluntad única, que agrupe todos los trabajadores en un órgano económico único, que funcione con la exactitud de un mecanismo de reloj" (Lenin, V., 1948).

La organización del poder del Estado, la administración económica y la planificación en la sociedad socialista se basaban en el principio leninista del centralismo democrático. La aplicación de éste debía permitir combinar la dirección centralizada de la economía por el Estado, con el máximo desarrollo de la actividad creadora de las masas trabajadoras en el proceso de la administración y planificación de la economía.

134

En el periodo 1950-55, se introdujeron cambios en el sistema de planificación concediéndole una mayor responsabilidad a los niveles inferiores en la elaboración y control de los planes. Se constituyeron zonas económico-administrativas, cuyo funcionamiento se regulaba por Consejos Económicos territoriales, lo que permitió combinar mejor la dirección estatal centralizada de la economía nacional con el incremento del papel de los territorios en la solución independiente de cuestiones económicas y sociales, e incorporar en la gestión administrativa de la producción y los servicios la actividad creadora de la población.

El plan de desarrollo económico y social del Estado, de esta forma, combinaba la planificación por territorios y por ramas, partiendo de la necesidad de salvaguardar los intereses generales del país.

La planificación estatal centralizada del desarrollo económico y social debía determinar las proporciones adecuadas del balance de ingresos y gastos de la población, del volumen de la circulación mercantil y del plan de operaciones del Banco del Estado.

Recuadro 13
ASPECTOS INSTITUCIONALES
DE LAS ECONOMÍAS PLANIFICADAS CENTRALMENTE

Para llevar a cabo la planificación centralizada, los órganos centrales de planificación y administración de la economía estaban estructurados de la manera siguiente:

El Consejo de Ministros que contaba con organismos globales, a saber: el Comité del Plan, el del Trabajo y Salarios, el de Material para la Defensa, el de Abastecimiento Técnico Material, entre otros, dedicados a elaborar centralmente las directrices para el desarrollo económico y social.

Además disponían de Ministerios sectoriales o ramales subordinados al Gobierno Central o a los territorios según el caso, tales como el de Comercio Exterior, de Agricultura, de Hacienda, de Cultura, de Enseñanza Superior y Media, y de Salud Pública.

La dirección general de la planificación económica y social estaba a cargo del Partido Comunista y de los órganos superiores del Poder estatal del país, quienes orientaban la labor del Comité del Plan y de las restantes entidades estatales, así como los sistemas financiero y crediticio del país.

Las cifras de control y las directrices del desarrollo económico y social, a mediano y largo plazo, se aprobaban por el Congreso del Partido. El Consejo de Ministros aprobaba el Presupuesto y los Planes del Desarrollo Económico y Social del Estado y los presentaba a la aprobación definitiva de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

La Dirección Central de Estadística del Consejo de Ministros estaba encargada de la dirección centralizada de la contabilidad y estadística. También existía el Consejo Económico-Científico del Consejo de Ministros, para estudiar las cuestiones y examinar las propuestas de desarrollo presentadas al Gobierno.

En base al estudio multilateral de las demandas de la economía nacional y de la población, el Consejo Económico y el Comité del Plan del Estado debían confeccionar planes de desarrollo económico y social para plazos de 20 años, a mediano plazo y anuales.

Los planes a largo plazo debían trazar los programas de mejoramiento del bienestar de la población: establecer el ritmo de incremento de la producción de artículos de uso y consumo popular; de los servicios para la población tales como: alimentación pública, servicios comunales, transporte urbano. Asimismo, se precisaban las necesidades de la educación, la salud pública; la construcción de viviendas, entre otras.

Fuente: Evenko, I. (1962-63).



La coordinación del desarrollo económico de los países socialistas, se realizaba a fin de aprovechar de la manera más racional los recursos económicos y naturales y constituía una forma nueva de colaboración económica y de aplicación de la división internacional del trabajo, inherente sólo a los estados socialistas y basadas en los principios de igualdad, de recíproca ayuda y ventajas mutuas.

La colaboración económica y cultural entre los países socialistas se realizaba en acuerdos comerciales, créditos a largo plazo, suministro de instalaciones completas y herramientas, asesoría técnica e intercambio de experiencias.

Recuadro 14 **CONSEJO DE AYUDA MUTUA ECONÓMICA (CAME)**

El CAME, organización internacional fundada en 1949 y actuante según los principios de plena equidad de sus participantes, tenía como función fundamental la coordinación del desarrollo económico y social de los países socialistas.

Estaba integrado, en igualdad representativa, por Albania, República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, República Democrática de Vietnam, Cuba y URSS. Asistían a sus asambleas, como observadores, representantes de China, República Democrática Popular de Corea y República Popular de Mongolia.

Un ejemplo de los resultados más importantes del CAME fue el plan de integración de los sistemas energéticos de la República Democrática Alemana, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania y la URSS, que culminó en 1964.

Fuente: Evenko, I. (1962-63)

136

En la tabla 8 se presentan los resultados que, en 1989, exhibían un grupo de países seleccionados del campo socialista.

Período posterior a 1989

A partir de 1989 y durante los años noventa, con el derrumbe del campo socialista, tiene lugar el proceso de transición de una economía centralmente planificada a una economía de mercado.



Tabla 8
PAÍSES SOCIALISTAS:
INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS, 1989

Indicador PAIS	GINI	ESPERANZA DE VIDA (años)		MORTALIDAD INFANTIL (por mil nacidos vivos)	TASA DE ESCOLARIZACIÓN (en por ciento)			
		Mujeres	Hombres		Básica (6-14 años)	Secundaria (15-18 años)	Terciaria (19-24 años)	Combinada bruta*
Rusia	0,27	74,5	64,2	17,8	90,0	77,8	24,8	69
Ucrania	0,24	75,0	66,0	13,0	92,8	65,6	22,3	70
Polonia	0,21	75,5	66,7	19,1	97,9	90,1	16,0	75
Hungría	0,27	73,8	65,4	15,7	98,5	72,6	12,2	68
Bulgaria	s.d.	75,1	68,6	14,4	98,4	78,2	22,0	67
Rumania	0,16	72,4	66,5	26,9	95,8	s.d.	7,2	61

* Tasa bruta de escolarización (primaria, secundaria y terciaria combinadas) para el año 1992
s.d.: sin dato, no se dispone de la información

Fuente: UNICEF (2001).

En estos años tuvieron lugar cambios importantes en el mapa de Europa del Este. En 1989 esta región estaba constituida por ocho naciones, las que pasaron a ser 27 en el año 2001: cinco países existentes al inicio del período y 22 nuevos estados independientes surgidos de la desintegración de la Unión Soviética entre 1990-91, de Checoslovaquia en 1993 y de la Yugoslavia socialista entre 1992-95.

137

La transición en esos países de la economía planificada a una de mercado ha implicado profundas reformas económicas y sociales en los mismos, pues el amplio proceso de privatización de todas las esferas de actividad ha implicado un cambio radical de las estructuras y las instituciones existentes, ya que la infraestructura física e institucional y los recursos humanos, materiales y financieros estaban todos ajustados a las necesidades del sistema anterior. Uno de los principales efectos de esos cambios ha tenido lugar en la esfera del desarrollo social y en particular en los sectores de la educación y la salud.

También, desde 1988 fueron significativos los conflictos armados, los cuales han cobrado miles de vidas y derivado de los cuales millones de personas han tenido que abandonar sus hogares y aún muchos de ellos no han regresado. Esta situación ha hecho que el efecto sobre la población haya sido inconmensurable.



El impacto en el desarrollo económico y social de Cuba

Desde sus orígenes, la Revolución Cubana previó la estrecha relación entre la base económica y los efectos sociales. Se concibió el proceso de desarrollo a partir del tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales.

La atención a los aspectos sociales se correspondía con el hecho de que toda revolución social alcanza su realización, precisamente, a través de las soluciones que ofrezcan a los problemas sociales existentes.

El histórico alegato de Fidel Castro conocido como “La Historia me Absolverá”, pronunciado durante el juicio a los asaltantes del cuartel Moncada en 1953, resumía los problemas fundamentales que debían resolverse en el país:

“El problema de la tierra, el problema de la industrialización, el problema de la vivienda, el problema del desempleo, el problema de la educación y el problema de la salud del pueblo, he ahí concretados los seis puntos a cuya solución se hubieran encaminado resueltamente nuestros esfuerzos, junto con las conquistas de las libertades públicas y la democracia política” (Castro, F., 1973).

138

Sin dudas, la erradicación de problemas seculares del subdesarrollo como la pobreza crítica, el monocultivo y el latifundio, el alto nivel de desempleo y el atraso industrial demandaban, a su vez, la solución de fenómenos estructurales, tales como la existencia de un sector económico deformado y de relaciones de dependencia con respecto a Estados Unidos de América.

En 1959, Cuba ofrecía un panorama socioeconómico característico de un país neocolonial, cuyos rasgos fundamentales eran:

- Alta dependencia de los Estados Unidos, cuyos capitales dominaban la producción de azúcar, primera industria nacional; disponían de 1,2 millones de hectáreas, incluyendo el 25% de las mejores tierras agrícolas; controlaban la generación y comercialización de la energía eléctrica, parte de la industria lechera, las importaciones de combustibles y los créditos financieros.



- La tenencia de la tierra se caracterizaba por enormes latifundios. El 8% de los propietarios controlaban el 75% de las tierras.
- La estructura económica era predominantemente agrícola.
- La economía era totalmente abierta, por cada peso de producción material, se registraban entre 25 y 28 centavos de importaciones.
- El comercio se concentraba con los Estados Unidos, que compraba el 60% de nuestras exportaciones y proveía el 75-80% de las importaciones de Cuba.
- Una elevada polarización del ingreso: el 20% de la población más rica recibía el 58% de los ingresos, mientras el 20% más pobre percibía sólo el 2%.

La situación económica descrita se reflejaba en los escasos avances de sectores claves, como la educación y la salud. En efecto, en 1958 cerca del 45% de los niños de 6 a 14 años no asistía a las escuelas; 23,6% de la población mayor de 10 años era analfabeta; y la población mayor de 15 años presentaba un nivel educativo promedio inferior a tres grados. Por otra parte, no existía un sistema nacional de salud; los niveles de desempleo y subempleo eran muy elevados; y la situación de la vivienda era sumamente crítica.

Al triunfo de la Revolución en 1959, con el progresivo y acelerado agravamiento de las relaciones con los Estados Unidos y la hostilidad y agresiones sistemáticas por parte de ese país que da inicio en 1960 a un bloqueo económico, político y social que dura ya más de 40 años; Cuba inicia un proceso de confiscación, primero de los bienes malversados por los personeros del régimen de Batista y después, de las propiedades de los latifundistas y magnates industriales norteamericanos, declarando en 1961, en el prelude de la invasión de Playa Girón, el carácter socialista de la Revolución.

Desde 1959 tiene lugar, también, la ruptura de las relaciones diplomáticas con Cuba de los países latinoamericanos, excepto México.

Al mismo tiempo se inician relaciones de estrecha cooperación con el campo socialista, o sea con los países de Europa del Este y la CEI actuales, que marcan el inicio, en Cuba, de la transición del

capitalismo neocolonial y explotador al socialismo, al pasar los medios de producción privados a propiedad de todo el pueblo. Además, tiene lugar una profunda transformación de la organización institucional, dando paso a la implementación de la planificación socialista como instrumento de dirección económica y social.

A partir de entonces, Cuba asume el modelo de planificación centralizada, el que tuvo una etapa de flexibilización a partir de 1975, con la implantación del llamado Sistema de Dirección y Planificación de la Economía junto con la creación de los Órganos del Poder Popular. La realidad muestra como durante los primeros 30 años, la política económica conoció indudables avances y, también, deficiencias y errores, propios de todo proceso de desarrollo, pero que, en el caso cubano, se ven acrecentados por las condiciones derivadas del bloqueo norteamericano.

Los logros respondieron a los objetivos estratégicos trazados: eliminar las causas generadoras de la pobreza y ubicar la evolución del ser humano en su condición de sujeto social activo y como objetivo supremo del modelo de desarrollo.

140

Entre 1959 y 1989 la economía nacional mostró un crecimiento promedio anual del 4,3% y del producto por habitante de 2,8%, con un incremento estimado de la productividad del trabajo del 2% (Rodríguez, J.L., 1992).

Desde el triunfo de la revolución, comienza el proceso de inserción del país en el campo socialista, con un intenso programa de negociación con la URSS y el resto de los países socialistas, los cuales se convierten en la principal fuente de recursos del país. De esta forma, se da paso a la coordinación de los Planes de Desarrollo Económico y Social, primero en forma bilateral y posteriormente, con la incorporación al CAME, en forma multilateral.

Es evidente que tanto el desarrollo económico, como las posibilidades que ofrecía el intercambio comercial con la URSS y otros países socialistas, así como la relativa estabilidad en las condiciones financieras, contribuyeron a garantizar un nivel de desarrollo significativo.

Las diferentes políticas encaminadas a distribuir de forma equitativa la riqueza, provocaron una sustancial reducción de los desequilibrios y disparidades sociales. Si en 1953, el 20% más pobre

sólo disponía del 6,5% del total de ingresos y el 20% más rico percibía el 57,9%, para la década de los ochenta, los resultados eran del 11,3% y el 33,8%, respectivamente, según estimaciones académicas.

Las relaciones de cooperación mutua con los países socialistas tuvieron lugar hasta 1989, año en que se produce la desaparición del campo socialista, y con ello la población cubana es impactada por un ajuste económico que, en su propia historia, sólo es comparable con la crisis económica del año 1933, que significó en aquel entonces una contracción del empleo de un 50%, con la consiguientes miseria para la mayoría de la población.

2.1.2 Reforma Económica en los Noventa: Particularidades del Caso Cubano

La reforma económica cubana implementada en la década de los años noventa, tiene particularidades respecto a otras experiencias ejecutadas en la región, derivadas de las condiciones de partida de la economía en que se han realizado las transformaciones, del deseo expreso del gobierno de mantener el sistema socialista y por ser un país bloqueado económicamente. Conocer dichas particularidades resulta relevante para la adecuada interpretación de los resultados obtenidos y sus causas.

En el plano más general, las particularidades se reflejan en las cuestiones siguientes:

- La reforma incorpora modificaciones importantes en el orden institucional, legal y de la propia cultura de gestión, pues se requería variar el modelo de funcionamiento económico del país.
- Se observa una permanente tensión entre el propósito de adaptar la economía a las nuevas condiciones y el deseo de preservar los logros de equidad alcanzados anteriormente, al punto de que en las decisiones han predominado las consideraciones sociales respecto a otras de orden exclusivamente económicas.



- Se constata una mayor gradualidad en los cambios respecto a otros procesos, y una activa participación del Estado en la conducción de la economía.
- Los objetivos finales respecto al predominio del mercado en la determinación de las relaciones socioeconómicas, son mucho más acotados que lo propugnado por las recetas de reformas.

La reforma en Cuba durante los años 1989-1993, tuvo su período de preparación, en el cual las medidas económicas adoptadas se centraron, inicialmente, en tratar de incrementar las fuentes de ingresos en divisas y en reducir el impacto social del ajuste externo que se preveía luego de la caída del campo socialista.

En esos primeros años, se impulsaron programas de desarrollo, como el turismo y la biotecnología, y también se estimuló la producción de alimentos con vista a la sustitución de importaciones. Asimismo, se comenzó el avance hacia la apertura al capital extranjero. También, se le garantizó el empleo y los ingresos a los trabajadores estatales y se priorizaron los programas sociales como salud y educación, en el marco de los recursos disponibles.

142

En 1992, se realizaron cambios en la Constitución del país para tomar en cuenta las nuevas formas de propiedad; se eliminó el monopolio estatal del comercio exterior y se consideró un papel más flexible a la planificación. También desde el año 1992, se adoptan importantes medidas en los órdenes institucional y organizativo, destinadas a lograr modificaciones permanentes en la forma de funcionamiento de la economía; en especial, elevar la efectividad en el uso de los recursos. Paralelo con lo anterior, también se fueron adoptando disposiciones para una mayor descentralización de la gestión empresarial.

En general, las medidas de carácter más estructural comenzaron a partir de 1993⁴² y han tenido su secuencia y ritmo. Por ello aunque puede situarse el inicio del período de reformas en 1993, debe tenerse presente que hay procesos que duran varios años. A continuación

42 La apertura al capital extranjero y la descentralización comercial externa se iniciaron antes de 1993, pero sólo comienzan a tener participación importante en la economía, a partir de este año.



se hace referencia a algunas medidas, enfatizando lo particular para el caso de Cuba.

La apertura externa cubana se distingue sustancialmente de otros procesos de liberalización comercial y de la balanza de pagos. Ha consistido en la creación de facilidades para la entrada de capital extranjero, en forma de inversiones directas; en la reducción de aranceles y tarifas; la descentralización del comercio exterior; la creación de un mercado interno en divisas, en el cual los productores nacionales compiten con la oferta internacional; y la creación de zonas francas.

En la operación práctica de la legalización de las asociaciones con capital extranjero, éstas se aprueban caso a caso, con tres criterios básicos: que aporte tecnología, mercado, o capital. La liberalización total asociada a privatizaciones que ha primado en la apertura de otros países no ha estado presente en Cuba. Una medida del carácter abierto de la ley de inversión extranjera promulgada es que incluye la repatriación sin restricciones de las utilidades y del capital. Al finalizar el año 2002 existían 412 asociaciones económicas con capital extranjero, con inversiones comprometidas durante el período 1991-2002 por más de 5 930 millones de dólares, la mitad desembolsados.

143

Tampoco se abrió espacio a la entrada de capitales especulativos. De hecho, no existe en el país un mercado de valores suficientemente desarrollado.

Con respecto a los flujos de capitales por la vía de créditos, es importante apuntar que Cuba no tiene acceso, desde 1964, a financiamientos del FMI, del BID ni del Banco Mundial. Han sido operaciones de crédito comercial, la vía más frecuentemente utilizada para financiar importaciones. Junto a ello, el bloqueo económico encarece significativamente los créditos que se obtienen, por lo que un elemento central en la reforma ha sido las maniobras ejecutadas de movilización del crédito comercial disponible para enfrentar la brecha externa.

En materia de apertura comercial han sido tres los cambios principales. El primero fue el surgimiento de un tejido empresarial complejo que realiza actividad comercial externa, rompiéndose el monopolio del Estado en esta actividad. Ya en 2002 más de 425 entidades

cubanas realizaban actividades de comercio exterior y junto a ellas operaban unas 780 representaciones comerciales extranjeras.

El segundo cambio fue la creación de mercados internos en divisas equivalentes a exportaciones en frontera; y el tercero fue la reducción de aranceles. En 1990 la tarifa promedio para Nación Más Favorecida era de 17,7%, y con los descensos aplicados resultó, a partir de 1996, una tarifa promedio del 10,7%.

Un aspecto distintivo de la forma en que se abordó la reinserción de la economía cubana en la economía internacional, está dado por el proceso de dolarización introducido. Dicha dolarización se diferencia de otras presentes en la región, en que surge no sólo por perturbaciones monetarias y desbalances macroeconómicos, sino por existir en el país un sistema monetario mercantil no plenamente desarrollado. Además, la dolarización representó un método de sustituir la planificación material por un mecanismo económico financiero más flexible, así como una fórmula para financiar necesidades básicas y otras ofertas de bienes y servicios a la población.

144 En un inicio las actividades vinculadas al sector externo, por lo general, realizaban todas sus operaciones en divisas, en tanto que el resto de las actividades ejecutaban sus operaciones en moneda nacional. Esta separación en dos sectores de la economía explica, en parte, el hecho de que la tasa de cambio oficial se haya mantenido inalterada en su nivel tradicional de un peso igual a un dólar. En la práctica, la única función importante de la tasa oficial fue, hasta el año 2000, su utilización para la determinación de los precios internos en moneda nacional, ya que no existe convertibilidad. En el año 2003 se avanza hacia la utilización doméstica del peso convertible en todas las transacciones empresariales, limitándose la circulación del dólar en ese sector.

En la esfera de la población también se ha presentado un determinado grado de dolarización, que influye en el proceso de apertura externa. Fue legalizada la tenencia de divisas por la población y se autorizó la recepción de remesas desde el exterior, junto con lo cual se creó una red de tiendas estatales, con el objetivo de captar dichas divisas. Con ello se amplía el mercado interno en divisas y se posibilita la incorporación de los productores nacionales de bienes de consumo al mismo.

El año 1997 marca un momento importante en la reforma pues se reestructura el sistema bancario. Abarcó, la creación de un sistema de bancos similar al existente en la región latinoamericana y su modernización a través de la informatización de la red. Posteriormente, se han ido introduciendo los instrumentos necesarios y se ha ampliado la política crediticia en ambas monedas, y la política cambiaria limitada a la esfera de los hogares. De esta manera, en magnitud creciente, la tasa de interés y el tipo de cambio juegan un rol mayor en la economía.

La reforma fiscal incluyó una nueva ley tributaria para las empresas; la aplicación luego de más de 30 años de ausencia de un sistema impositivo para las personas naturales; una mayor descentralización del presupuesto; y la modernización de todo el sistema de contabilidad vigente en el país. Posteriormente, se adicionó la creación del Ministerio de Auditorías y la introducción de nuevos instrumentos de regulación, como los fondos anticíclicos de estabilización presupuestaria.

Otro aspecto significativo a tener en cuenta en la interpretación de las relaciones causales que rigen los procesos económicos en Cuba, es la existencia de mercados y esferas fuertemente segmentados. Además de las diferencias entre las entidades que operan en divisas y las que lo hacen en moneda nacional, existe una separación entre la circulación monetaria de la población y la empresarial. Hasta hace poco los ahorros de la población permanecían prácticamente inactivos, y sólo recientemente comienzan a ser utilizados directamente para préstamos bancarios.

En 1989, la economía cubana estaba básicamente restringida por la oferta. La introducción de los mecanismos descritos anteriormente, ha significado una progresiva incorporación de los elementos de mercado en la determinación de la actividad económica. Ello no obsta para que la economía se continúe planificando centralizadamente, aunque ha variado el enfoque e instrumental metodológico en estos trabajos.

Las medidas sociales comenzaron, en 1990, con la decisión de mantener a los trabajadores estatales en sus empleos y conservarles sus ingresos nominales aún en la etapa de contracción abrupta de la

economía; con el traslado, en una etapa inicial, de la casi totalidad de los bienes de consumo disponibles al sistema de racionamiento; y con la voluntad expresa de preservar al máximo los programas de salud y educación. Posteriormente, se han ido incorporando nuevas medidas dirigidas a la búsqueda de mayor eficiencia en la Política Social.

Dentro de las medidas macroeconómicas, fueron muy significativas las adoptadas en 1994, consistentes en el incremento de los precios de los productos considerados no esenciales, la eliminación de gratuidades, la elevación de tarifas (como la del consumo de electricidad), y otras acciones específicas para disminuir el déficit del presupuesto.

Otro componente de los cambios fue la ampliación del espacio a la actividad no estatal: además de la apertura a los inversionistas extranjeros, se entregó en usufructo gratuito parte significativa de la tierra agrícola que poseía el Estado a cooperativas de trabajadores agropecuarios⁴³, y se flexibilizó la actividad por cuenta propia.

146 También se formalizaron diferentes mercados a precios de oferta y demanda, tanto en divisas como en moneda nacional, con la característica de que se concibió un carácter segmentado para la esfera de los bienes de consumo y servicios demandados por la población⁴⁴. Esa característica de segmentación está siendo utilizada por el Estado con fines de redistribución hacia los grupos de menores ingresos, y como vía de regular los precios. Así, por ejemplo, un porcentaje de lo recaudado por el "mark-up" que se aplica en las tiendas en divisas, es utilizado por el Estado para financiar importa-

43 En 1989 el 78% de la tierra estaba en manos del Estado. Al finalizar 1997 esa proporción era un 33% (ONE, 1997).

44 Se designa como mercado segmentado a aquél que posee estratos que tienen definidas distintas formas de acceso para los compradores y los vendedores; distintas reglas de formación general de los precios (debido a la aplicación de tasas comerciales, márgenes, aranceles e impuestos); uso de distintas monedas, y en general, mecanismos para captar los excedentes que se forman en los distintos estratos. Existen, entre otros, el mercado agropecuario, de bienes industriales y artesanales, ventas minoristas estatales también a precios de oferta y demanda, tiendas de estimulación a trabajadores en moneda nacional, tiendas estatales en divisas, compraventa de dólares, servicios por cuenta propia, incluyendo los de alimentación, alquiler de viviendas, y un mercado informal no regulado al que también concurren productos de fuentes no autorizadas.

ciones de alimentos que completan la canasta básica de las familias. También se planifican y ejecutan intervenciones estatales en las ofertas de bienes, para tratar de influir sobre los precios de productos muy demandados por la población de menores ingresos. En magnitud creciente el Estado influye sobre los distintos componentes de este mercado y la tasa de cambio no oficial establece la vinculación entre la capacidad de compra de las dos monedas.

De hecho, un cambio relevante respecto al modelo de acceso al consumo de los años ochenta es la existencia de un mercado de divisas en la esfera de la población, para que las familias que no tienen una fuente directa de dólares puedan acceder a los segmentos del mercado que funcionan en esa moneda, y viceversa. La dificultad es que el tipo de cambio resultante, no recoge el poder de compra de la moneda nacional en la totalidad del mercado de consumo. En esa cotización de la divisa no participan los bienes y servicios a los que se accede de forma gratuita o con subsidios en moneda nacional, los que en Cuba constituyen un porcentaje importante del total del consumo. Por ese motivo, el tipo de cambio tiende a subvalorar la moneda nacional más allá de su poder económico real, lo que magnifica las dificultades para acceder a los consumos que se realizan en divisa.

147

También a partir de 1997, se inició el llamado perfeccionamiento empresarial, que denomina a la reforma microeconómica que completa las tendencias descentralizadoras del funcionamiento de la economía. Este proceso, aún no ha concluido, y representa una de las particularidades más significativas de la reforma cubana⁴⁵.

Con respecto al mercado de trabajo, éste antes de la reforma puede caracterizarse como altamente estructurado y regulado. Así, por ejemplo, la contratación directa excluía un grupo de ocupaciones. Tampoco incluía a la fuerza de trabajo de la Capital ni a los graduados universitarios cumpliendo su servicio social. Adicionalmente, todas las entidades económicas debían reservar un porcentaje de su

45 Hasta el primero de febrero de 2003, 409 empresas se encontraban en el proceso, perteneciendo a 24 Organismos de la Administración Central del Estado y Consejos de Administración provinciales" (tomado de la Intervención sobre la situación que presenta el perfeccionamiento empresarial en las empresas que se encuentran en proceso de implantación del mismo, realizada por el Viceministro del MEP Julio Vázquez ante el Consejo de Dirección del Ministerio de Economía y Planificación).



plantilla laboral para cubrirla con asignaciones centrales de trabajadores. En materia salarial, se estableció una escala -de diapasón muy estrecho-, y tarifas únicas, sobre la base de la complejidad del trabajo y la calificación requerida para su desempeño.

En la reforma en la esfera laboral se adoptaron un grupo de medidas, pero manteniendo en general lo legislado anteriormente. Las más importantes, en adición a la flexibilización de la actividad por cuenta propia, fueron:

- Ampliar la protección de los trabajadores sobrantes por procesos de redimensionamiento empresarial, en particular respecto a su garantía salarial.
- Establecer nuevos mecanismos para la vinculación laboral de los graduados universitarios, tales como la creación de reservas científicas incluyendo un tratamiento salarial particular.
- Aplicar formas especiales de remuneración al trabajo, como complemento al sistema salarial vigente. Pueden ser en divisas, moneda nacional o en especie; y son de aplicación principalmente en las actividades generadoras de divisas⁴⁶.
- Diseñar programas de empleo municipales y condicionar a la creación de nuevos empleos, la aplicación de redimensionamiento empresarial.
- Crear un mecanismo que intermedia con los inversionistas extranjeros en la contratación de trabajadores, el salario y la seguridad social.

148

Puede plantearse entonces que la reforma en la esfera laboral poco tiene que ver con limitaciones en la seguridad del empleo, disminución de contratos por tiempo indeterminado y otros rasgos que la han caracterizado en Latinoamérica, sino que se concibió con amplio alcance en cuanto a la protección de los trabajadores.

46 La remuneración en divisas puede ser en divisas directamente o a través de facilidades para realizar compras en tiendas en esta moneda. También en algunos casos consiste en la entrega de productos personales. Las modalidades de estimulación abarcaron en el 2000 a 1,158 millones de trabajadores con estímulos en divisas, 1,461 millones que se benefician del reforzamiento alimentario, 1,99 millones que reciben módulos de ropa y calzado y 700 mil que reciben productos de aseo (tomado de Rodríguez, J.L., 2000).



En la década de los noventa la pauta de crecimiento económico cubano puede caracterizarse por tres etapas. En la primera, entre 1989 y 1993, el shock externo producido por la desaparición del campo socialista se reflejó en una contracción abrupta del PIB. Se manifestaron fuertes desequilibrios financieros: elevado déficit fiscal, proceso inflacionario de dos dígitos aunque limitado al mercado negro de bienes y servicios de consumo, y la depreciación de la moneda nacional también dentro del marco de la economía sumergida.

A partir de 1993, comenzó un período de recuperación que permitió alcanzar un incremento del PIB del 4,6% promedio anual en el período 1995-2003. Otros resultados del desempeño en esos años son: el estricto control del déficit del presupuesto a partir de 1995; el descenso de los precios al consumidor hasta 1997, sin síntomas inflacionarios de envergadura; y una fuerte apreciación del tipo de cambio nominal que funciona en la esfera de la población, con efectos sociales beneficiosos. Sin embargo, las tasas anuales de crecimiento mostraron inestabilidad en su dinámica.

Durante el período 2000-2002 se mantuvo la dinámica de crecimiento promedio del PIB observada en la recuperación, pero en los dos últimos años se produjo cierta desaceleración. También se constató una depreciación de la moneda nacional en el 2001 y un incremento de precios en el 2002.

La apertura externa tuvo una respuesta exportadora. El volumen de exportaciones, luego de un decrecimiento de un 10% promedio anual durante la crisis, mostró un desempeño alentador a partir de 1993, logrando un promedio anual de incremento de un 8,6% hasta 1999. En ese año se logró superar por primera vez, después de la crisis, el volumen de exportaciones de bienes y servicios de 1989.

Asociado al comportamiento de las exportaciones, tuvieron lugar cambios estructurales importantes: el crecimiento de la proporción de los servicios que pasaron a representar el 62% del total de exportaciones en el año 2000, la diversificación geográfica de las exportaciones, y una incipiente competitividad en las exportaciones de bienes hacia los países industrializados.

Acompañando la dinámica de las exportaciones en todo el período, a partir de 1993, la tasa de importaciones mostró un dinamismo



anual mayor. De tal manera, se perdió una parte del resultado beneficioso de la apertura externa.

Otro elemento muy dinámico en su recuperación fue el proceso de inversión, si bien a partir de niveles muy deprimidos por el descenso de casi un 40% promedio anual durante 1990-1993. Se constata elevados crecimientos que promedian 16% anual, pero que sitúan la inversión nacional de 1999 en sólo un 32% de la ejecutada en 1989.

El consumo del gobierno –en el que priman los gastos sociales–, fue el destino del producto que cuantitativamente sufrió el menor impacto en la crisis, y durante la recuperación creció discretamente a un 1% promedio anual.

La tasa de impuestos⁴⁷ que llegó a ser negativa en los años 1990-1994, creció rápidamente a partir de 1995, con la aplicación de la nueva Ley Tributaria y la recuperación económica. Consecuentemente, crecieron los impuestos netos a tasas elevadas.

150

El consumo privado creció a un 3,9% promedio anual entre 1994 y 1999. Ambas etapas de crecimiento del producto mostraron similar incremento de este destino, aunque en la etapa de despegue, hasta 1996, los incrementos anuales fueron sostenidamente mayores.

Todo ese desempeño económico ocurrió en difíciles condiciones en cuanto a financiamiento externo. Los flujos de capital a partir de la reforma económica, no han alcanzado por su magnitud, en ningún año, niveles equivalentes al 15% del financiamiento obtenido en 1989.

De esta manera, el imperativo del pago a factores externos, ante las limitaciones de acceso a créditos líquidos, resultó un elemento externo adverso de relevancia en los resultados de la cuenta corriente, durante todo el período de recuperación, reduciendo el impacto que el crecimiento del comercio mundial y el comportamiento más favorable de otras variables externas pudieran haber tenido. El comercio mundial tuvo una dinámica que, en general, superó la del PIB de Cuba –excepto en los años más recientes.

La interpretación de las fuentes del crecimiento económico, a partir de una descomposición agregada de los factores del crecimiento, muestra que el desempeño exportador aparece como el principal

⁴⁷ Se refiere a los impuestos directos netos de transferencias del gobierno.



impulsor del mismo, sobre todo en la etapa de despegue. Ese resultado exportador, es contrarrestado por la dinámica de la tasa de importaciones, aunque la exportación permanece como efecto predominante que explica el crecimiento del producto.

La inversión también fue factor clave del crecimiento. Vista de conjunto con el efecto positivo del comportamiento del ahorro, resulta ser el segundo factor más importante que explica la dinámica del PIB.

El impacto del gasto de gobierno aparece por su magnitud como el tercer factor positivo a resaltar, pero ello se logró con una tasa de impuestos que afectó en magnitud importante el crecimiento del PIB. En el período 1997-1999, se logró una mejor relación entre la dinámica de la tasa de impuestos y el gasto de gobierno, pero sin saldo positivo a favor del crecimiento económico.

El desbalance entre demanda agregada y tasa de importaciones se presenta como un problema estructural que sólo se aminora en los últimos años del período. Por tanto, pudiera ser un factor que explique el antes apuntado menor efecto adverso de la dinámica de la tasa de importaciones en el crecimiento del PIB en esos años finales.

En un enfoque por el lado de la oferta, puede apuntarse que la dinámica del capital en el período de recuperación resultó sostenidamente insuficiente para conducir el crecimiento, el cual se logró principalmente, sobre la base de la productividad conjunta de los factores aunque la dinámica de ésta no fue totalmente satisfactoria.

151

2.2 LA POLÍTICA SOCIAL CUBANA: OBJETIVOS, ESTRATEGIAS E INSTITUCIONALIDAD⁴⁸

2.2.1 Objetivos y Estrategias

El modelo de Política Social de Cuba es uno de los más abarcadores en una óptica comparativa internacional. En la Constitución, se reconoce el derecho a recibir atención de salud por medio de servicios médicos gratuitos, el derecho a la educación -también gratuita- en

⁴⁸ Elaboración sobre la base de Colectivo de Autores INIE-CEPAL (2004).



todos los niveles de enseñanza, el derecho y a la vez el deber al trabajo con su correspondiente descanso, protección, seguridad e higiene, y la garantía a ser protegido contra el desamparo⁴⁹. Asimismo, se apunta que todos los ciudadanos gozan de iguales derechos sin discriminación de sexo, color de la piel, origen nacional o creencia religiosa.

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

La Política Social se ha concebido, por tanto, diversa en sus objetivos al incorporar el mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar material, el incremento de la equidad y la transformación de los valores, los comportamientos y las relaciones sociales.

152

Garantizar la educación, la salud y el empleo han sido tres objetivos priorizados por cuarenta años en la política; en particular, se aplicó la estrategia de utilizar a la educación como pivote para el avance en el resto de las esferas sociales, pues los conocimientos adquiridos posibilitan la incorporación de la población como agentes activos de los restantes proyectos sociales. A ello se añade, el efecto que tiene el incremento de la escolaridad y la calificación en la disminución del nivel de fecundidad y consecuentemente sobre la dinámica de la población y su composición por edades; su influencia en términos de una mayor incorporación de las mujeres al empleo y en la situación económica de los hogares; así como el impacto de la educación sobre el modo de vida que se elige.

Adicionalmente la Política Social de Cuba incorpora las esferas de alimentación, vivienda, agua y saneamiento, así como seguridad y asistencia social. Al evaluar la eficiencia de la política social cubana, debe tenerse presente el importante efecto de complementariedad que han tenido las políticas sectoriales al potenciar las acciones en etapas de crecimiento económico y avances sociales sostenidos, y ayudar a paliar los efectos de los déficit de recursos en el período de crisis económica.

⁴⁹ Para ampliar sobre los derechos de los ciudadanos ver: Constitución de la República de Cuba, La Habana (1997).



También debe resaltarse el rol -también estratégico- otorgado a la equidad en la Política Social cubana, 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 de desventaja que les imposibilite aprovechar las oportunidades existentes. Más aún, el propósito de alcanzar homogeneidad en la sociedad fue un objetivo central hasta la década de los años ochenta del siglo pasado.

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 un ingreso 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.



Adicionalmente, la 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 a la espontaneidad caritativa de la población, sino que el gobierno crea los mecanismos institucionales que encauzan esas acciones por la vía de convenios de colaboración intergubernamentales o a través de organismos de Naciones Unidas.

Otra característica de la Política Social cubana que en una perspectiva histórica no se puede obviar, es que ésta se ha manejado integrada con la política económica. A partir de 1959, se dio la particularidad de que las decisiones de política económica y social correspondían enteramente al gobierno. Por consiguiente, se concibió el proceso de desarrollo con un tratamiento simultáneo de los problemas económicos y sociales, lo que llevó a la necesidad de conciliar objetivos y metas en las distintas etapas del desarrollo a partir de 1959 y hasta la actualidad. Ese tratamiento integrado posibilitó una aplicación más consciente y coherente de las relaciones positivas conocidas entre educación-empleo-crecimiento económico, salud-alimentación-productividad del trabajo, entre otras.

154

A la vez, esa posición no ha estado exenta de disyuntivas. Cuestiones como evitar el *trade off* entre productividad y empleo, o accionar para favorecer a territorios atrasados con la localización geográfica de nuevas inversiones, son ejemplos de aspectos en los cuales se trabajó con énfasis. La importancia que se ha conferido a lo social, se manifiesta en que no han sido pocas las ocasiones en que las decisiones han privilegiado objetivos sociales por encima de otros exclusivamente económicos.

En relación con el tema acerca de si el crecimiento debe anteceder al desarrollo social, la política cubana ha apostado por adelantar este último como condición necesaria al desarrollo. Uno de los ejemplos más claros se encuentra en la educación. Se brindan oportunidades crecientes para el acceso a la enseñanza superior, aún 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 adquirida. La política en ese caso se ha sustentado en una óptica más estratégica acerca del potencial que repre-



senta poseer recursos humanos calificados para elevar la competitividad, la innovación científica y la inversión extranjera directa.

También la decisión de priorizar el desarrollo social respecto al económico se asume como un elemental acto de justicia 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. Por consiguiente, la política cubana incorpora la promoción de la solidaridad como un rasgo central de la sociedad en especial en coyunturas económicas difíciles.

Han sido características generalizadas de la Política Social su carácter universal, gratuito y planificado. En especial la planificación ha posibilitado la compatibilización del complejo entramado de acciones que componen la Política Social, tomar en consideración lo territorial y dirigir los recursos financieros hacia los objetivos priorizados en cada etapa. Además, la voluntad política y la permanencia en los objetivos del gobierno posibilitaron una continuidad de dicha política, su coherencia en el largo plazo, y un tratamiento sistemático de sus programas.

155

2.2.2 Política Social y sus Instituciones

Uno de los aspectos que es necesario conocer sobre la Política Social de Cuba es su institucionalidad, la que explica en buena medida los resultados que se han obtenido. El Estado cubano se define como un estado socialista de trabajadores para el disfrute del bienestar individual y colectivo, basado en la justicia social y la solidaridad humana⁵⁰. Esta orientación le confiere un alto contenido político a cuestiones relacionadas con la Política Social.

La Asamblea Nacional del Poder Popular (Parlamento) es el órgano máximo de poder; y es el único órgano constituyente y legislativo en la República. Tiene entre sus competencias elegir al Consejo de Estado para que lleve a cabo sus funciones entre períodos de sesio-

⁵⁰ Ibid.

nes, y designar al Consejo de Ministros que es el máximo órgano ejecutivo y administrativo y constituye el Gobierno de la República.

Los Ministerios de Salud Pública, de Educación, de Educación Superior, de Economía y Planificación, de Finanzas y Precios, de Trabajo y Seguridad Social, y el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos forman parte de dicha estructura de Gobierno. Existen también el Instituto Nacional de la Vivienda que es adscrito al Ministerio de la Construcción y el Instituto Nacional de la Seguridad Social adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En el caso de la salud, de la educación, el empleo, la vivienda, la seguridad y la asistencia social, los ministerios e institutos correspondientes son los rectores normativos y técnicos de la actividad y para cumplir sus funciones se apoyan en instancias provinciales y municipales de salud, educación, vivienda y de trabajo y seguridad social. En el caso de los servicios de agua y saneamiento, el Instituto de Recursos Hidráulicos no sólo cumple funciones de rectoría sino también es el encargado de la prestación de los servicios a través de empresas especializadas.

156

En general, existen actividades que se subordinan directamente a los organismos nacionales y otras descentralizadas. El territorio nacional se divide en 14 provincias y 169 municipios con personalidad jurídica, que ejercen las atribuciones administrativas de su competencia, así como implementan las políticas nacionales. Para ello se constituyen Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular las que gobiernan y realizan las funciones estatales en sus demarcaciones. Estas Asambleas provinciales y municipales tienen un órgano ejecutivo denominado Consejo de Administración, que dirige las actividades económicas de producción y servicios que se le subordinan en el territorio y contribuyen al mejor desempeño de otras actividades no subordinadas a ellos.

Como parte de los Consejos de Administración se crean Direcciones de Salud, de Trabajo y Seguridad Social, de Vivienda y de Educación. La gran mayoría de las instituciones que prestan directamente los servicios básicos de salud y educación son de subordinación local. De tal manera, todas esas instituciones, desde las Direcciones Provinciales hasta aquellas que proveen los servicios directamente, tienen

una doble subordinación, la administrativa de carácter local y la subordinación normativa al ministerio correspondiente⁵¹.

El grado de descentralización de estos servicios sociales está expresado en la capacidad de decisión otorgada a los diferentes niveles de dirección, en especial a partir de 1995, en la gestión del presupuesto. Estas instancias provinciales y municipales, por ejemplo en el caso de la salud y la educación, tienen a su cargo el nombramiento del personal docente y de salud, incluyendo dirigentes y funcionarios. En educación adecuan a sus condiciones territoriales los planes de estudio y programas docentes a partir de diagnósticos locales. En el caso de la salud adecuan las reglamentaciones para los programas básicos de salud, las áreas de salud y la atención médica integral, entre otras. También toman decisiones en materia de financiamiento, de acuerdo a objetivos y principios generales acordados. Esta descentralización se manifiesta como un proceso gradual y continuo.

Un rasgo significativo en relación con la Política Social, es que se involucra en su cumplimiento no sólo a los ministerios rectores y otras instancias de la administración pública, sino también a las organizaciones políticas, sociales y las familias, lo que crea un entramado de actores que potencia la efectividad de las acciones.

157

Esa conjunción de diferentes actores -gobierno, organizaciones sociales, organizaciones políticas y las familias- en la obtención de metas en la esfera social alcanza resultados en gran escala cuando se logra unir esfuerzos en torno a objetivos comunes, aportando cada cual sus fortalezas a través de su participación en el diseño de las políticas, en su aplicación y en su evaluación. Los ejemplos más exitosos han ocurrido en la salud y la educación.

Las Políticas Sociales en sus aspectos más generales se determinan por la más alta dirección política del país. Los ministerios correspondientes elaboran y adoptan aspectos específicos y, en dependencia de su significación, son sometidos a consultas previas a los distintos agentes proveedores de los servicios, incluyendo a las organizaciones sociales, políticas, y a las familias. En algunos sectores como

51 Las Asambleas Locales del Poder Popular también constituyen los llamados Consejos populares en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales, los que la representan, tienen la autoridad para el desempeño de sus funciones y a la vez representan a la demarcación donde actúan.



los de salud y educación, en múltiples ocasiones las propuestas surgen de investigaciones científicas sobre los resultados del trabajo educativo y del cuidado de la salud, y de experiencias aplicadas a escala limitada. También tienen en cuenta los resultados de controles periódicos realizados en los diferentes niveles, y las conclusiones de los procesos de rendición de cuentas que las instancias educativas y de salud realizan ante los órganos de gobierno municipales, provinciales y el Parlamento.

Las relaciones entre los diseñadores de las Políticas Sociales y los proveedores directos de los servicios son de compromisos muy fuertes. Dichos compromisos se materializan al fijarse las metas específicas de bienestar de la población que se pretende obtener, y se concretan con planes de financiamiento. Se materializan, también, a través de la responsabilidad de los diseñadores con la formación y la atención al personal profesional y técnico necesario; por la vía del trabajo normativo y metodológico sistemático; y por un trabajo metódico de monitoreo, control y evaluación, que se propicia por la existencia de sistemas de estadísticas económicas y sociales desarrollados, al punto que permiten la corrección rápida de problemas⁵².

158

Los ciudadanos disponen de canales para hacer llegar sus insatisfacciones y sugerencias con los servicios. A esos fines pueden emplear los canales políticos, que comienzan con sus planteamientos al Delegado del Poder Popular de su localidad, y su curso hacia las instancias municipal, provincial y nacional de ser necesario. Pueden también utilizar vías directas a través de quejas ante proveedores y directivos de las instalaciones que prestan los servicios; o dirigiéndose al personal encargado de recoger esos criterios en los municipios, provincias y ministerios.

El Presupuesto del Estado es, en general, la principal fuente de financiamiento corriente de la Política Social. El componente en moneda nacional se estructura de forma descentralizada y en la actualidad el destino de los gastos se determina de acuerdo a las necesidades consideradas por cada territorio. Por su parte, el componente en divisas, tiene una gestión más centralizada, atendiendo a la escasez

52 Para ampliar sobre las estadísticas en Cuba puede consultarse ONE-ASDI-CEPAL (2003).



del recurso. También, una parte importante del financiamiento para inversiones y modernizaciones de infraestructura proviene del Presupuesto del Estado y en alguna medida de donaciones de instituciones internacionales.

2.2.3 Aspectos Sectoriales de la Política Social

Un acercamiento a las políticas sectoriales resulta muy ilustrativo. La política de educación, se fundamenta en su papel como vía para la liberación y desarrollo máximo de los individuos. Esa perspectiva se concretó como un programa del movimiento revolucionario iniciado en 1953, para la búsqueda de la elevación constante de los niveles de educación para todas las capas y sectores de la población y llega hasta la actualidad. Una vez que triunfa la Revolución en 1959, el Estado cubano se pronuncia por crear un sistema único educativo de calidad; garantizar con su gratuidad el derecho de todos los ciudadanos a recibir educación sin distinciones y privilegios, declarándose desde 1961 el carácter público de la enseñanza; garantizar esos principios y ser responsable de forma intransferible de la función de la enseñanza.

159

Esa política educacional se trazó metas progresivas a partir de 1959, de acuerdo con las condiciones históricas⁵³, sociales y económicas concretas: alfabetización de toda la población en un año; incremento de la escolaridad de los ciudadanos mediante la Educación de Adultos, que todos cursaran estudios hasta el sexto y el noveno grados; garantizar continuidad de estudios a todos los ciudadanos hasta el duodécimo grado; y asegurar la extensión de los servicios universitarios hasta la actual meta de municipalización de la enseñanza terciaria.

Pueden apuntarse como objetivos intermedios claves e instrumentos decisivos en la aplicación de la política, cuestiones como:

- Lograr y mantener máxima cobertura como elemento indispensable, elevar la retención escolar y la promoción. A esos fines fueron relevantes el despliegue de escuelas primarias

53 MINED (1979), MINED (2000) y MINED (1969).



multigradas en zonas rurales, del seminternado y la doble sesión en la enseñanza de segundo nivel y de un programa de escuelas internas en todos los niveles de enseñanza.

- Organizar la continuidad de estudios buscando reincorporar a aquellos que causaron baja en el sistema de enseñanza.
- La formación de los recursos humanos y la infraestructura mínima imprescindible para la extensión de la educación a todos los rincones del país. Utilización de alumnos ayudantes y profesores no titulados de ser necesario y propiciar el incremento paulatino y sistemático de la calidad del profesorado -en especial su titulación- sobre bases científicas.
- Mejoramiento continuado de los programas docentes y de las técnicas pedagógicas en todos los niveles educacionales, también sobre bases científicas. Existencia de Institutos Científicos Pedagógicos como parte de la estructura del Ministerio de Educación.
- La solución de los problemas de la calidad de la educación sin renunciar a la educación masiva. Aplicación de cambios institucionales para la continuidad de estudios, y aumento de las exigencias para la entrada en escuelas de excelencia junto con asignación de plazas a los territorios en desventaja.
- La necesidad de materializar, en la práctica, la relación entre la unidad del sistema educacional y la diversidad mediante la cual éste se manifiesta en la práctica escolar, lo que significa acercar la toma de decisiones a los niveles territoriales que ejecutan la política educacional y descentralizar.
- La participación popular en el logro de objetivos educativos, en especial de la familia, en distintas tareas en las escuelas.
- Creación de un sistema estadístico del desempeño educacional y control sistemático de los resultados.

160

La política de salud posterior a 1959 también comienza a gestarse desde 1953. Se sitúan como principios el carácter estatal y social de la medicina, la accesibilidad, universalidad y gratuidad de los servicios, su orientación profiláctica, la aplicación adecuada de los adelantos de la ciencia y la técnica, la participación de la comunidad y su responsabilidad social.



Se definen grandes objetivos estratégicos y metas ascendentes en el tiempo: la lucha contra las enfermedades infectocontagiosas, las campañas sistemáticas de vacunación; el desarrollo de los programas materno-infantil y de atención al adulto; así como programas de atención estomatológica, de nutrición y de higiene y epidemiología. Por otra parte, se definen metas de disminución de la incidencia en enfermedades crónicas y su mortalidad; el desarrollo de las especialidades médicas; la introducción creciente de las tecnologías de avanzada en los servicios y en los diagnósticos médicos por especialidades; y la promoción priorizada de la prevención y de los mejores hábitos de vida para la salud.

En este caso pueden señalarse como objetivos intermedios claves e instrumentos relevantes en la aplicación de la política cuestiones como:

- Construcción de una red integrada de servicios médicos a lo largo de toda la Isla.
- La regionalización de los servicios y la sectorización de la población en áreas de salud de atención primaria y la referencia de pacientes hacia la atención secundaria y terciaria.
- Creación de un modelo de atención en la comunidad partiendo inicialmente del Policlínico comunitario y posteriormente, el desarrollo del Programa del médico y la enfermera de la familia.
- Descentralización paulatina de servicios médicos complejos hacia el nivel primario de atención.
- Creación de un servicio médico social rural.
- Desarrollo de sistemas de urgencia médica integral comunitaria.
- La formación desconcentrada de personal médico bajo la rectoría de Institutos Superiores de Ciencias Médicas, brindando una atención continuada a los currículum docentes en la formación de personal médico e incluyendo la realización de prácticas docentes de pregrado en instituciones hospitalarias seleccionadas.
- Participación de la población en las tareas de salud tales como vacunación masiva, donaciones de sangre, campañas de higienización ambiental, entre otras.



- Creación de comités de trabajo científico con funciones crecientes de control y evaluación del trabajo, en las instalaciones de servicios de salud, y para el diseño de protocolos y procedimientos técnicos.
- Creación de un sistema estadístico para la evaluación del desempeño del sistema de salud.

En la esfera de los servicios de agua y saneamiento se ha mantenido el objetivo de extender los mismos en forma creciente a toda la población, comenzando con metas para incorporar las grandes ciudades y las cabeceras municipales y provinciales⁵⁴. Se puso especial énfasis en la construcción de acueductos y alcantarillados y se implementó, al mismo tiempo, un amplio plan de rehabilitación de los sistemas existentes y de instalación de sistemas y equipos de cloración y registro.

162

A partir de 1980 se enfatizan estos objetivos en los programas para la población rural hasta 300 habitantes, y para los habitantes rurales en asentamientos menores o dispersos se conciben metas de atención por instituciones agrícolas o por programas propios. En 1985 se adiciona, como objetivo prioritario, el aumento de la eficiencia en la utilización del agua. Los logros alcanzados hasta los años noventa permitieron incorporar objetivos más específicos como el de mejorar los servicios de agua y saneamiento de los sectores más vulnerables de las áreas rurales y de aquéllos sometidos a condiciones de extrema sequía.

En materia de vivienda, desde 1959 se establecieron las bases legales de desarrollo habitacional y se comenzó por una serie de medidas de amplio alcance popular como fueron la eliminación del desalojo y la rebaja en un 50% de los alquileres. La Ley de Reforma Urbana de 1960, dispuso la entrega en propiedad de las viviendas arrendadas y la indemnización a los antiguos propietarios. Posteriormente la política de vivienda ha incorporado aspectos como la transferencia de viviendas, la construcción, remodelación y mantenimiento por esfuerzo propio, y el arrendamiento de habitaciones.

⁵⁴ Las referencias de acceso adecuado al agua potable y al saneamiento que se toman son compatibles con las de la Oficina Sanitaria Panamericana de la OMS.



Además del sustento institucional y legal, la política habitacional cuenta con una base material y técnico-constructiva desarrollada por más de cuarenta años, que ha ido variando desde formas artesanales, hacia la utilización del prefabricado y posteriormente hacia el uso de técnicas de bajo consumo con aprovechamiento de materias primas locales.

La estrategia actual resalta la importancia de identificar y promover acciones que permitan aprovechar mejor el suelo, mejorar los diseños y la ejecución, fomentar la industrialización de la construcción de viviendas y urbanizaciones, priorizar acciones emergentes de mantenimiento y rehabilitación, e incrementar la participación de la población en las soluciones.

El pleno empleo se sitúa, desde los años sesenta, como objetivo básico y el Estado se adjudica la misión de crear los empleos necesarios. Se incluye en la política de empleo conciliar la oferta de mano de obra con su demanda, por actividades económicas y territorios, utilizando la planificación para regular la eficiencia del uso de la fuerza de trabajo. En esta dirección, un especial tratamiento ha tenido la formación y utilización de la demanda de personal calificado. Mediante la planificación se proyecta la fuerza de trabajo calificada por niveles de enseñanza y especialidades que se requiere según los programas de desarrollo económico previstos, lo que es utilizado para definir las ofertas de continuidad de estudios de los jóvenes hacia la educación especializada. Al concluir sus estudios se les garantiza su ubicación laboral automática en empleos acordes a la calificación adquirida.

La política de empleo también incorporó el objetivo de brindar seguridad en el trabajo, protegiendo a los trabajadores contra el despido arbitrario, garantizando el descanso, con la aplicación de medidas de protección contra accidentes y de higiene laboral y con las disposiciones de seguridad social.

Asimismo, se propuso lograr equidad. Ello incluyó la creación de mecanismos para garantizar salarios iguales por igual trabajo, para mantener las diferencias salariales en un intervalo preestablecido y para evitar discriminación de género. Así, se estableció un sistema salarial centralizado y uniforme, con escala y tarifas únicas fijadas



según la complejidad del trabajo y la calificación requerida para su desempeño, y con un listado de cargos en los que se precisaba el contenido del trabajo y los requisitos para ocuparlo.

En el desarrollo de estos aspectos, durante los años ochenta, se dictaron un conjunto de resoluciones y decretos para comenzar a descentralizar la política de empleo a los territorios. Las Direcciones Municipales de Trabajo del Poder Popular asumieron el control de los recursos laborales, y se puso en vigor el sistema de contratación directa de la fuerza de trabajo. También se contempló una cierta revitalización de la actividad por cuenta propia, entre otras medidas⁵⁵.

Una característica de la política de empleo a inicios de los noventa, ha sido priorizar alternativas de protección de los trabajadores en etapas de contracción económica.

2.2.4 Vulnerabilidad Externa y Medidas de Política Social

164

A partir de 1989, el modelo social estuvo sometido a los mayores retos desde su implantación. En primer lugar, el déficit de recursos impactó severamente en la prestación de servicios, en un inicio por limitaciones en la disponibilidad de insumos, y posteriormente por el gradual deterioro de la infraestructura.

En segundo lugar, algunas de las medidas macroeconómicas y de política económica implementadas, 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 agudizó algunas dificultades del modelo social antes descrito, 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.

Las primeras medidas de Política Social adoptadas en 1990, fueron: mantener a los trabajadores en sus empleos y conservarles al menos sus ingresos nominales aún en la etapa de contracción abrupta

⁵⁵ Ver Editorial Ciencias Sociales (1984).



de la economía, e ir realizando un ajuste gradual del empleo enmarcado en un proceso de redimensionamiento empresarial; garantizar los ingresos nominales a todos los pensionados por el sistema de seguridad y asistencia social; trasladar la casi totalidad de los bienes de consumo disponibles al sistema de racionamiento para tratar de que la distribución fuera lo más equitativa posible; y preservar al máximo los programas sociales de salud y educación.

Como se puede colegir de las medidas apuntadas, éstas tuvieron el propósito de proteger de la exclusión a los distintos grupos de la población y tratar de repartir entre todos el costo social del shock externo y del ajuste que previsiblemente tendría que realizarse. Así, por ejemplo, aunque los salarios reales se deterioraron, como era previsible, el impacto del shock no se concentró en un grupo de trabajadores que pudiera haber quedado desempleado.

Posteriormente, las medidas sociales mostraron una tendencia, más profunda, de adaptación hacia la búsqueda de una Política Social más eficiente⁵⁶. 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: variaciones y posposiciones 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 matices respecto a la participación de instituciones sin fines de lucro en la gestión y financiamiento de la política social.

En ese período, se trataron de conservar, en general, los objetivos de la Política Social, no obstante el elemento más revelador de que se transitaba por una nueva etapa fue quizás observable en la política de empleo. Ésta, concebida literalmente como de pleno empleo y con financiamiento sólo estatal, fue variando hacia otra más flexible en que el empleo privado contó con un espacio mayor, se admitía la existencia de un cierto nivel de desempleo, y se reforzaba el papel del Estado en la protección del desocupado.

56 Un análisis de este tema puede consultarse en: Colectivo de Autores INIE (1999).



En el caso de la vivienda, por ejemplo, se limitaron las metas constructivas y se ampliaron otras dirigidas hacia el mantenimiento y rehabilitación de los inmuebles. En general, los objetivos de la política en cada una de las esferas sociales se fueron precisando y se trazaron nuevas estrategias.

El campo del empleo también es ilustrativo de las transformaciones en el diseño e institucionalización de la política. Tómese como ejemplo, la aplicación de sistemas especiales de remuneración laboral en adición al sistema salarial vigente, como fórmula para dirigir el pago por resultados hacia las actividades generadoras de divisas. La creación de la llamada "Empresa Empleadora", encargada de negociar las condiciones de empleo, salario y seguridad social entre el trabajador cubano y el empleador extranjero, evitó, en condiciones de un mercado distorsionado, que los trabajadores no recibieran una remuneración justa a la par que propició que los beneficios de la inversión extranjera pudieran tener un mayor despliegue social.

166

En materia de descentralización y diversificación de los agentes que hacían la Política Social, se aplicaron mecanismos de gestión en que la escuela y el hospital adquirieron un papel más protagónico en el control de los recursos, se iniciaron y desarrollaron programas de autoabastecimiento alimentario municipal, se descentralizó hacia las comunidades las acciones en vivienda, entre otras transformaciones. Las organizaciones sociales en la comunidad y las familias incrementan su iniciativa y participación en la revitalización y recuperación de los proyectos sociales.

También comenzaron a aplicarse nuevos instrumentos de financiamiento, como fueron la prestación de servicios médicos a ciudadanos extranjeros, la docencia internacional de postgrado, entre otros. En sentido general, se promovió el autofinanciamiento con recursos propios.

Esta etapa de adecuación de la Política Social puede caracterizarse, en general, por la búsqueda de eficiencia y de nuevas fuentes de financiamiento.

En la segunda etapa, a partir del año 2000, la Política Social enfatiza, por un lado, en la incorporación de nuevos objetivos estratégicos de desarrollo social -a pesar de las dificultades económicas



aún existentes- al entenderse que sin trabajar en esas líneas, la sociedad quedaría irremisiblemente apartada de la posibilidad de desarrollarse acorde a las características tecnológicas del mundo globalizado, y no lograría los objetivos del tipo de sociedad que se ha propuesto.

Surgen así metas de largo alcance como las de “informatización” de la sociedad y elevación de la cultura general de la población. Lo significativo es que, a pesar de las limitaciones de recursos de la economía, los nuevos programas se proponen brindarles oportunidades a todos sobre la base de reducir los costos.

Así, por ejemplo, el programa de informatización tiene el objetivo de extender el uso de la computación desde edades tempranas y crear el potencial para que la informática pueda llegar a ser una herramienta imprescindible de la eficiencia económica, la calidad y el desarrollo. En ese propósito, el Estado se responsabiliza con garantizar la enseñanza de la computación en el nivel primario de educación⁵⁷, y de ampliar la red comunitaria de los llamados “Joven Club” para propiciar la utilización generalizada de la computación⁵⁸. Es de resaltar que con esa estrategia el Estado propicia que la población tenga acceso a los medios informáticos con independencia de sus ingresos, con el consecuente impacto positivo sobre la equidad.

167

Por otro lado, a partir del año 2000, la Política Social adopta un carácter más personalizado. Sin renunciar a su universalidad, 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. Ya se aplicó esta organización en la esfera de la alimentación, para

57 En el 2002 el 100% de las escuelas primarias estaba incorporado al Programa de Computación Educativa, con una relación de 45 alumnos por computadora como promedio.

58 Son instalaciones para acceder a medios de computación. Existen unos 300 centros con presencia en todos los municipios del país, tienen unas 10 máquinas como promedio y una parte de ellos tiene enlace a Internet.



localizar a los niños hasta los 15 años con bajo peso, y en la asistencia social para adecuar la atención a los ancianos. Surgen así un número significativo de programas que, en tendencia, irán creando las condiciones para que la Política Social resulte más focalizada, sin transiciones traumáticas y de elevado costo social. Al mismo tiempo, es de esperar que ello contribuya a aumentar la eficiencia y eficacia de la Política Social.

En otro orden de cosas, hay aspectos del modelo y la política económica más reciente que han impactado a la sociedad cubana en diversas esferas, pero en especial en cuanto a la equidad. Los más importantes son la dualidad monetaria y la segmentación de mercados de bienes y servicios de consumo.

Una aproximación a esos aspectos y los canales de transmisión de sus efectos a las familias se obtiene con el análisis del modelo de ingreso-consumo, que denomina la caracterización del mecanismo de formación de los ingresos de las familias según fuentes de procedencia -laborales y no laborales-, y de las vías de acceso al consumo disponible -a cuenta del trabajo y por redistribuciones del Estado-. Ello resulta vital para comprender la eficiencia económica que puede estar asociada a la retribución por el trabajo, el grado de satisfacción de las necesidades que alcanzan los distintos grupos sociales y la equidad resultante.

168

2.2.5 Nuevos Programas Sociales

Con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población cubana a planos superiores, desde fines de 1999, se está produciendo en el país una revolución social dentro del desarrollo social alcanzado, que abarca todos los aspectos que integran el Nivel y el Modo de Vida de la población.

Desde el punto de vista de su proyección e implementación, estos programas pueden considerarse una revolución conceptual en la formulación y aplicación de las políticas sociales, pues los mismos son proyectados y dirigidos por la más alta dirección del país, pero en su organización y desarrollo son fundamentales las organizaciones juve-



nils, muy especialmente la Unión de Jóvenes Comunistas, las que juegan un papel protagónico en su ejecución.

Asimismo, los Programas Especiales de Desarrollo Social dan una solución de continuidad a los logros de la Política Social del país, así como introducen nuevas ideas con vista al enriquecimiento de las vías y métodos utilizados hasta el presente, e incorporan nuevas vertientes que contribuirán a elevar a planos superiores lo ya alcanzado.

Las principales direcciones son:

- Continuar promoviendo el logro de una educación y cultura general integral a fin de preservar los valores éticos, así como defender la identidad y la soberanía nacional.
- Alcanzar una esperanza de vida saludable a niveles equivalentes o superiores a los de los países más desarrollados del mundo.
- Lograr el incremento progresivo del nivel de vida, con cada vez mayor equidad y plena igualdad de oportunidades.
- Perfeccionar el modelo social, así como el modo y estilo de vida.
- Continuar elevando la cooperación a verdaderos planos de solidaridad internacional.

169

Las acciones encaminadas al logro de este objetivo abarcan las esferas de la educación, la cultura y el arte, la salud, los hábitos sanos de vida, la higiene, la alimentación y el empleo.

Educación

Con el desarrollo del capital humano, el país se ha propuesto avanzar en el plano económico y alcanzar aceleradamente un desarrollo social sin precedentes.

En esta esfera se desarrolla un amplio espectro de programas, que se complementan entre sí, con los objetivos siguientes:

- Lograr una formación más integral de los niños y los jóvenes.
-



- Crear alternativas para garantizar la continuidad de estudios de toda la población.
- Lograr completar el personal docente y su estabilidad.
- Crear condiciones materiales en los centros para el mejor desempeño de los servicios educacionales.

Para el logro de estos objetivos se introducen, en el Sistema Nacional de Educación, recursos audiovisuales que producen un cambio esencial en la vida de la escuela y una nueva definición del papel del maestro en el aula, al potenciar su función de educador. Para garantizar la implementación del Programa Audiovisual se han electrificado la totalidad de los centros educacionales que carecían de estos servicios situados en los lugares más intrincados.

Además, con vista a la transmisión masiva de conocimientos, se abrió un canal de televisión educativo y se proyecta su ampliación. Actualmente, con él se beneficia a siete millones de personas en todas las capitales de provincia. La programación de este canal está diseñada en correspondencia con los objetivos planteados en los diferentes grados y niveles de enseñanza. De esta manera, se han rescatado las clases de Educación Musical y Educación Plástica para la primaria.

170

Paralelamente, se renuevan las bibliotecas escolares y centros de documentación pertenecientes al Sistema Nacional de Educación, con el objetivo de desarrollar los hábitos de lectura y consecuentemente elevar la cultura de niños y jóvenes, así como revitalizar el Sistema de Información para la Educación.

Otro propósito es proveer a los niños de primaria de tres veces más conocimientos de los que hoy alcanzan, llevando las aulas de ese nivel de enseñanza a 20 alumnos, posibilitando de este modo la atención a los escolares con una mayor precisión y calidad.

Esto demanda dar solución a las necesidades de maestros de primaria, y para ello se desarrolla la formación emergente de maestros y se dotan a las escuelas de personal para lograr su óptimo funcionamiento en doble sesión.

Además se trabaja para que los niños adquieran, en los próximos diez años, conocimientos superiores y más cultura. Para ello se ex-



tiende el uso masivo de la computación desde edades tempranas y se busca convertir a la informática en una herramienta imprescindible de la eficiencia económica, la calidad y el desarrollo.

La inclusión de la computación en las edades preescolares constituye una experiencia novedosa y única por el carácter masivo que alcanza y los principios científicos y pedagógicos que la fundamentan.

En la educación especial se introducen y validan nuevos medios para facilitar el acceso a la informática de los alumnos con discapacidades: pantalla táctil, visualvoz, interruptores, escáneres y teclados inteligentes.

A partir del programa de informática, para facilitar el acceso de toda la población, la red nacional de Joven Clubs fue completada con 126 nuevas instalaciones para un total de 300 centros de este tipo con presencia en todos los municipios del país.

Se creó la Universidad de Ciencias Informáticas, con el objetivo de que progresivamente sus producciones intelectuales sean un renglón importante de exportación.

La transformación más radical en el sector educacional la constituye el programa para el perfeccionamiento del nivel de secundaria básica. En la nueva concepción, cada profesor atenderá grupos no mayores de 15 alumnos y en aquellas aulas donde existan entre 30 y 45 estudiantes se ubicarán dos profesores. Para ello se forman 30 mil jóvenes como profesores integrales de secundaria básica, los cuales se preparan para impartir todas las asignaturas y transitar con sus alumnos durante los tres años de este nivel de enseñanza, brindándoles una atención diferenciada. Otra de las novedades de este programa, es el empleo sistemático de los medios audiovisuales disponibles en las escuelas, pues se sustenta en un programa de clases en video o teleclases. En estos momentos abarca una matrícula de alrededor de medio millón de alumnos.

En la medida que se incrementa el número de alumnos de la Educación Superior, las facultades existentes son insuficientes y se necesita buscar nuevas soluciones pedagógicas. La constitución de más de 700 Sedes Universitarias Municipales para garantizar la continuidad de estudios a los jóvenes egresados de los programas emer-

gentes, ha permitido la presencia de la Universidad en territorios y localidades, las cuales con un pequeño equipo de trabajo y sus profesores adjuntos, han tenido gran impacto en las comunidades en un corto tiempo.

De esta manera, no sólo se busca acercar la Universidad a los alumnos y facilitar el proceso docente, sino también fomentar la difusión popular de conocimientos, la realización de investigaciones en la comunidad, y otras acciones, sobre la base de potenciar los recursos que existen en las localidades como las bibliotecas, los Joven Clubs, las Casas de Cultura y demás instituciones.

Como resultado de la reorganización del sector azucarero cien mil trabajadores se vincularon a actividades docentes. El objetivo del programa de capacitación del MINAZ "Alvaro Reinoso" es garantizar la preparación cultural y técnica de los mismos. Inicialmente, este programa se concibió para las fuerzas excedentes pero por su aceptación se extendió a los trabajadores que necesitan ser recalificados para mejorar su desempeño en el puesto de trabajo.

172

Recuadro 15
PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA EDUCACIÓN

- Programa audiovisual
- Canal de Televisión Educativo
- Editorial LIBERTAD
- Aula de 20 alumnos
- Computación y Joven Club
- Formación emergente de maestros
- Perfeccionamiento de la secundaria básica
- Municipalización de la Educación Superior
- Capacitación del MINAZ: "Álvaro Reinoso"

Fuente: Castiñeiras, R. (2004):

Cultura y arte

El sector cultural está dedicado a propiciar un clima favorable para la creación artística y literaria, así como para obtener un aumento de la producción, promoción y circulación de los productos y servicios culturales. De esta manera la población podrá alcanzar un mayor grado de apropiación de los valores de la cultura nacional y universal, participar activamente en la vida cultural y así lograr avances en la preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural.

Un objetivo fundamental es lograr una presencia de unos 30 mil instructores de arte en los próximos diez años para trabajar en centros escolares y en la comunidad, elevando la apreciación y el ejercicio del arte en los jóvenes.

Constituyen un arma extraordinaria para la formación y transmisión de valores revolucionarios y patrióticos los dibujos animados. Es por ello que se propone alcanzar la producción de unos 528 minutos anuales mediante la técnica digital, para circular en los cines, salas de video y el programa audiovisual del sector educacional. El proyecto asociado a los Estudios Fílmicos de Animación, dotado con las más modernas tecnologías contempla además, la formación de nuevo personal y la aparición de una nueva especialidad de cine de animación en el Instituto Superior de Arte.

Con el propósito de respaldar el incremento de actividades recreativas, entre ellas las fiestas populares, se efectuará el paulatino equipamiento de todo el país con aparatos de audio modernos, lo que facilitará la realización de un mayor número de conciertos con la presencia de agrupaciones y artistas de primer nivel.

Se han realizado inversiones en el sector de la enseñanza artística con el objetivo de descentralizarla y abrir especialidades en todas las provincias, dotándolas de instrumentos y accesorios necesarios para garantizar el funcionamiento de las mismas. Se prevé abrir escuelas de nivel medio o de nuevas especialidades de música en algunas provincias así como otras especializadas en ballet, espectáculos de música y arte circense.

Se han abierto 17 Escuelas de Artes Plásticas, con excelentes condiciones docentes tanto desde el punto de vista de la base material de estudio como en los claustros, las cuales están concebidas para



preparar artistas de esta especialidad en los lugares más apartados del país, con el objetivo de lograr un efecto multiplicador hacia la comunidad y el resto del territorio donde están enclavadas.

También la creación de nuevas capacidades en la Escuela Nacional de Ballet, así como el desarrollo y extensión progresiva a todo el país del Taller Vocacional Especial para niños y adolescentes entre 7 y 14 años permitirá impulsar esta rama del arte al contar con alumnos de todas las provincias.

Con vista a ampliar la capacidad de las editoriales, se decidió que cada provincia adquiriera un equipo digital de impresión. Con ello se abren las posibilidades de desarrollo a los autores de cada territorio. Adicionalmente, se dotó a cada una de las Direcciones Municipales de Cultura de una computadora destinada a la creación literaria e investigación histórica.

El programa editorial ha posibilitado la aparición, en el panorama literario cubano, de valiosos autores hasta ahora inéditos o poco conocidos, y ha hecho que se difundan por primera vez pasajes y tradiciones de la historia local. Su implementación ha dado respuesta a un problema histórico y constituye una experiencia única en el mundo.

174

La extensión de la tradicional Feria del Libro a 19 y 30 ciudades en sus XI y XII ediciones, respectivamente, ha tenido un impacto cultural, social y político. Sus participantes ascendieron de 200 mil en el año 2000 a más de 3,5 millones de personas en el 2003, año en que fueron vendidos 2,9 millones de ejemplares.

El trabajo de producción editorial para este destino, ha permitido un variado universo temático. La recuperación de antiguas colecciones y la creación de otras nuevas (literatura de campaña, aventuras, divulgación científica, biografías) han propiciado un mayor acercamiento a los intereses más variados de los lectores.

La colección Biblioteca Familiar está prevista para poner en manos de la población una muestra con lo mejor de la literatura cubana y universal en los géneros de cuento, teatro, poesía novela, biografía, crónicas, así como en literatura infantil y juvenil.

Esta alternativa satisface por una parte, la cada vez más creciente demanda de buena literatura y por otra, permite una oferta a



un precio sustancialmente menor que el libro tradicional. Como consecuencia, se ha convertido en un nuevo momento para el fomento y la promoción del hábito de lectura. Otro objetivo es la creación de bibliotecas populares, en lugares donde es muy alta la densidad poblacional y no existe este servicio.

Las Casas de Cultura desempeñan un importante papel en el fomento de la apreciación artística y literaria, principalmente entre niños y jóvenes. Se ha iniciado la progresiva recuperación de las mismas, dotándolas de un módulo de instrumentos musicales, materiales de artes plásticas, un video y un televisor con un stock de casetes. Esta opción ha sido utilizada de modo creciente por la población, lo que se advierte en la cantidad de actividades y asistentes.

Se entregaron a las galerías de arte colecciones de arte cubano y universal, con el objetivo de que circulen no sólo por los municipios sino por otras instituciones culturales y docentes, centros de trabajo, unidades militares y otros espacios.

Finalmente es propósito el rescate paulatino de los teatros cubanos emblemáticos en todas las provincias, cuales son: Terry en Cienfuegos; Milanés en Pinar del Río; Sauto en Matanzas; Sala Concierto en Matanzas; y, Martí en Santiago.

Se decidió revitalizar paulatinamente la situación de los cines del país, así como diversificar la oferta, para lo cual se ha iniciado la recuperación de la producción nacional, mediante la introducción de nuevas tecnologías y la puesta en marcha de un estudio de sonido digital. Además, se encuentran funcionando 76 videotecas estatales con el fin de ofrecer otra opción cultural.

Con vista a difundir conocimientos a toda la población, se desarrollan mesas redondas televisadas, que junto a las Tribunas Abiertas, permiten la formación de un ciudadano crítico, ofreciéndole elementos para que pueda juzgar por sí mismo.

Unido a lo anterior, la Universidad para Todos constituye un programa nacional de enseñanza, complementaria al sistema educacional, que proporciona conocimientos indispensables para la vida. Este programa televisivo es concebido para toda la población y permite el desarrollo de cursos de Técnicas Narrativas, Apreciación Literaria,



Inglés, Historia, Español, Música, Artes Plásticas y otros, todos conducidos por prestigiosos especialistas

Las salas comunitarias de televisión, en los lugares más intrincados del país, y los Video Clubs en los municipios, repercuten favorablemente en la calidad de vida de la población, al posibilitar la exhibición de módulos de programación conformados por películas, materiales didácticos, así como documentales instructivos y recreativos.

Recuadro 16
PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA CULTURA

- Enseñanza artística
- Instructores de arte
- Ferias del Libro
- Ediciones territoriales
- Biblioteca familiar
- Revitalización de las Casas de Cultura
- Mesas redondas y Tribunas Abiertas
- Universidad para Todos
- Salas de televisión

Fuente: Castiñeiras, R. (2004)

Deporte

El desarrollo del deporte contribuye al bienestar y al honor de los pueblos. La Escuela Internacional de Educación Física y Deportes fue creada con el objetivo de lograr una universidad de referencia mundial en la formación de profesionales para la educación física y el deporte, cuyo valor esencial sea la solidaridad humana y los prepare para transformar esta educación en sus países. La escuela está conformada por estudiantes de África, Asia, América Latina y el Caribe, pero el grueso de la matrícula proviene del continente africano.



Otro objetivo es la creación del Polo Científico del Deporte, que transita por la acreditación del Laboratorio Antidoping y la ejecución de la Clínica del Deporte, con vista a garantizar la excelencia en los servicios científico-técnicos especializados, la investigación y la docencia médica postgraduada, utilizando un personal altamente calificado con los recursos materiales y financieros adecuados, perfeccionado la calidad de vida, la educación de los deportistas, así como una mejor atención de los atletas activos, ex-atletas y familiares de éstos.

Como otros logros de la puesta en marcha del Laboratorio Antidoping está la realización de análisis de pruebas dentro y fuera de las competencias nacionales e internacionales, así como la realización de los análisis de la Campaña Nacional Antidopaje llegando hasta los juegos escolares. Recientemente fue acreditado por el Comité Olímpico Internacional, siendo el laboratorio veintinueve a nivel mundial.

Paralelamente, se realizó la subordinación normativa del Sistema de Enseñanza Deportiva al Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (INDER), con vista a crear mejores condiciones pedagógicas y de base material de vida, de estudio y deportiva; y perfeccionar la formación integral del profesorado y el estudiante-atleta con alto desempeño intelectual y deportivo, en los valores de la ideología socialista.

Con el objetivo de mejorar las condiciones de entrenamiento para elevar la preparación de los atletas y en consecuencia mejorar aún más los resultados del deporte cubano, que por su calidad ya está situado entre los primeros del mundo, se puso en marcha el Centro de Entrenamiento de Voleibol; la Escuela Nacional de Gimnasia, que tiene como objetivo fundamental contribuir decisivamente al desarrollo y perfeccionamiento en el país de la Gimnasia Artística y Rítmica; el Centro de Entrenamiento de Karate, para la formación de deportistas del más alto nivel en esta disciplina; entre otros centros. Se decidió celebrar la Olimpiada Nacional del Deporte cubano cada dos años. La primera Olimpiada se realizó en noviembre del 2002, en la cual tuvo lugar un hecho sin precedentes que fue la Simultánea Gigante de Ajedrez en la Plaza de la Revolución con la participación de 11 320 tableros, record mundial en este tipo de eventos. La II Olimpiada del Deporte Cubano se celebrará en el 2004, abarcando todas las provincias del país y será el evento deportivo élite en el presente año.



Recuadro 17
PRINCIPALES PROGRAMAS DEL DEPORTE

- La Escuela Internacional de Educación Física y Deportes
- El Polo Científico del deporte
- El sistema de enseñanza deportiva
- El Centro de Entrenamiento de Voleibol
- La Escuela Nacional de Gimnasia
- El Centro de Entrenamiento de Karate
- La Olimpiada del deporte cubano

Fuente: Castiñeiras, R. (2004)

Salud pública

178

Perfeccionar el Sistema Nacional de Salud, es el objetivo estratégico de la salud pública cubana, para lo cual se continuará priorizando y desarrollando las principales líneas del Sistema, y de este modo continuar elevando gradualmente la salud del pueblo, contribuyendo con ello a un mejoramiento sustancial de su calidad de vida, al brindarle servicios de salud de excelencia a toda la población. La meta es que las perspectivas de vida en Cuba alcancen los 80 años.

Con este propósito se trabaja en la implementación de nuevos servicios en los policlínicos, tales como, los servicios de electrocardiogramas; trombólisis en el tratamiento precoz del infarto cardíaco; los servicios de ultrasonidos, con equipos de alta resolución que permiten explorar en esos centros de atención primaria: riñón, hígado, vesícula, bazo, y realizar diagnósticos obstétricos relacionados con el feto en las embarazadas; servicios de traumatología y rehabilitación; así como, servicios de endoscopía para el diagnóstico temprano de la gastritis, las úlceras y enfermedades del tracto digestivo.

Asimismo, todos los laboratorios de los policlínicos tendrán posibilidad de realizar con rapidez y seguridad la gran mayoría de los análisis más frecuentes de la población y todos tendrán Rayos X. También se brindarán servicios de optometría.



La idea esencial de esta transformación es acercar esos servicios a los ciudadanos garantizándole bienestar a la comunidad, para que los hospitales puedan consagrarse a la atención a los problemas de salud más complicados, que requieran particular tratamiento y el empleo de recursos, instalaciones y medios técnicos adecuados para esa tarea.

Se crearán nuevos servicios de estomatología y se dotarán a los existentes, de los medios necesarios para elevar la eficiencia y calidad en la atención estomatológica y la confección de prótesis dentales. También el número de ópticas se incrementarán en todo el país.

En adición a lo anterior, se están dotando a los hospitales de equipos especiales de ultrasonido de alta resolución, que permiten diagnósticos más específicos de las enfermedades ginecobstétricas, así como afecciones de partes blandas del organismo de acuerdo con la especialidad de los mismos.

Con este propósito, se busca cubrir la demanda de personal de enfermería y se trabaja en dar estabilidad al mismo y en la formación del personal técnico especializado, que unido a la disponibilidad de médicos y estomatólogos, y contando con los cursos de perfeccionamiento médico, den respuesta a la demanda del sistema de salud. Lo anterior es la base para garantizar, en la esfera de salud, el potencial humano que llevará adelante estas transformaciones.

Además, otra medida esencial ha sido garantizar la disponibilidad de medicamentos, disminuyendo gradualmente hasta eliminar los medicamentos en falta, para lo cual se ha procedido a reorganizar los almacenes de medicamentos y el sistema de distribución; remozar y mejorar las condiciones de las farmacias; crear el servicio de mensajería que permite acercar el medicamento a personas ancianas que viven solas o con dificultad para trasladarse, minusválidos o personas con alguna discapacidad; e informatizar la red de farmacias y su interconexión con los almacenes, con vista a agilizar y hacer más eficiente el servicio y en consecuencia brindar un buen servicio a la población.

En esta área se desarrolla un nuevo concepto, concebir a las farmacias como un centro asistencial, no como una unidad de comercio minorista, donde los usuarios reciban orientación e intercambien con los especialistas del lugar.

En 1993 se inauguró el Centro Nacional de Genética Médica, donde se forman Master en Asesoramiento Genético. El país reúne hoy las condiciones para acelerar las investigaciones relacionadas con el Genoma Humano e integrarse a ese proyecto científico internacional dirigido al estudio de los genes, donde participan las naciones altamente desarrolladas.

El moderno centro dispondrá de tres laboratorios con tecnología única en el país para el diagnóstico especializado de diferentes patologías, muchas de las cuales no podían detectarse hasta el presente. En el Laboratorio de Errores Congénitos del Metabolismo, una vez que trabaje a plena capacidad, será posible diagnosticar un total de 92 enfermedades, en comparación con las 9 que hoy se diagnostican.

Esta institución abre posibilidades para estudiar la predisposición a padecer tumores como los de mama, la hipercolesterolemia familiar y otros factores de riesgo que causan enfermedades del corazón o cerebrovasculares, a fin de trabajar de manera preventiva sobre esos procesos y prolongar la esperanza de vida de nuestro pueblo con mejor calidad de vida.

180

Como parte de este programa, se realizó una investigación psicosocial, psicopedagógica y clínico-genética, la cual abarcó todo el universo de personas con retraso mental y otras discapacidades en los 169 municipios de la nación, y en la cual se destaca la importante colaboración brindada por la población.

El principal objetivo del Programa Nacional de Salud y Calidad de Vida será el estímulo a la práctica de estilos de vida saludables, que comprende la necesidad de lograr cambios de actitudes en los individuos, familias y la comunidad, en la modificación de factores de riesgo, teniendo en cuenta que sean los más comunes para impactar en las principales enfermedades crónicas no trasmisibles y otros daños.

Como principales aspectos se consideran los hábitos alimentarios no saludables, el sedentarismo, el tabaquismo, el alcoholismo y los accidentes. Además, se incluyen otros riesgos derivados del medio ambiente como los relacionados con el mejoramiento de la calidad atmosférica, del ambiente laboral, de la cantidad y calidad del agua de consumo de la población, y, la disposición y tratamiento de los residuales líquidos y sólidos.

El país brinda una cooperación a los países del Tercer Mundo, contribuyendo con recursos humanos a paliar y resolver los graves problemas sanitarios de Centroamérica, el Caribe y África. Actualmente abarca 21 países, entre los cuales se destacan: Guatemala, Haití, Venezuela, Paraguay, Nicaragua, Gambia, Honduras, Ghana, Guinea Ecuatorial, Namibia, Zimbabwe, Camboya, Guinea Bissau y Burundi.

Adicionalmente, una nueva idea de colaboración con América Latina, Asia y África en lo que se denominó el Programa Integral de Salud, fue la Escuela Latinoamericana de Medicina, Tiene como misión formar los futuros doctores que sustituirán a los integrantes de las brigadas médicas cubanas que brindan sus servicios en 18 naciones tercermundistas. Se proyecta que abarque diez mil estudiantes y está concebido para el estudio durante seis años y medio. En el 2005 egresarán los primeros médicos formados en esta escuela procedente de 24 países de América Latina, el Caribe y Estados Unidos.

Recuadro 18
PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA SALUD PÚBLICA

- Policlínico necesario
- Revitalización de hospitales
- Formación emergente de enfermeras
- Plan de medicamentos sin falta
- Desarrollo de la genética
- Programa de Salud y Calidad de Vida
- Programa Integral de Salud
- Escuela Latinoamericana de Medicina

Fuente: Castiñeiras, R. (2004)

181

Alimentación

Con el propósito de incorporar, progresivamente, mejoras desde el punto de vista nutricional a la dieta de la población en su conjunto, territorios seleccionados y segmentos de la población que así lo re-



quieren, se ha implementado un programa que asegura el incremento de las entregas normadas y el enriquecimiento nutricional de determinados productos. Comprende las vertientes y acciones siguientes:

- **Reforzamiento alimentario a grupos específicos de población:** estas acciones están dirigidas a grupos de población a los que se ha determinado la necesidad de complementar su alimentación, tal es el caso de niños con bajo peso, enfermos de fibrosis quísticas, embarazadas a partir de la semana 14 y madres lactantes hasta 6 semanas.
- **Fortificación de alimentos y mejoramiento de la calidad de los productos para toda la población:** el objetivo de este conjunto de acciones está dirigido al mejoramiento progresivo de la calidad de la alimentación de la población, al adicionarle a los mismos determinados elementos necesarios a la dieta, como son: la yodación de la sal; el enriquecimiento de las compotas con hierro y vitamina C; el enriquecimiento de la harina de trigo con hierro y complejo B; el incremento del contenido de carne en el picadillo de soya; la mejora de la fórmula para el pan incrementando la grasa; la fortificación del yogurt de soya con calcio.
- **Acciones destinadas a niños y jóvenes del sistema educacional:** este grupo comprende el reforzamiento alimentario de los alumnos del sistema de enseñanza general e incluye: suplemento alimentario para estudiantes internos y seminternos; merienda para estudiantes de secundaria, con vista a implantar la doble sesión; mejoramiento de la dieta del estudiante mediante el suministro de hortalizas; refresco instantáneo con calcio para alumnos internos; entre otras.

182

Empleo, seguridad y asistencia social

El Curso de Superación Integral, es uno de los programas que mayor impacto social ha tenido en los jóvenes, la familia y la comunidad y su objetivo es incorporar al estudio a los jóvenes entre 18 y 29 años que no estaban trabajando ni estudiando. Con este curso se ha creado un nuevo concepto; el empleo de estudiar.



En este tipo de curso, los estudiantes que al abandonar los estudios tenían noveno grado, estudian para alcanzar el duodécimo, y a los que alcanzan el nivel de bachilleres, se les posibilita continuar estudios en la Educación Superior. Los que desean incorporarse a trabajar están en mejores condiciones para optar por un empleo.

En otro de los programas de esta esfera, se forman trabajadores sociales, los que están llamados a brindar en la comunidad una asistencia social personalizada detectando y conociendo los problemas que puedan tener los ciudadanos que están en su radio de acción. En los cuatro centros existentes estudian, actualmente, unos 8 500 alumnos. En el futuro se espera contar con 40 mil egresados de este tipo de curso.

Estos trabajadores sociales ya han realizado importantes trabajos como la atención personalizada de la seguridad social a los jubilados que viven solos y la medición y pesaje de 2,5 millones de niños de los cuales, como resultado del diagnóstico, unos 96 mil reciben ayuda alimentaria especial.

Además, en las provincias orientales que, por sus características demográficas, presentaban altos niveles de desempleo, se implementó un programa para ofrecer alternativas de trabajo a la población de las mismas, garantizando la capacitación del personal y la adecuada remuneración. Los empleos se concentran en el sector agrícola y de la construcción.

183

Recuadro 19
PRINCIPALES PROGRAMAS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

- Curso de Superación Integral
- Formación de trabajadores sociales
- Plan de empleo para las provincias orientales

Fuente: Castiñeiras, R. (2004)



2.3 DESARROLLO SOCIAL DE CUBA

2.3.1 Población

La población cubana residente en el país al 30 de junio del 2002⁵⁹ era de alrededor de 11 251 mil habitantes (ONE, 2003c). El incremento promedio anual, en el decenio de los noventa, fue muy bajo (0,55%) y entre los años 1998-2002 éste descendió aún más al estimarse el promedio anual de incremento poblacional cercano a 0,33%⁶⁰, con la particularidad de que ese comportamiento, por territorios, mostró una relativa homogeneidad en torno al valor promedio nacional, excepto en el caso de Ciudad de La Habana que en los últimos seis años ha reportado descensos del número de habitantes.

La tendencia a la contracción de la fecundidad iniciada hace más de dos décadas y la propia estructura por edad de la población, ha incidido en que la tasa de natalidad sea el componente del crecimiento de la población que más ha influido sobre su dinámica (Alfonso, J.C., 2003). En el período 1998-2002 se observa una incipiente tendencia a que el bajo dinamismo del crecimiento de la población esté más asociado a un mayor saldo migratorio externo de signo negativo, que a variaciones en la natalidad y la mortalidad.

184

La población se distribuye heterogéneamente por el país. En Ciudad de La Habana reside el 19,4% del total (2 175,9 mil habitantes).

En el año 2002 el grado de urbanización fue de 75,2%, porcentaje que se ha mantenido estable en los últimos años. Los territorios más urbanizados son Ciudad de La Habana (100%), Cienfuegos y Matanzas (por encima del 80%); mientras las provincias con mayor porcentaje de población rural son Las Tunas, Holguín, Granma y Guantánamo con menos del 60% de urbanización. Una particularidad interesante es que el 7% de la población cubana vive en zonas montañosas, en especial el 83% de ella se localiza en la región oriental del país. Ambos factores -grado de urbanización y población de zo-

59 En septiembre del 2002 se realizó un Censo de Población y Viviendas luego de transcurridos 21 años de realizado el anterior. La información que se presenta no está ajustada con las cifras definitivas derivadas del Censo de Población y Viviendas de 2002.

60 Al finalizar los años ochenta Cuba mostraba crecimientos de su población en torno a 1% según informaciones de la ONE.



nas montañosas- han sido considerados ampliamente en la creación de las redes proveedoras de los servicios sociales, tal cual se mostrará posteriormente.

La principal característica demográfica de Cuba es el avanzado proceso de envejecimiento de su población. Se estimó, para mediados del año 2002, que la población de 0 a 14 años sólo representaba el 20,9% del total, mientras la de 60 años y más era el 14,5%. Además, se pronostica que para el 2025 casi uno de cada cuatro cubanos tendrá 60 años o más de edad. Cinco provincias resultan las más envejecidas, entre ellas la Capital con 17,1% de la población con 60 años y más de edad.

Una de las consecuencias probables del proceso de envejecimiento es la dinámica decreciente de la población en edad laboral y la elevada edad de los trabajadores. Sin embargo, los impactos negativos de ese proceso sobre el potencial productivo del país en recursos humanos recién se presentarán a partir del año 2010.

La familia cubana tiende a ser pequeña, con un tamaño promedio de 3,4 personas en 1999. Aunque el matrimonio ha seguido siendo la forma más utilizada de constituir la familia, ha ganado importancia la unión consensual, sobre todo entre los jóvenes. Se han incrementado, también, la nupcialidad y la tasa de divorcios.

Otras características relativas al funcionamiento del hogar se han apuntado a partir de estudios con técnicas cualitativas. Así, se señala el relevante papel de los ancianos en la vida familiar. También se reporta, entre otros, el incremento de las redes familiares, en particular con parientes emigrados; el respeto a la individualidad y a la autonomía de la pareja; menor respeto a la figura adulta, especialmente de la madre y del padre como figuras representantes del poder y de la autoridad familiar; y enfrentamientos generacionales desde etapas relativamente tempranas del ciclo de vida, matizadas por las diferencias de sexo de los hijos (Zabala, M.C., 1999).

2.3.2 Desarrollo Humano

El Informe sobre Desarrollo Humano del 2003 sitúa a Cuba en el lugar 52 en un total de 175 países, con lo cual queda clasificada como de alto desarrollo humano.

En la Tabla 9 se puede observar que, en cada uno de los componentes del índice, Cuba muestra un desarrollo superior al promedio de América Latina y el Caribe, excepto en el nivel de ingresos per cápita, lo que indica la elevada prioridad otorgada a lo social dentro de las políticas.

Tabla 9
INDICE DE DESARROLLO HUMANO
2001

	Índice Desarrollo Humano	Esperanza de Vida al Nacer	Tasa de Alfabetización de Adultos	Tasa Bruta de Matriculación Combinada	PIB per cápita (PPA en USD)
TOTAL MUNDIAL	0,722	66,7	s.d.	64	7 376
Países de ingresos altos	0,927	78,1	s.d.	92	26 989
Países de ingresos medios	0,744	69,8	86,6	70	5 519
Países de ingresos bajos	0,561	59,1	63,0	51	2 230
Países de la OCDE	0,905	77,0	s.d.	87	23 363
Países en desarrollo	0,656	64,4	74,5	60	3 850
América Latina y Caribe	0,777	70,3	89,2	81	7 050
Europa Central y Oriental y CEI	0,787	69,3	99,3	79	6 598
Cuba	0,806	76,5	96,8	76	5 259
Suecia	0,941	79,9	s.d.	113	24 180

Fuente: PNUD: Informe de Desarrollo Humano 2003.

Se sitúa también en mejor posición que el promedio de regiones como Europa Central y Oriental y la CEI, en buena medida por su alto nivel en esperanza de vida al nacer.

Por otra parte, las mayores diferencias con los países de la OCDE se producen por el bajo nivel de ingreso per cápita de Cuba respecto a esos países, lo que debe manifestarse principalmente en el mayor grado de confort, calidad de los servicios y en la mejor calidad de vida promedio de esas sociedades.

2.3.3 Pobreza

Los estimados de pobreza realizados por el PNUD, tal cual se mostró en el capítulo 1, colocan a Cuba en el quinto lugar entre los 94

países en desarrollo. Es válido recordar que los componentes de este indicador son la probabilidad al nacer de sobrevivir hasta los cuarenta años de edad, la tasa de analfabetismo de los adultos, la población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejorada y el porcentaje de niños menores de cinco años con peso inferior al normal. Nuevamente Cuba resalta por sus buenos resultados sociales en comparación con su nivel de ingreso per cápita.

Siguiendo una aproximación a la pobreza por los conceptos y métodos de medición más tradicionales que han sido explicados en el capítulo 1, el tema resurge en Cuba como un problema, con la crisis en la década de los noventa.

El favorable desempeño económico del período 1975-1985, la integralidad y universalidad de los programas sociales que lograron niveles muy elevados de cobertura, los resultados de desarrollo social que se fueron acumulando, y el proceso de acercamiento de las condiciones de vida de las familias a lo largo de la Isla, sustentaron la tesis, a mediados de los años ochenta, de que la pobreza como problema social se había erradicado en el país (Rodríguez, J.L. y Carriazo, G.,1983).

Sin embargo, la crisis económica de los años noventa y la reforma económica han sido procesos con impactos diferenciados sobre los grupos sociales. Durante la crisis subsistieron, en mejores condiciones, las familias vinculadas a actividades de la economía sumergida; en tanto en la recuperación han sido las familias que se han logrado insertar en actividades generadoras de divisas las que han contado con mayores oportunidades. En general, las unidades familiares desplegaron diversas estrategias para contrarrestar la caída en su nivel de vida y para lograr una reinserción social, con más o menos éxito en dependencia de sus activos.

Los estudios sobre pobreza en Cuba son relativamente escasos y se reporta para los años noventa una franja de población con ingresos insuficientes. Sin embargo, esa población pobre de ingresos disfruta de una garantía de acceso a los servicios de educación, de salud y de seguridad y asistencia social que es muy elevada⁶¹.

61 Una reseña sobre pobreza en Cuba puede consultarse en Ramos, M. (2003).



Por consiguiente, es necesario complementar las estimaciones de pobreza de ingresos con un enfoque de necesidades básicas insatisfechas para poder arribar a valoraciones comparables con el entorno internacional.

Las necesidades básicas que se garantizan a toda la población, incluida la de ingresos insuficientes, son las siguientes:

- La adquisición de alimentos que cubren como mínimo el 50% de los requerimientos nutricionales, a precios subsidiados. Acceso a otras vías subsidiadas de alimentación por su estado de vulnerabilidad o necesidad.
- La atención permanente de un médico en la comunidad con funciones preventivas y curativas -servicios primarios- y la opción de ser remitido para recibir servicios especializados de alta tecnología disponibles en el país, todo ello gratuito.
- La atención médica mensual de la gestante y del menor de un año, incluido cualquier tipo de servicio que requiera.
- La educación básica de nueve años de estudios y la garantía de poder continuar su formación a fin de prepararse mejor para obtener un empleo, también gratuita.
- Estudios de nivel superior totalmente gratuitos.
- Adquirir la propiedad de su vivienda, a través de un sistema de pago ventajoso.

188

Los beneficios apuntados son superiores a los niveles considerados como críticos en la región latinoamericana para valorar un hogar en condiciones de tener necesidades básicas insatisfechas⁶². Incluso, en la región en ningún caso es considerada como una necesidad básica a satisfacer los estudios superiores, los tratamientos médicos complejos, ni poseer la propiedad de una vivienda⁶³.

62 Un estudio completo sobre la utilidad y las aplicaciones del método de las necesidades básicas insatisfechas en América Latina para los estudios de pobreza puede consultarse en Feres, J.C. y Mancero, J. (2001).

63 En los estudios realizados en la región se incorporan indicadores sobre la calidad de la vivienda y sus condiciones sanitarias, cuestión que se podrá adicionar en el caso de Cuba al disponerse de los resultados del Censo de Población y Viviendas del 2002.



Por ello se señala, que en Cuba existe una pobreza con protección y garantías, pues si bien existen familias con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes alimenticios y no alimenticios, al mismo tiempo disfrutaban de una protección cualitativamente superior a la que reciben los pobres latinoamericanos, a través de la garantía de acceso a servicios gratuitos y subsidiados que no son clasificables como mínimos. Las transformaciones que representan los nuevos programas sociales en la dirección de brindar servicios más personalizados y enfocados hacia los que más lo necesitan permiten suponer que esa distinción se acentuará.

En 1999, los estimados realizados situaron el porcentaje de pobreza para la zona urbana, en un 20% (Ferriol, A., 2000). Cálculos preliminares para el año 2001 confirman la resistencia al descenso del porcentaje. Estos niveles de pobreza de ingresos se sitúan entre los más bajos de la región latinoamericana.

Tabla 10
AMÉRICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS
POBREZA DE INGRESOS DE LA POBLACIÓN URBANA, 2001-2002
(en porcentaje)

189

PAÍS	POBREZA DE INGRESOS
Argentina	47
Colombia	50
Cuba	20
Ecuador	55
Panamá	27
Uruguay	17

Fuente: CEPAL (2003b) y Ferriol, A. (2003).

Para el año 2001 un estudio sobre pobreza en Ciudad de La Habana brindó las características socioeconómicas y sociodemográficas de esas familias y su comparación con otras de ingresos elevados, lo que sugiere un grupo de factores muy asociados a su situación de desventaja (Colectivo de Autores INIE-ONE, 2003).

En primer lugar, se trataba de familias con una carga demográfica elevada. A lo anterior se adicionaba la presencia de familias donde sólo conviven ancianos. También, se observó poco aprovechamiento del potencial de trabajar, medido por el porcentaje de miembros en el hogar en edad laboral que trabajaban o buscaban empleo.

Recuadro 20
MEDICIÓN DE LA POBREZA DE INGRESOS EN CUBA

Para la medición de la población en riesgo se optó por utilizar el método del ingreso, adecuándolo a las características de la sociedad cubana. Los principales aspectos tomados en consideración para adecuar la metodología fueron los siguientes:

- La existencia de mercados segmentados, con distintos niveles de precios y acceso.
- La circulación legal de dos monedas en el país, y la presencia de ingresos monetarios de las familias en ambas monedas.
- El funcionamiento de dos tasas de cambio: una oficial y otra no oficial, ninguna de las cuales refleja el poder de compra de la moneda local, en la totalidad del mercado de bienes de consumo y servicios.
- La presencia de un mercado informal de productos, servicios y moneda, de cierta importancia.

El método empleado fue calcular -se realizó para el año 1996- el costo y aporte nutricional de los alimentos distribuidos por el racionamiento, la alimentación social y el autoabastecimiento a sus precios regulados; y se supuso que el resto de la canasta básica de alimentos (en términos de energía, proteínas y grasas) se completa en los mercados libres. La canasta básica de alimentos utilizada fue la más reciente dictada por el Instituto de Nutrición e Higiene de los Alimentos correspondiente a 1995.

La actualización del costo de la canasta básica para años posteriores a 1996 se realizó a partir de los estimados del índice de precios al consumidor.

Fuente: Colectivo de Autores INIE-CIEM (1998).

Las características de la inserción laboral también tenían una influencia decisiva en la situación de pobreza. Dichas familias concentraban el grueso de la población desocupada, que aunque es de poca magnitud en el país, inciden en la economía familiar. Adicionalmente, y como promedio, sus asalariados devengaban ingresos laborales mensuales de los más bajos del país y sus trabajadores no asalariados, también, ingresaban montos inferiores de remuneración respecto a las familias de mayores ingresos.

Es decir, se observó que la situación ante el empleo de los miembros del hogar y el sector de actividad económica en que se logre la inserción laboral determina, junto a la composición etárea de la familia, su posición de desventaja. Ello pudiera no ser ajeno a que la escolaridad promedio de la familias de menores ingresos, aunque es elevada y cercana a los diez años de estudios, es menor que la escolaridad de las familias de mayores ingresos⁶⁴.

Por último resulta importante conocer las manifestaciones de la población con ingresos insuficientes respecto a su situación socioeconómica, pues aunque los comentarios de personas entrevistadas no permiten hacer generalizaciones, si ayudan a interpretar los significados que tiene la pobreza.

Una característica de esa población es que, en porcentaje importante, no se percibe a si misma como tal, pues distingue su situación de la pobreza tal cual ésta se observa en otros países o respecto a otros en peor situación. Sin embargo, en algunos casos de ancianos se encontraron sentimientos de angustia, de desesperanza, de ausencia de expectativas de que su situación pueda mejorar; y en otros, sentimientos de confianza en que el Estado y Fidel encontrarán la manera de resolverles su situación.

En el caso de jóvenes y adultos de mediana edad se observaron algunas personas desalentadas, otras con sentimientos de inconformidad, en ocasiones vergüenza de que los visiten y vean las malas condiciones en que viven, casos en que se busca refugio en la fe religiosa como compensación espiritual, entre otros.

64 La escolaridad promedio de la familia se calculó como el número de años promedio de estudios concluidos por las personas de 15 años y más.

Mientras en los ancianos se manifiesta más una resignación a esperar que el Estado tenga los recursos necesarios para aliviar su situación, el resto, y muy en especial los jóvenes, expresan su deseo de actuar por sí mismos, de que tomen en cuenta su iniciativa en el diseño de nuevas políticas, y que se amplíe el espacio para aplicar su esfuerzo en mejorar sus condiciones de vida.

2.3.4 Desigualdad

La desigualdad de ingresos es también para la sociedad cubana un tema emergente en los noventa. Aún así, la población cubana sigue siendo la de menor desigualdad en América Latina y el Caribe. Los estimados más recientes de la desigualdad de ingresos monetarios, medida por el coeficiente Gini la situaron en 0,38 para la zona urbana en el período 1996-1998.

Tabla 11
AMÉRICA LATINA, PAÍSES SELECCIONADOS
COEFICIENTE DE GINI PARA LOS INGRESOS MONETARIOS,
ZONA URBANA

192

PAÍS	COEFICIENTE DE GINI
Bolivia	0,51
Colombia	0,56
Cuba	0,38
Ecuador	0,52
Panamá	0,54
Uruguay	0,44

Fuente: CEPAL (2003b) y Ferriol, A. (2001a).

El principal factor asociado a la mayor desigualdad de ingresos monetarios es poseer una fuente estable de ingresos en divisas. Ello responde a que algunos bienes de consumo esenciales -como los artículos de higiene y limpieza personal, entre otros-, sólo se ofertan en

el mercado racionado en cantidades insuficientes, por lo que aquellas familias sin ingresos en divisas reciben el impacto del incremento de precios que supone adquirir las divisas en el mercado monetario.

Sin embargo, la consideración de las transferencias del gobierno en alimentación, educación, salud, seguridad y asistencia social, así como otras -también de alimentos- provenientes de familiares y amigos, contrarrestan la desigualdad de ingresos monetarios primarios. En la Tabla 12 se muestra cómo se distribuyen, en la Ciudad de La Habana, esas transferencias a partir de la Encuesta sobre la Situación Económica de los Hogares del 2001.

Tabla 12
CIUDAD DE LA HABANA: DISTRIBUCIÓN DE LAS
TRANSFERENCIAS, 2001
(porcentajes según niveles de ingresos monetarios per cápita de las familias)

Decil de Ingreso	Seguridad y Asistencia Social (monetaria)	Subsidio Canasta Básica	Alimentos de Otros Familiares	Educación y Salud ^{a/}
Decil 1	5,6	10,7	7,2	14,0
Decil 2	8,2	10,2	17,6	11,3
Decil 3	11,5	10,2	9,1	9,7
Decil 4	11,3	10,1	8,1	10,1
Decil 5	11,8	9,8	7,7	9,4
Decil 6	8,9	9,8	7,4	10,0
Decil 7	9,7	10,1	11,7	7,6
Decil 8	9,0	9,8	11,8	8,6
Decil 9	12,0	9,7	10,2	9,4
Decil 10	11,9	9,6	9,3	9,9

a/ Corresponde a 1999

Fuente: Colectivo de Autores, INIE-ONE (2003).

Las transferencias por utilización de los servicios de salud y educación son progresivas, y las del sistema de seguridad social y los subsidios de precios a los productos de la canasta básica tienen un

comportamiento neutro respecto a la distribución de ingresos monetarios primarios. La distribución de las transferencias que se muestra tiene el efecto de disminuir el coeficiente Gini, pues su magnitud es relativamente elevada, no obstante lo cual existen reservas para que estos beneficios favorezcan en mayor medida a aquellos más necesitados. Los programas de asistencia social más personalizados y con beneficios en especie y servicios constituyen transformaciones en esa dirección.

2.3.5 Educación

El Informe sobre Desarrollo Humano del 2003, brinda indicadores relativos al estado de la educación por países. Como se observa en la tabla 13, en los indicadores que se reportan en este estudio mundial Cuba muestra una situación muy favorable en materia de educación de la población.

Tabla 13
TASAS DE ALFABETIZACIÓN Y ESCOLARIZACIÓN, 2000-2001
(en porcentaje)

194

	Tasa de alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años	Tasa neta de escolarización en primaria
TOTAL MUNDIAL	s.d.	84
Países de ingresos altos	s.d.	97
Países de ingresos medios	95,4	93
Países de ingresos bajos	75,9	74
Países de la OCDE	s.d.	98
Países en desarrollo	84,8	82
América Latina y Caribe	95,2	97
Europa Central y Oriental y CEI	99,8	91
Cuba	99,8	97
Suecia	s.d.	100

Fuente: PNUD: Informe de Desarrollo Humano 2003.

Un acercamiento al tema a través de fuentes nacionales indica que la escolarización de la población hasta los 16 años es muy elevada.

Tabla 14
CUBA: ESCOLARIZACIÓN DE LA POBLACIÓN
(por grupo de edades, en porcentaje)

Curso escolar	Tramo de Edades		
	6-11	6-14	6-16
1991-92	99,8	97,8	91,7
1995-96	99,7	97,5	92,6
1999-00	99,1	98,2	95,2
2001-02	99,5	98,6	95,6

Fuente: MINED(2002a).

Muestra de la equidad del sistema son los elevados índices de escolaridad que se aprecian en las diferentes provincias del país, indicando alta homogeneidad territorial.

En cuanto a la calidad de la enseñanza, se observa que Cuba fue el país que obtuvo los resultados más altos a nivel regional en un estudio internacional realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la UNESCO, durante 1997.

El mencionado estudio evaluó en 12 países latinoamericanos, los conocimientos de los alumnos en las disciplinas de Matemática y Lenguaje y analizó los factores asociados al rendimiento escolar. Consistió básicamente en la aplicación de pruebas objetivas estandarizadas de Matemática y Lenguaje a una muestra de alumnos de tercer y cuarto grado, de cada país participante, así como encuestas a los directores de las escuelas, a sus maestros, a los padres y a los propios alumnos.

Tabla 15
AMERICA LATINA:
RESULTADOS DEL ESTUDIO INTERNACIONAL PARA
EVALUAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

País	Lenguaje 3º	Lenguaje 4º	Matemática 3º	Matemática 4º
Argentina	263	282	251	269
Bolivia	232	233	240	245
Brasil	256	277	247	269
Chile	259	286	242	265
Colombia	238	265	240	258
Cuba	343	349	351	353
Honduras	216	238	218	231
México	224	252	236	256
Paraguay	229	251	232	248
Perú	222	240	215	229
Dominicana	220	232	225	234
Venezuela	242	249	220	226

Nota: La mayor puntuación indica mayor calidad.

Fuente: OREAL-UNESCO (1999).

Los resultados alcanzados por Cuba distan mucho de los países latinoamericanos incluidos en el estudio. En mediciones sistemáticas nacionales se observa el ascenso en los resultados del aprendizaje.

El aumento de la calidad de la educación constituye, en los años más recientes, un objetivo estratégico del Sistema Educativo y se materializa en los diversos programas que se están desarrollando como parte de elevar la cultura general integral de la población.

Un aspecto a destacar de la política educativa es la continuidad de estudios que brinda a los adolescentes al culminar la enseñanza obligatoria de nueve años de estudios. Los jóvenes que terminan noveno grado tienen dos alternativas, ingresar al Preuniversitario o a la Educación Técnica y Profesional.

Tabla 16
CUBA: RESULTADOS DEL APRENDIZAJE
EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA
(porcentaje de alumnos)^{a/}

Disciplina	1990-91	1995-96	1997-98	2001-02
Lectura/Escritura	95,9	97,0	97,9	98,4
Matemática	95,0	97,0	97,8	98,4
Todas las disciplinas juntas	94,6	96,6	97,5	98,3

a/ Se refiere a alumnos que han alcanzado el cuarto grado y que dominan un conjunto de competencias básicas.

Fuente: MINED (2002b).

En la tabla 17 puede observarse lo elevado del porcentaje de jóvenes que continúan sus estudios respecto al total de egresados de secundaria básica. La deserción mayor se observó en los años más difíciles de la crisis, donde las bajas alcanzaron el 13% de los graduados de secundaria básica en el curso escolar 1993-94. Actualmente están regresando al sistema jóvenes que se desvincularon del estudio y el trabajo, insertándose en los diferentes programas en ejecución.

197

Tabla 17
CUBA: CONTINUIDAD DE ESTUDIO
DE LOS EGRESADOS DE NOVENO GRADO
(en porcentaje)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos a:						
Preuniversitario	43,4	42,7	42,4	43,8	44,5	46,7
Técnica y Profesional.	54,8	55,6	56,9	55,6	55,3	53,0
No Continuantes	1,8	1,7	0,7	0,5	0,2	0,3

Fuente: Dirección de Estadísticas del MINED (2002c).



En todo el período es predominante la continuidad vía técnicos medios y obreros calificados, representando el 53% de los graduados de secundaria básica. No obstante, en los últimos tres cursos académicos se aprecia un incremento relativo y absoluto de jóvenes que ingresan al preuniversitario.

Con respecto a la formación de profesionales de nivel superior, se promueve por un lado, que la formación de personal calificado se corresponda con el nivel previsible de crecimiento de la demanda de mano de obra de la economía. Ello explica que las matrículas universitarias estuvieron limitadas durante casi toda la década de los noventa. Desde el curso 1997/98 comienzan a incrementarse nuevamente y en el 2002/03 ascendían a 192,8 mil estudiantes; de los cuales algo más del 58% son mujeres.

198

Por otro lado, se amplían las oportunidades para cursar estudios superiores. En esa dirección se incrementan las matrículas de la educación a distancia y se abren nuevas modalidades a escala municipal, para brindar acceso a un grupo de carreras universitarias: Trabajo Social, Profesorado emergente, Profesorado Integral de Secundaria Básica, entre otras, que se han desarrollado recientemente para formar profesionales para los nuevos programas sociales.

Entre las carreras universitarias, las de mayor peso por especialidades son: las Pedagógicas, las Humanísticas y las de Ciencias Médicas con 35%, 17% y 14%, respectivamente.

Cuba se proyecta hacia el futuro en materia de educación con cambios en los conceptos y con objetivos superiores. La meta principal del Estado es elevar los niveles de cultura de la sociedad cubana de forma permanente, como premisa para incrementar el desarrollo económico y social.

En esta interrelación entre educación y desarrollo, el país ha puesto el énfasis en el capital humano, de manera que los ciudadanos estén mejor preparados para enfrentar los cambios tecnológicos y la era de la informática, en un mundo contemporáneo competitivo, dinámico y globalizado. Por ello, aunque las dificultades económicas actuales no permiten asimilar de forma eficiente y de manera inmediata toda la inversión educativa que se realiza, se apuesta a que en el mediano plazo la calificación brindada significará una fortaleza.



2.3.6 Alimentación

El período 1990-2002 se ha caracterizado, en su casi totalidad, por el déficit de disponibilidad global de alimentos para el consumo humano. La crisis económica por la que transitó el país, a inicios de la década de los años noventa, repercutió negativamente y en magnitud muy aguda en la disponibilidad de alimentos, producto del abrupto descenso de la capacidad importadora y la vulnerabilidad derivada de la elevada dependencia externa de dicha disponibilidad⁶⁵.

La manifestación más palpable de la crisis la constituyó la aparición de una neuropatía epidémica, que tuvo su punto máximo en el primer trimestre de 1993 con una tasa de incidencia de 462,3 por cien mil habitantes, que afectó predominantemente a la población adulta de 25 a 64 años. Los estudios efectuados pusieron en evidencia que el principal factor causal fue tóxico-nutricional asociado a la dieta deficiente y desequilibrada, derivada de la brusca disminución de la disponibilidad de alimentos. Algunos indicadores del estado nutricional de la madre y el niño también mostraron cierto deterioro (INHA, 1997 y 1998).

Con posterioridad a 1994, el estado nutricional de la población mejoró. El porcentaje de niños con bajo peso al nacer, que había aumentado a 9% en la crisis económica, descendió a 5,9% en el 2002. El bajo peso en menores de cinco años se situó en 4,1% en el 2000, formando parte Cuba del pequeño grupo de países latinoamericanos por debajo de la barrera del 5% (MINSAP, 2002). También entre los años 1997 y 2002 disminuyó en diez puntos el porcentaje de embarazadas desnutridas alcanzando un 17,3% (INHA, 2003).

No obstante, otros indicadores reflejan insuficiencias derivadas de limitaciones actuales de alimentación, de situaciones pasadas de desnutrición o de dificultades de salud. También se manifiestan síntomas que reflejan problemas con la composición de la dieta. Así, en el 2001 la presencia de sobrepeso se encontró en el 42,6% de la población adulta, se detectó deficiencia energética crónica en el 5,3% de los adultos masculinos y en el 6,2% de las mujeres adultas (INHEM, 2001). Además se observó situación de

⁶⁵ En el esquema de integración de Cuba con los países exsocialistas, prevaleciente antes de la crisis económica de los años noventa, el país exportaba principalmente azúcar y obtenía la capacidad de compra de los otros alimentos.

anemia en el 28,3% de las embarazadas y en el 46% de los niños de 6 meses a 2 años (INHA, 2003).

En la etapa 1998-2002 el volumen global de alimentos disponibles para el consumo se recuperó, sin alcanzar los niveles de aporte nutricional promedio recomendados⁶⁶ para la población cubana. En la Tabla 18 puede constatarse que, en el año 2002, el aporte energético excedió la normativa en casi un 16%, en términos de proteínas el aporte se estimó cercano al nivel recomendado -un 2% por debajo-, pero en grasas la disponibilidad sólo representó el 59% de la recomendación⁶⁷. Algunos micronutrientes resultaron también insuficientes, en especial las vitaminas del complejo B y los ácidos grasos esenciales.

Tabla 18
CUBA: APOORTE NUTRICIONAL DEL CONSUMO APARENTE
1997-2002 (a nivel de ingesta)

Nutrientes	U.M.	Recomendación nutricional	Mínimo requerido	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Energía	Kcal	2 400	2 218	2 193	2 244	2 429	2 570	2 758	2 785
Proteínas	g	72	56	54,7	61,6	64,9	65,6	69,6	70,4
Grasas	g	75	52	31,5	38,3	35,8	32,6	37,9	44,5

Fuente: ONE (2003a).

Las dificultades con la disponibilidad de alimentos se reflejan también en la calidad de la dieta. En el año 2001 el aporte energético de las grasas no alcanzó el 25% recomendado y el porcentaje de origen animal en las proteínas, también resultó por debajo de las recomendaciones. Como elemento favorable, se constata mayor presencia en la dieta de hortalizas y frutas, lo que se corresponde con una dieta más sana.

66 Las recomendaciones nutricionales promedio son las cantidades de macronutrientes y micronutrientes que deben ingerirse según criterios médicos, para satisfacer los requerimientos fisiológicos, realizar una actividad normal y conservar la salud la totalidad de una población. Incluye un margen de seguridad para compensar la diversidad de hábitos alimenticios.

67 El consumo adecuado de grasas resulta esencial para el equilibrio de la dieta, su asimilación y la prevención de enfermedades crónicas.

Son dos los factores directos que determinaron la escasez de alimentos para el consumo. El primero, corresponde a la limitada y desigual recuperación de las producciones agropecuarias e industriales. El segundo factor es el déficit crónico de divisas con el que funciona la economía que limita la capacidad importadora.

En la nomenclatura de los alimentos importados figuran productos que se obtienen en el ámbito nacional, aunque en cantidades insuficientes, tales como las carnes, leche, arroz y frijoles; que representan cerca del 50% de los alimentos provenientes del exterior. Esto ilustra el potencial que existe en cuanto a la sustitución de importaciones.

Tabla 19
CIUDAD DE LA HABANA: COBERTURA DE LAS RECOMENDACIONES
NUTRICIONALES QUE OFRECEN LOS PRODUCTOS NORMADOS, 2001
(en porcentaje, recomendaciones por nutriente = 100)

Tipo nutriente	Tramo de edad				
	0 a 2	3 a 6	7 a 13	14 a 64	65 y más
Energía	120	115	64	43	62
Proteínas	133	132	53	32	55
Grasas	68	67	22	13	17

201

Fuente: Lam, L. (2002).

El resultado más destacable en la seguridad alimentaria cubana es la garantía de acceso que posibilita, al distribuirse una parte importante de las disponibilidades de alimentos por criterios sociales. Un estimado de la Oficina Nacional de Estadísticas para el año 2001 situó en un 75% el acceso a la disponibilidad de energía calórica que se obtuvo por canales subsidiados por el Estado. Esas vías distribuyeron también el 71% de las proteínas y el 67% de las grasas de que se dispuso (ONE, 2003a).

Esa garantía de acceso se materializó, en porcentaje importante, por la distribución racionada de alimentos. Un estudio realizado para Ciudad de La Habana (Lam, L., 2002) permitió conocer que los productos que las familias recibieron en el año 2001 por esa vía,



como promedio per cápita aportaron el 51% de la energía calórica recomendada, el 43% de la proteína y el 17% de la grasa. Por grupos etéreos los más beneficiados fueron los niños hasta seis años.

El subsidio que como promedio per cápita se recibió por ese concepto en el 2002 fue de unos 6 pesos al mes. Dicho subsidio llega por igual a las familias independientemente del nivel de sus ingresos, lo que en la sociedad cubana actual, caracterizada por un aumento de la desigualdad de ingresos monetarios, significa cierta ineficiencia de la Política Social. Aunque el carácter universal de esa política ha estado funcionando como un instrumento que compensa situaciones de vulnerabilidad e impide que las familias sufran de exclusión por adolecer de acceso a los alimentos en condiciones en que la disponibilidad es insuficiente, es recomendable valorar vías para que ese subsidio sea más progresivo.

202

Por la vía de los programas de alimentación social y asistencia social -todos subsidiados-, se distribuyó en el año 2002 el equivalente al 17% de la energía, el 18% de las proteínas y el 10% de la grasa recomendada para la población según las normativas promedio. En este caso, los beneficios se dirigen a grupos específicos: los alumnos en círculos infantiles, escuelas internas y seminternas; los pacientes hospitalizados; las gestantes y ancianos en hogares maternos y geriátricos, respectivamente; así como a trabajadores que laboran en centros de trabajo con servicios de alimentación; y a familias en desventaja social. Puede inferirse, por tanto, que el porcentaje de las recomendaciones nutricionales que reciben estos grupos por esas vías es muy superior a lo apuntado.

Estos programas de alimentación social, en su mayoría, tampoco toman como criterio directo de distribución el de los ingresos monetarios de las familias. La progresividad se garantiza, en la medida en que ganan participación los programas que evalúan, como criterio de acceso la vulnerabilidad etérea, de salud, de discapacidad, entre otras. Los nuevos programas iniciados a partir del año 2001, antes señalados, inclinan la balanza en esa dirección.

En especial, la labor comunitaria sistemática del médico de la familia y el trabajador social puede convertirse en uno de los instrumentos idóneos para que la política de alimentación cubana aumente



su eficiencia y efectividad. Un ejemplo palpable lo constituyó el reciente estudio antropométrico realizado a todos los niños hasta los 15 años. Aunque sólo se detectó un 3,8% con insuficiencias en el crecimiento, éstos han podido ser atendidos directamente con un reforzamiento alimentario.

Una vía de acceso a los alimentos disponibles, que se desarrolló en magnitud importante, fue la participación en sistemas de autoconsumo institucionalizados y familiares. En el año 2002 se distribuyó en alimentos por estos canales -respecto a la normativa promedio per cápita recomendada de ingesta- un equivalente al 29% de la energía, al 26% de la proteína y al 15% de la grasa, es decir, magnitudes mayores que la distribución efectuada por los programas de alimentación social y asistencia social. El estimado de beneficiarios, entre dos y tres millones de personas, permite suponer que las familias que disfrutaban de esas entregas de alimentos se colocan en una situación relativamente satisfactoria, tanto por sus posibilidades de alimentación, como porque ese acceso se realiza también a precios subsidiados o es gratuito.

Aunque por la vía de los mercados a precios libres se distribuyó un porcentaje menor de los nutrientes disponibles en el país, el acceso a estas formas de distribución es imprescindible para componer la dieta, darle variedad y calidad. Un reciente estudio realizado en la Ciudad de La Habana, sobre la estructura de los gastos de la población por grupos de productos y por segmento de mercado, evidencia que la población de menores de ingresos gasta en los mercados libres un importante porcentaje del presupuesto dedicado a la alimentación en el hogar.

Entre 1994 y 1997, se observó un descenso importante en la dinámica de los precios en el mercado agropecuario. A partir de 1997, éstos se estabilizan, pero el costo de la canasta de alimentos recomendada continúa siendo muy elevado para algunos estratos de familias. En el estudio sobre Ciudad de La Habana antes reseñado, los autores muestran cómo difieren el surtido y las magnitudes de la compra según el nivel de ingresos. Así, por ejemplo, la población de los dos primeros deciles puede adquirir con muy poca frecuencia algunos alimentos cárnicos tradicionales en el hábito del cubano.



Aunque la seguridad alimentaria se ha mejorado en el período 1998-2002, a partir de un incremento promedio anual de la disponibilidad de alimentos de un 5% -en términos de energía calórica-, y se mantienen las vías subsidiadas como las predominantes en la distribución, el tema de la alimentación fue señalado, por la población de la Capital en el 2001, como el segundo de los tres que más afectan negativamente su vida cotidiana (Colectivo de Autores INIE-ONE, 2003).

La alimentación ha sido y sigue siendo un tema prioritario en Cuba. La política aplicada y los mecanismos utilizados para su implementación evidencian que el gobierno se ha hecho efectivamente responsable de garantizar a todos los cubanos un nivel de alimentación, aún en las condiciones económicas más difíciles.

Hay éxitos que mostrar. En especial, puede catalogarse de sorprendente el hecho de que se lograra evitar la exclusión de grupos de la población de menores ingresos, en circunstancias en que la disponibilidad global de alimentos era crítica, repartiendo de esa manera el ajuste económico entre todos los ciudadanos.

204

En la actualidad, los nuevos programas sociales de alimentación iniciados a partir del año 2000, en que la atención se concibe más personalizada y en muchos casos acompañada de una evaluación directa del estado de necesidad del beneficiario potencial, representan -de facto- una variación en el peso que se adjudica al mercado en la distribución de los alimentos, en correspondencia con los cambios ocurridos en la desigualdad de la población en cuanto a los ingresos monetarios. También, estos programas señalan las direcciones en que la política social se va adecuando y buscando mayor eficiencia y efectividad, en particular al adoptar un carácter más focalizado.

2.3.7 Salud

El estado de salud de la población cubana compara favorablemente con el de la región y en diversos indicadores se encuentra al nivel de país desarrollado. Aún en los años noventa los resultados en salud se lograron mantener, gracias a la alta prioridad que dentro de la Política Social tuvo el sector. En la tabla 20 se presentan datos del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD donde se muestra el ele-



vado compromiso con la salud que existe en Cuba al comparar algunos de sus indicadores con los correspondientes a otras regiones.

Tabla 20
INDICADORES SELECCIONADOS RELACIONADOS
CON POLÍTICA DE SALUD 2000-2001
(en porcentaje)

	Población con acceso a fuentes de agua mejorada	Niños de un año inmunizados contra tuberculosis	Niños de un año inmunizados contra sarampión	Partos atendidos por personal especializado
TOTAL MUNDIAL	78	78	69	56
Países de ingresos altos	86	95	91	82
Países de ingresos medios	s.d.	s.d.	91	94
Países de ingresos bajos	93	97	97	96
Países de la OCDE	s.d.	s.d.	89	99
Países en desarrollo	82	85	86	84
América Latina y Caribe	76	75	60	40
Europa Central y Oriental y CEI	82	79	72	60
Cuba	91	99	99	100
Suecia	100	s.d.	94	s.d.

205

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 2003.

La esperanza de vida al nacer es muy elevada, unos 76,15 años según cálculos efectuados para el período 1998-2000; y por sexos, estos porcentajes alcanzan a 74,20 y 78,23 años, respectivamente para hombres y mujeres (Pérez, V., 2000).

La mortalidad infantil, durante el 2002, representó 6,5 por cada 1 000 nacidos vivos. Este indicador en el año 1958 ascendía a 60 muertes por cada mil nacidos vivos. La tasa de mortalidad de los menores de cinco años fue de ocho por cada mil nacidos vivos, en el 2002, siendo la principal causal de estas muertes los accidentes (Colectivo de Autores-INIE, 1999).

Otro indicador que refleja la prioridad de la salud en la Política Social en Cuba es el índice de habitantes por médico, que se presenta en la tabla 21.

La reducción del indicador de habitantes por médico, propicia el incremento de la calidad en la prestación, al conocer mejor el médico a sus pacientes, sus familias y sus problemas específicos.

Tabla 21
CUBA: NÚMERO DE HABITANTES POR MÉDICO

Año	Número de habitantes por médico
1997	176
1998	175
1999	172
2000	170
2001	170
2002	168

206

Fuente: ONE, (2002).

Cuba muestra un cuadro epidemiológico similar al de los países desarrollados. Las principales causas de muerte se corresponden con enfermedades crónicas no transmisibles. Las cinco causas de muerte que predominan son: las enfermedades del corazón, los tumores malignos, las enfermedades cerebrovasculares, la influenza y neumonía y los accidentes. Estas causas explican el 73% del total de defunciones.

Entre las principales enfermedades de declaración obligatoria se señalan las respiratorias agudas (ERA) y las diarreicas agudas (EDA), con las tasas más elevadas de 400,3 y 78,9 por cada mil habitantes, respectivamente en el 2002. Hasta la fecha el país ha logrado la eliminación de seis enfermedades prevenibles por vacunas, las cuales antes de 1959 constituían un grave problema de salud; entre ellas, la poliomielitis, el sarampión, la tosferina, y la rubéola.

Durante el decenio pasado, por la aparición de epidemias, el país tuvo que desarrollar proyectos específicos con nuevos diseños organizativos e incurrir en elevados gastos, incluso fue necesario el

apoyo de la comunidad científica internacional. Se pueden mencionar la Neuropatía, la Conjuntivitis y el Dengue. Los programas desplegados con el apoyo del médico de la familia fueron culminados con éxito a lo largo de todo el país.

El Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), es considerado una epidemia en un estadio lento en Cuba, debido a la baja prevalencia en grupos de alto riesgo. En la actualidad se encuentran detectadas un aproximado de 4 000 personas seropositivas al VIH, las cuales son atendidas por el Programa de Control y Prevención del VIH/SIDA y el sistema de Vigilancia Epidemiológica de las unidades hospitalarias. La incidencia de SIDA durante el año 2002 ascendió a 36,3 casos por millón de habitantes.

Estos pacientes tienen atención priorizada ya sea en régimen interno sanatorial o no y sus tratamientos son altamente costosos. Los pacientes hospitalizados reciben de forma gratuita la atención y los medicamentos, así como una dieta reforzada en proteínas, vitaminas y minerales. El tratamiento psicológico es constante para que estas personas aprendan a convivir con la enfermedad y no decaiga su autoestima⁶⁸.

La medicina cubana y sus profesionales cuentan hoy con prestigio a nivel internacional, por el satisfactorio estado de salud que presenta la población cubana, al mostrar indicadores comparables con los del mundo desarrollado. El logro de estos resultados, en medio de difíciles condiciones económicas, ha sido posible por la voluntad política explícita de atender los problemas de salud de la población, como derecho ciudadano en la Isla.

No obstante, el sistema de salud en Cuba se mantiene en constante transformación, sobre todo incrementando las acciones preventivas, trabajando sobre la variación de los patrones de consumo alimenticios a favor de una dieta más balanceada, incidiendo en los hábitos familiares que pueden reducir un grupo de enfermedades, al constituir factores de riesgo, entre ellos, el sedentarismo y el tabaquismo.

Los programas materno-infantil y del adulto mayor, entre otros, evidencian la atención específica a grupos poblacionales y a enfer-

68 Ampliar en Pérez, V., (2000).



medades particulares, que constituyen objeto de preocupación en el país. Ellos tienen alta prioridad en la asignación de recursos materiales y financieros, lo que permite elevar la calidad de la prestación médica.

El aumento de personas de la tercera edad y su inserción en la sociedad como objetivo del modelo de desarrollo, es un reto importante para el sistema de salud, sobre todo porque se trata de un cuadro epidemiológico donde predominan las enfermedades crónicas. De igual forma, y a partir de las desigualdades originadas en la sociedad en materia de ingresos, se destinan esfuerzos a velar por aquellos grupos poblaciones que puedan resultar más vulnerables.

2.3.8 Seguridad y Asistencia Social

208

En el año 2002 el sistema de seguridad y de asistencia social protegió a 1,6 millones de personas que representaban el 14,5% de la población. En el régimen de seguridad social predominaban los pensionados por edad, que constituyeron ese año el 55% del total. El proceso de envejecimiento de la población determina que sea la jubilación laboral el principal factor de crecimiento de los beneficiarios de este régimen. Otros factores que han ganado peso recientemente son la maternidad -al incrementarse a un año el período de licencia pagada con que cuenta la madre para cuidar al hijo-, los estipendios a estudiantes y la recalificación de trabajadores, asociados a los nuevos programas sociales.

El régimen de asistencia social protege al núcleo familiar ante el estado de necesidad, cuando carece de parientes obligados a dar la protección, o que aún teniéndolos, se encuentren imposibilitados para ofrecer ayuda.

El nuevo enfoque de la Política Social correspondiente a la atención personalizada, ha implicado cambios en el concepto de estado de necesidad, definido anteriormente sólo como la carencia de ingresos monetarios o en cuantías inferiores a las establecidas por la asistencia social. Con la nueva concepción de la Política Social, se concede prestaciones en servicios, monetarias, en especie, o la combinación de ellas a las personas en dependencia de sus necesidades concretas. En los últimos años se incrementan estas modalidades, como



consecuencia de los nuevos programas sociales destinados a reducir la vulnerabilidad social.

Así, existen programas sociales dirigidos a prestar servicios comunitarios al adulto mayor, brindar trabajo a madres solas, atender menores en desventaja social, proveer una atención integral a personas discapacitadas y atender otros grupos vulnerables.

Entre los años 2001 y 2002 se produjo un crecimiento notorio de los beneficiarios en todos esos programas, resultado de la acción de la política social orientada al monitoreo sistemático en la comunidad de los casos que requieren ayuda institucional. De esa forma, el programa más extendido fue el de ancianos como consecuencia del avanzado proceso de envejecimiento de la población.

El programa nacional de servicios sociales comunitarios para el adulto mayor, incluye diferentes tipos de apoyos a los ancianos ya sean de alimentación, reparación de viviendas, limpieza del hogar y el lavado de ropa, y se brinda a través del servicio de asistentes sociales.

Igualmente importante es el programa de madres solas con hijos menores a su cargo, que a similitud de otros programas, ha crecido en los últimos cinco años. Además de las prestaciones (especie, monetarias, servicios) que reciben las madres, el programa trata de incorporarlas al empleo y capacitarlas de acuerdo con el grado de escolaridad o de formación. En esta fase, el programa tiende a la modificación de valores y actitudes de las mujeres, con el propósito de prepararlas e independizarlas de las ayudas asistenciales.

El programa de atención a los discapacitados confiere prestaciones en servicios de alimentación, de reparación de viviendas, y propicia empleo a las personas discapacitadas con interés y posibilidades de trabajar. Con este último objetivo, en 1995, se creó el Programa de Empleo a Discapacitados (PROEMDIS) que incluye, además del empleo, la rehabilitación de las personas que lo necesitan, la asistencia en el domicilio, a la familia, y el apoyo de la comunidad. Con la intención de lograr la integración social de las personas discapacitadas, se creó la modalidad de talleres especiales para los discapacitados imposibilitados de trabajar en centros ordinarios, y que pudieran hacerlo a domicilio.



Por otro lado, el programa de atención social a menores en desventaja social también fue renovado de acuerdo al nuevo enfoque de la Política Social. De hecho se observa un crecimiento de los beneficiarios a partir del 2001. En esta nueva fase, el programa hace énfasis fundamentalmente en ofrecer ayuda alimentaria a los niños con problemas de desnutrición, así como reincorporar al estudio a los menores desvinculados del sistema.

Como vía para enfrentar los efectos del progresivo envejecimiento de la población, y otros problemas de la sociedad, se estudia instituir el servicio estatal del **cuidador domiciliario**, persona entrenada en el cuidado de ancianos y discapacitados que requieran atención institucional por carecer de ayuda familiar. Este cuidador ofrecerá atenciones de carácter personal, doméstico y social al beneficiario en su propio domicilio.

210 Las nuevas políticas significan una ampliación de la cobertura cuantitativa y cualitativa del régimen, de hecho han asumido un carácter más activo en la identificación de los destinatarios, y en el acceso al bienestar. La asistencia social tendrá un impacto positivo en la reducción de la desigualdad, puesto que redistribuye ingresos en un contexto en el que se ha incrementado la diferenciación social.

Aunque los ingresos del sistema de seguridad social han aumentado continuamente y el gobierno ha dado prioridad a este sector, la evolución reciente de los gastos refleja el incremento continuo de su costo, como consecuencia del proceso de envejecimiento y de los nuevos requerimientos de la Política Social. Esta política, que tiene como objetivo el aumento de la protección social, demandará nuevos recursos financieros, por lo que la sustentabilidad económica del sistema es el principal reto a enfrentar.

Por otra parte, los aumentos en los últimos años del monto de las pensiones han significado beneficios para los pensionados; no obstante, se ha debilitado el poder adquisitivo de las pensiones. Es por ello que el tema de la revalorización de las pensiones está siendo objeto de análisis.

Las nuevas reglamentaciones introducidas en los casos de la asistencia y seguridad sociales, han indicado la necesidad de establecer una nueva base jurídica que refleje de forma adecuada la realidad, cuestión que se está ejecutando.



2.3.9 Empleo

La eliminación del desempleo, como ya se ha explicado, es un objetivo de primer orden dentro de la política laboral cubana. La tasa de desocupación, en 2002, alcanzó al 3,3%, observándose las tasas más elevadas en las provincias de la zona más oriental de la Isla. Ese nivel de desocupación es bajo si se compara internacionalmente, aún con los países de la OCDE (ver tabla 22).

Tabla 22
PAISES DE LA OCDE: TASA DE DESOCUPACIÓN, 2001
(porcentaje de la población activa)

País	Tasa de desocupación
TOTAL OCDE	6,4
Alemania	7,3
Australia	6,7
Canadá	7,2
España	10,5
Estados Unidos	4,8
Francia	8,7
Italia	9,6
Japón	5,0
Noruega	3,5
Reino Unido	5,1
Suecia	4,0

211

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2003.

El subempleo creció en los años de crisis económica, al decidirse como política, mantener la ocupación de los trabajadores estatales a pesar de la contracción de la actividad productiva. Esta situación ha variado en la medida que la economía se ha ido recuperando, pues las empresas estatales se han reestructurado y han creado nuevas ofertas de trabajo. Aunque no es posible cuantificar el fenómeno con

precisión, aún existe subutilización de la mano de obra por falta de fluido eléctrico, escasez de materias primas, combustible y otros insumos, lo que afecta la eficiencia laboral.

En adición, se han decretado cierres temporales de empresas y fábricas por redimensionamiento u otras labores. En esos casos, los trabajadores son declarados interruptos o disponibles, en dependencia del motivo, regresan a sus hogares con el 60% de su salario nominal, hasta que se reinicie la producción o los servicios. Las reubicaciones y la capacitación son opciones implementadas para lograr que estas personas reduzcan el tiempo en que se encuentran en esa situación.

A partir de estas decisiones y sus efectos positivos sobre el trabajador y su familia, Cuba rompe con los enfoques tradicionales en materia laboral. Estas medidas garantizan la protección del trabajador, la confianza de éstos en el retorno a sus empleos y el sentido de pertenencia a sus colectivos laborales. De tal forma, se trabaja por reducir las contradicciones que se presentan entre racionalidad económica y racionalidad humana, lo que mantiene tensiones en el funcionamiento económico.

212

La política de pleno empleo que se despliega, aún en condiciones económicas difíciles de escaso crecimiento, se ha reflejado también en cierto retardo en el incremento de la remuneración real de algunos grupos de trabajadores con consecuencias en la productividad del trabajo y la fluctuación laboral.

Por otro lado, la estructura de los ingresos reales medios por tipo de actividad y de propiedad de la entidad ha variado sustancialmente respecto a los años previos a la crisis. Ferriol (2001b) apuntó que fue ese el impacto más importante ocurrido en el mercado de trabajo en la recuperación económica hasta 1999. Ello tiene relación, por un lado, con las diferencias en el comportamiento de la productividad por actividades económicas. Por otro lado, esas variaciones han provocado traslados de trabajadores hacia las actividades mejor retribuidas. La circulación de dos monedas determina que no siempre esos movimientos sean los más convenientes en el propósito de aumentar la eficiencia social.

El comportamiento de la productividad, la producción y los ingresos medios laborales reales refleja que durante el período hasta el

2000, la dinámica de las remuneraciones impulsa el crecimiento de la productividad y explica más que ésta la dinámica de la producción. En el 2001, sin embargo, se frena el crecimiento de la productividad y ésta decrece discretamente en el 2002. En este último año se produce un incremento de precios al consumidor y una devaluación de la moneda que afecta los ingresos reales de los trabajadores.

El incremento mayor de las remuneraciones reales de los trabajadores respecto al incremento de la productividad responde a varios factores. En primer lugar, a la política de ir elevando los salarios en las actividades presupuestadas de elevada importancia social, pero que no se habían incorporado al proceso de estimulación complementaria aplicado. En segundo término, a la creación de nuevos empleos priorizados de carácter social con remuneraciones superiores a la media nacional, y también pudiera responder en alguna medida a la desvinculación entre el pago y los resultados laborales en algunas actividades, por deficiencias en la regulación.

Por otra parte, se estudian modificaciones a la política actual de retribuciones a los trabajadores, de manera que se integren los salarios y otros sistemas de pago en una sola moneda, para que la estructura de remuneraciones por actividades sea transparente y resulte estimulante para incrementar más la eficiencia y aprovechar el potencial productivo en el país.

La situación económica internacional y nacional permitía, hasta el 2000, ir realizando una reestructuración de la remuneración de los trabajadores e ir mejorando con ello el funcionamiento del mercado de trabajo, a la par de implementar los nuevos programas sociales. Sin embargo, todo parece indicar que los sucesos del 11 de septiembre, la dinámica adversa de los precios internacionales, la desaceleración de la economía mundial, y el azote de los tres ciclones, unido a las dificultades que persisten en el modelo económico, han traído como resultado desequilibrios que comienzan a limitar el crecimiento económico.

Asimismo, a pesar de los avances que se obtienen en el proceso de perfeccionamiento empresarial, existe un conjunto de deficiencias en el funcionamiento de las empresas, que deberían superarse para permitir la búsqueda de reservas de eficiencia en cada entidad y



la mejor utilización de los recursos disponibles. Entre éstas cabe destacar: la aún débil gestión en la organización de la producción, del trabajo y de la normación; la insuficiente evaluación de la aplicación de los sistemas de pago y de estimulación y su incidencia en los resultados productivos; la insuficiente atención al mejoramiento de las condiciones laborales.

Un aspecto en que se han obtenido resultados notables en Cuba es el referido a la incorporación de las mujeres a la vida económica activa. El Informe sobre el Desarrollo Humano del 2002 situó a Cuba entre los países del mundo de mejor índice de participación de la mujer, ya que las mujeres representan el 63,3% de los graduados universitarios; el 70% de los maestros y profesores; el 52% de los médicos; más del 55% de los fiscales y el 49% de los jueces profesionales; y alrededor del 50% de los trabajadores de los sectores de comercio y las comunicaciones, así como un tercio de los que laboran en la industria. Por otra parte, el 33% de las mujeres ocupan cargos de dirección. Asimismo, 48 de los 199 centros de investigación científica son dirigidos por mujeres y 166 de los 578 diputados electos al Parlamento cubano son del sexo femenino (27,6%). Decenas de miles de mujeres han cumplido misiones internacionalistas en muchos países del mundo, como la colaboración médica que llevan a cabo en África, Centroamérica y el Caribe.

214

Finalmente, se están desarrollando un número importante de programas de empleo. Unos consisten en la recalificación o la elevación de la escolaridad de la población desocupada o disponible por reestructuración empresarial. Se trata, en esencia, de realizar una inversión educativa cuyo retorno económico no será necesariamente en el corto plazo. Es el denominado "empleo de estudiar", que constituye una inversión en conocimiento y en perspectiva, constituirá un recurso muy valioso.

Otros programas crean nuevos empleos asociados a la propia Política Social. 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 dos últimos años.



Un tercer grupo de programas se dirige a consolidar los empleos en actividades económicas seleccionadas, como es la agricultura urbana, o a promover más aceleradamente el empleo de grupos como las mujeres y los discapacitados.

El gobierno sigue enfrascado en conducir una política de empleo y salarios en que se balancea dos racionalidades muy distintas, la económica y la social, y por vocación humanista privilegia la segunda. No obstante, si se toma en consideración las difíciles condiciones del comercio internacional y las afectaciones que el bloqueo económico de Estados Unidos ocasiona, todo apunta a que se requiere brindar soluciones a los problemas que limitan el desempeño de la economía, en particular los relacionados con la política de empleo y estimulación a los trabajadores. En esa dirección, los propósitos de completar con rapidez y calidad el proceso de perfeccionamiento empresarial, y por esa vía culminar una reestructuración del sistema de remuneración de la fuerza de trabajo, serían imprescindibles.

2.3.10 Vivienda

El balance general de la situación del sector de la vivienda, muestra que la política emprendida en los últimos 40 años tuvo un impacto social positivo, a pesar de las dificultades que se pueden señalar. Alcanza mencionar, que mientras la población se incrementaba en un 60%, el fondo de viviendas crecía en más de un 80%. Las viviendas en mal estado disminuyeron de un 47% a un 13% en las zonas urbanas y de un 75% a un 30% en las zonas rurales (Gomila, S., 2003).

En esa etapa, más de un millón de nuevas viviendas, incluidas las de reposición, se incorporaron al fondo habitacional, en un ritmo de construcciones que fue creciendo gradualmente hasta alcanzar entre 30 y 50 mil viviendas por año y que se vio severamente restringido ante el deterioro de la situación económica. Se adaptaron numerosos locales que habían tenido otros usos, y se hicieron desgloses y ampliaciones, que permitieron aliviar el problema de la vivienda.

A pesar de las dificultades materiales y de lo complicado que resultan aún los trámites para acceder a las licencias y materiales necesarios, la población ha jugado un papel decisivo en esos logros, en especial, a través del llamado esfuerzo propio (INV, 2000).



Existen más de 160 mil viviendas en ejecución por esfuerzo propio, la mayoría en las zonas urbanas. Una parte se encuentra paralizada por la insuficiencia de recursos materiales en las redes formales de comercio, en especial, la que opera en moneda nacional. Otra ha continuado a un ritmo lento, y algunas viviendas han tenido continuidad a partir del abastecimiento en el mercado informal.

El crecimiento del fondo habitacional responde no sólo a la incorporación de nuevas viviendas sino, también, a la creación de nuevas capacidades habitables, mediante desgloses, ampliaciones y construcciones en azoteas, realizados por la población. En el 2002 existían 3,13 millones de viviendas.

216

El déficit con respecto al total de hogares se ha estimado en algo más de 200 mil viviendas, sin embargo, el déficit real es mayor si se tienen en cuenta otros elementos relacionados con las necesidades de viviendas de los nuevos núcleos familiares, la pérdida de capacidades por deterioro del fondo habitacional (sustitución), las necesidades de aseguramiento de los planes estratégicos y, cada vez en menor grado, la demanda planteada por el crecimiento demográfico, cuyo peso resulta poco significativo. El Instituto Nacional de la Vivienda ha estimado el déficit cuantitativo en cerca de 530 mil viviendas (Gomila, S., 2003).

Aunque la disponibilidad de viviendas es mayor en las zonas urbanas, un estudio realizado en 1995 para los diferentes niveles del sistema de asentamientos poblacionales señaló que los problemas del déficit total, en los que se incluyen los aspectos cualitativos, afectan más a esas zonas (Benítez, M.E., 1999).

En materia de hacinamiento, el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y otros estudios, señalan que en la mayor parte de la región de América Latina y el Caribe se asume como umbral crítico, la cifra de más de tres personas por cuarto, dejando abierta la opción "según se considere más apropiado en cada caso", de seleccionar si se refiere sólo a los dormitorios o además a otros espacios disponibles, con excepción de la cocina, baños, pasillos y garaje.

En el caso de Cuba, el Censo de Población y Viviendas de 1981 dio como resultado que el total de personas por pieza para dormir



era, como promedio, igual a dos, por lo que en términos generales no podía hablarse de la existencia de hacinamiento. Incluso, a escala territorial tampoco, ya que las provincias con índices más altos, las de la región oriental, arrojaron un resultado de 2,07 personas por pieza para dormir, entendiendo como tal los cuartos disponibles (excluidos los baños, cocina, pasillos y garaje). Los resultados sobre ese aspecto del censo más reciente permitirán arribar a conclusiones más precisas.

Además de la disponibilidad, las condiciones de habitabilidad de la vivienda son muy importantes para el análisis de la calidad de vida, si se tiene en cuenta que ésta representa el eje alrededor del cual se agrupan las personas para satisfacer sus necesidades básicas y constituir un hogar en el que conviven personas que pueden o no integrar un mismo núcleo familiar.

El desarrollo habitacional ha servido de sustento, entre otros aspectos, a los esfuerzos realizados en los programas para la electrificación del país, que han hecho posible que en la actualidad algo más del 95% de las viviendas estén electrificadas y sus habitantes puedan disfrutar de ese beneficio y de los que de él se derivan (ONE, 2002). En las zonas urbanas, el 100% de las viviendas están electrificadas, y en las rurales, cerca del 83% (Somoza, J., 2003). Los avances en la vivienda también han propiciado los logros que hoy puede mostrar el país en materia de abastecimiento de agua y saneamiento.

En lo que se refiere al estado de conservación de las viviendas, los resultados son en sentido general, menos satisfactorios. La insuficiencia de intervenciones para la conservación y rehabilitación del parque habitacional llevó a su deterioro progresivo, de manera que en el 2002 alrededor del 40% de las viviendas se encontraban en regular y mal estado. Los territorios más afectados eran los de las provincias orientales cuyos valores sobrepasan el 50%.

El fondo habitacional precario concentrado (viviendas inhabitables o de muy baja calidad), que de hecho es el más vulnerable a la acción de los ciclones tropicales, abarcaba a fines del año 2002, unas 162 mil viviendas, lo que representó cerca del 5% del fondo total del país y el 32% de fondo total en mal estado. El Instituto Nacional de la Vivienda y otras instituciones, realizan un estudio multidisciplinario sobre la situación de las ciudadelas, focos y barrios insalubres, en los



que las condiciones de precariedad están más concentradas, con el objetivo de identificar los problemas que se presentan en esos lugares y determinar las soluciones integrales necesarias para cada caso.

Las investigaciones y encuentros de expertos y funcionarios relacionados con la temática de la vivienda, han coincidido en señalar como los aspectos más importantes para la conservación y rehabilitación del fondo edificado en Cuba, los concernientes a la necesidad de ejecutar con carácter progresivo, pero con la urgencia necesaria, las acciones estratégicas previstas en los programas para frenar el deterioro, hasta que se puedan realizar actuaciones cerradas y completas sobre las edificaciones. Han señalado, además, la necesidad de conjugar adecuadamente la rehabilitación de los inmuebles de importancia constructiva, histórica y arquitectónica con las acciones que impidan las pérdidas de la capacidad habitacional que pudieran ocasionar una regresión en la satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población.

218 El principal desafío que el desarrollo de la vivienda impone, se centra en que al mismo tiempo que se aseguren los objetivos estratégicos definidos, las acciones se realicen en un contexto que garantice su eficacia, calidad y durabilidad, de manera tal que el sector de la vivienda logre alcanzar niveles consecuentes con el positivo panorama social que hoy puede mostrar el país en otras esferas.

2.3.11 Financiamiento de la Política Social: Prioridad del Gasto Público

El monto real de gastos de carácter social –a precios de 1997– tuvo una dinámica ascendente de 8,2% promedio anual entre 1998 y 2002, con lo cual su porcentaje respecto al PIB creció de 24,6% en 1997, a 30,8% en el 2002. El gasto por habitante se incrementó en 7,9% promedio anual en igual período.

Los gastos primarios, es decir, aquellos dedicados al desarrollo de la educación, la salud, la cultura, el deporte, la vivienda y los servicios comunales, se incrementaron en 9,7% como promedio cada año y las transferencias por seguridad social, asistencia social y subsidios de precios a los productos de la canasta racionada familiar, en un 5,6%.



Esos elevados crecimientos en el marco de un PIB cuyo dinamismo fue de 3,4% en 1998-2002 demuestran la prioridad concedida a la esfera social en esos años. En la Tabla 23 se presenta el porcentaje del PIB destinado al gasto social en los países de América Latina y se observa que el porcentaje que dedica Cuba es muy superior al de todos los países de la muestra⁶⁹.

A la educación se le dedican crecientes recursos, en correspondencia con el lugar central que ocupa el sector en la Política Social y en la estrategia global, representando los gastos dirigidos al sector un 9% del PIB en el 2002. A la salud también se le destinan incrementos de recursos, inicialmente para revitalizar las actividades hospitalarias, estomatológicas, de ópticas y otras que se afectaron cuando la crisis. Ya en los últimos años, se incorporan nuevos programas para descentralizar hacia la atención primaria un grupo de servicios médicos de mayor complejidad que, anteriormente, sólo se prestaban en la red de hospitales. El gasto que se dirigió a este sector en el 2002 alcanzó un 6,3% del PIB.

No obstante lo positivo que resulta el financiamiento creciente dedicado a la Política Social, éste ha tenido una dificultad derivada de la existencia de la dualidad monetaria. El grado de centralización que prevalece en la circulación de la divisa acota, en la práctica, la descentralización implantada para el financiamiento corriente en moneda nacional.

69 Ese resultado se obtiene aunque el PIB no es el mejor indicador para medir el valor agregado por los servicios gratuitos -predominantes en el caso de Cuba-, al sólo computar el gasto para la provisión de dichos servicios. Los estudios efectuados para construir un indicador que mida mejor el gasto social y su valor agregado en condiciones no mercantiles brindan como resultado que el porcentaje de gastos sociales respecto al producto sería aún mayor (MEP, 2003).

Tabla 23
AMERICA LATINA: GASTO SOCIAL, 2001-2002
(porcentaje del PIB)

País	Gasto Social
Argentina	21,8
Bolivia	17,9
Brasil	18,9
Colombia	13,5
Costa Rica	18,2
Cuba	30,8
Chile	16,0
Ecuador	8,8
El Salvador	4,2
Guatemala	6,2
Honduras	10,0
México	9,8
Panamá	25,5
Paraguay	8,5
Perú	8,0
Rep. Dominicana	7,5
Uruguay	23,5
Venezuela	11,3

Fuente: CEPAL, (2002b) y ONE (2003).

2.4 CUBA: ¿MITO O REALIDAD?

La experiencia cubana se ha caracterizado por situar el desarrollo del hombre en el centro de sus propósitos, por desplegar un camino propio en ocasiones inédito, y por obtener resultados sociales que admiran los amigos del proceso socialista que se despliega, y sorprende a los enemigos que tratan de desvirtuarlo u ocultarlo.

El hecho real es que Cuba se ha situado en la avanzada del desarrollo social de la región latinoamericana y caribeña y del mundo en desarrollo en general, aún cuando ha estado sometida a un bloqueo económico y a agresiones permanentes por parte de los Estados Unidos.

Una lección muy importante ofrece el caso cubano, y es la certeza de cuánto se puede hacer con pocos recursos, y en ese sentido constituye un ejemplo para la comunidad internacional. Ello ha sido posible en última instancia por el compromiso del Presidente Fidel Castro con el desarrollo humano de la población. El capital humano y la práctica de la solidaridad internacional se conciben como dos pilares que impulsan el desarrollo económico y social del país.

221

La Política Social cubana en los años noventa, se ha visto sometida a los mayores retos y se ha ido adecuando a las nuevas condiciones económicas y sociales, no sólo para conservar los resultados satisfactorios anteriores sino con objetivos de aumentar la calidad de la atención a la población y crear condiciones que, en perspectiva, contribuyan al desarrollo del país.

En el ámbito económico, se han mantenido limitaciones de recursos y otras afectaciones provocadas por el desempeño de la economía internacional y por dificultades internas que limitan el crecimiento. En esas condiciones la dinámica acelerada de recursos públicos dedicados a la Política Social evidencia que permanece la concepción de que el desarrollo social es condición necesaria al desarrollo. También se observa que la búsqueda de eficiencia en la Política Social se ha convertido en eje central de las transformaciones.

Por otra parte, la emergencia de problemas de vulnerabilidad, pobreza y desigualdad han obligado a que en la Política Social se tenga en cuenta, en mayor medida que antes, las diferenciadas si-



tuaciones de los beneficiarios potenciales, y a que los beneficios lleguen en mayor medida a los más necesitados. A ello se añade el impacto del acelerado proceso de envejecimiento de la población que introduce nuevos desafíos a las acciones sociales.

Ambos elementos, déficit de financiamiento y necesidad de focalizar los beneficios sin abandonar la universalidad de la atención, han determinado que la Política Social haya continuado desarrollándose de modo creativo y cada vez más integral. El análisis de los nuevos programas sociales en ejecución a partir del año 2000, apunta líneas muy promisorias sobre cómo proceder para que se potencien las acciones y los resultados excedan las posibilidades financieras.

Una serie de características de la sociedad cubana coadyuvan a que sea posible la aplicación de una Política Social como la descrita. En primer lugar, tal cual se apuntó, se cuenta con la voluntad política del gobierno sin la cual poco se puede lograr. A ello se añade el compromiso colectivo con la realización de un proyecto social, el elevado desarrollo social alcanzado previo a la crisis económica de los noventa, y la solidaridad que caracteriza a la población, todo lo que se convirtió en una fortaleza para contrarrestar las severas dificultades.

222

En segundo lugar, es una sociedad organizada, con un elevado grado de institucionalidad, con capacidad de controlar y evaluar los resultados con criterios científicamente fundamentados, y monitorear las situaciones locales. Asimismo, cuenta con un sistema de estadísticas económicas y sociales suficientemente desarrollado. En tercer lugar, en la aplicación de las medidas sociales participan en forma conjunta el gobierno, las organizaciones sociales, las organizaciones políticas y las familias.

Sin embargo, para disminuir los problemas de pobreza, desigualdad y vulnerabilidad se requiere, además de la vía social, lograr avances en las condiciones económicas, pues el crecimiento también es condición necesaria para el desarrollo social. Por eso se ha apostado a que el crecimiento del capital humano y de la solidaridad permitirá obtener el crecimiento económico requerido.

Cuba más que mito es realidad, evento único en el mundo, pues a partir de las condiciones de subdesarrollo tercermundista y bajo el acoso del país más poderoso de la tierra, ha logrado resultados sociales comparables, en algunas esferas, con los de países desarrollados■



3

SUECIA: SU CONTEXTO Y SU SIGNIFICADO

225

INTRODUCCIÓN

Este capítulo se inicia con una reflexión respecto a algunos dilemas que se debaten en el ámbito social, dándole respuesta a partir de la experiencia sueca. A continuación se expone la Política Social sueca en los años noventa, comenzando por el marco económico y recorriendo las distintas esferas sociales.

El capítulo concluye con una síntesis del desarrollo social que ha tenido lugar en Suecia, y explica cómo la Política Social sueca ha convertido al país en un laboratorio social de interés internacional.



3.1 CAPITALISMO, DESARROLLO ECONÓMICO Y POLÍTICA SOCIAL

Suecia, como todo país, tiene su propia historia, y puede ser utilizada como un punto de partida adecuado para cuestionar prejuicios ideológicos sobre la Política Social, el capitalismo, el desarrollo económico, la globalización y la igualdad, entre otros.

País pequeño y poco poblado, con 8,9 millones de habitantes y una superficie de 441 mil kilómetros cuadrados, tiene menos habitantes por kilómetro cuadrado que Cuba -22 contra 102-. Hasta fines del siglo XIX era un país económicamente subdesarrollado y uno de los países de Europa Occidental más rural y de mayor emigración.

Sin embargo, no fue nunca una colonia y después de la unión con Dinamarca durante la edad media, no ha vuelto a ser gobernado desde fuera. Después de la segunda guerra mundial, Suecia se convirtió en país de inmigración. El primero de enero de 2001 el total de ciudadanos nacionalizados suecos y de extranjeros constituía la octava parte (12,2%) de toda la población, cifra similar a la de Estados Unidos.

226

Suecia es una economía abierta. Ya a fines del siglo XIX, las exportaciones equivalían a una quinta parte del PIB y en el año 2000 las mismas eran casi dos quintas partes del producto. A pesar de que las exportaciones, a comienzo del siglo XX estaban dominadas por las materias primas (madera, mineral de hierro, y avena), el país desarrolló una industria mecánica de orientación internacional basada, en parte, en los inventos técnicos nacionales, tal el caso de la industria telefónica Ericsson.

Al rápido y exitoso desarrollo de la industria le correspondió el crecimiento de un fuerte movimiento obrero, que se consolidó gracias al incremento de la escolaridad de las clases populares y la experiencia de organización colectiva en movimientos religiosos y contra el alcoholismo.

Se establecieron así las bases del Estado de Bienestar sueco: una economía eficiente y competitiva, un movimiento obrero fuerte, y una tradición política popular de negociaciones. Los terratenientes y las clases altas preindustriales desaparecieron poco después de 1900.



Siguieron luego tres decenios dominados por una política burguesa moderna junto a un movimiento obrero creciente. Con el triunfo electoral de la socialdemocracia, en 1932, se produjo un avance importante en el bienestar social. Los socialdemócratas han gobernado Suecia durante 62 de los 71 años transcurridos desde 1932. El mapa político del país se completa con una oposición burguesa, que gobernó entre 1976-82 y entre 1991-94, y una fuerza de izquierda y ecológica organizada en partidos políticos actualmente aliados con los socialdemócratas.

Circunstancias especiales y afortunadas han hecho que el país no se haya visto envuelto en ninguna de las dos guerras mundiales. La experiencia sueca subraya que el mundo contiene muchas alternativas socioeconómicas, siendo más complejo que las representaciones ideológicas comunes. Suecia es interesante internacionalmente pues su experiencia, junto a la de otros países, muestra la posibilidad de realizar opciones en el mundo actual.

3.1.1 Dilemas del Desarrollo Social

227

Se analizan a continuación un conjunto de dilemas destacados en el debate social moderno que, junto con una base de datos empíricos, abren la posibilidad de una toma de posición independiente y racional sobre el tema.

Dependencia del mercado mundial y Política Social

¿Es la dependencia del mercado mundial, medida por el porcentaje del PIB que representan las exportaciones, necesariamente un impedimento para desarrollar una política social extensa? ¿Es una política social generosa un impedimento para la competitividad internacional?

La respuesta más acertada a ambas preguntas es que no lo es necesariamente, y la evidencia empírica resulta sorprendentemente clara. En relación a la primera pregunta, se observa en los años 80 y 90 en los países de la OCDE una correlación positiva entre la dimensión de los gastos sociales y la dependencia del mercado mundial. A

mediados de los noventa la correlación fue $r = 0,26$. Suecia no es una excepción en este aspecto.

En cuanto a la segunda, los datos que el Foro Económico Mundial publica cada año en su informe sobre la competitividad entre diferentes países sobre la base de dos dimensiones: i) competitividad de crecimiento, es decir, las perspectivas para el crecimiento económico, y ii) eficiencia empresarial, son elocuentes. Tal como se presenta en la tabla 24, los países de bienestar nórdicos están en el tope de esta clasificación efectuada por los jefes empresariales y sus economistas.

Tabla 24
INDICES DE COMPETITIVIDAD: PAÍSES CLASIFICADOS
EN LOS DIEZ PRIMEROS LUGARES, 2003

Lugar del ranking	Índice de competitividad de crecimiento	Índice de eficiencia empresarial
1	Finlandia	Finlandia
2	Estados Unidos	Estados Unidos
3	Suecia	Suecia
4	Dinamarca	Dinamarca
5	Taiwán	Alemania
6	Singapur	Gran Bretaña
7	Suiza	Suiza
8	Islandia	Singapur
9	Noruega	Países Bajos
10	Australia	Francia

Fuente: Foro Económico Mundial (2003).

Llama la atención que de los 102 países clasificados, los cinco países nórdicos aparecen entre los diez mejores en la categoría competitividad de crecimiento, siendo a su vez los países que tienen mayor nivel de bienestar social.

Entre los diez países con mayor eficiencia empresarial, aparecen seis de los Estados de Bienestar más generosos del mundo: Finlandia, Suecia, Dinamarca, Alemania, Holanda y Francia. Bélgica, otro país socialmente generoso, aparece en el lugar 15.

De los países latinoamericanos incluidos en el estudio, Chile se ubica en el lugar 28, en el índice de competitividad de crecimiento, muy por encima de los demás países de la región. México, que es el próximo país en la lista, ocupa el lugar 47. En el índice de eficiencia empresarial, Chile se ubica en el lugar 32, seguido de Brasil en el 34.

Globalización del capital y Estado de Bienestar

Es muy posible que la globalización del capital ponga límites a las posibilidades del Estado de Bienestar. La posibilidad del capital de desplazarse rápidamente de un país a otro ejerce una fuerte presión sobre la política económica adoptada por los Estados nacionales. Muchas de estas presiones, así como la presión ideológica, tanto internacional como nacional, busca una reducción del papel del Estado en la economía, lo que puede influir en las políticas sociales. Sin embargo, los planteamientos sobre la crisis, colapso o imposibilidad del Estado de Bienestar, parecen no tener fundamento.

Antes de la transnacionalización del capital, los Estados nacionales se fortalecieron significativamente. En los últimos años, no se observa la existencia de una correlación entre la mayor globalización del capital y la expansión de los estados sociales nacionales como se presentaba en los sesenta y setenta, especialmente en los países de la OCDE y sobre todo en Europa Occidental.

En la tabla 25 se compara el crecimiento del Estado, medido por la variación en los impuestos, en los gastos y en las transferencias a la seguridad social, respecto al año 1960 con el aumento de los flujos transnacionales en igual período, en los países de la OCDE.

Llama la atención la expansión estatal desde 1960. Hasta mediados de los años noventa el aumento de los gastos gubernamentales era superior a las importaciones y a los movimientos de entradas y salidas del capital. La movilidad del capital en los últimos años del siglo XX fue enorme, tendencia que se detuvo en el año 2000. En el 2001 las inversiones extranjeras directas disminuyeron a la mitad. El stock de inversiones extranjeras subió de 6% del PIB mundial en 1980, a 9% en 1990, a 10% en 1995 y a 20% en 2000. Luego se estancó alcanzando un 21% en el 2001.

Tabla 25
PAÍSES DE ALTOS INGRESOS DE LA OCDE: EXPANSIÓN ESTATAL Y
GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA
(variación en puntos de porcentaje del PIB)

Variable en relación al PIB	Variación del porcentaje en relación al PIB, ponderado según tamaño de la economía		
	1960-1985	1960-1995	1960-2000
Flujos transnacionales de capital a/	4	11	30
Importaciones	7	8	13
Impuestos	7b/	8b/	9b/
Gastos gubernamentales	14	20	19
Transferencias de seguridad social	7	7	6
a/ Comprende entradas y salidas de inversiones de todo tipo, según Estadísticas de la Balanza de Pagos del FMI. b/ Las series temporales se inician en 1965, pero en las series de la OCDE de todos los ingresos corrientes gubernamentales, el impuesto total de 1960 fue aproximadamente el mismo que el de 1965.			
Fuente: Flujo de capitales: FMI: Estadística de Balanza de Pagos, varios números Importaciones, gastos gubernamentales y transferencias de seguridad social: OCDE, (1997), y OCDE, (2001a). Gastos gubernamentales del 2000 y tamaño de las economías: OCDE, (1999). Impuestos: OCDE(2000).			

Relación entre trabajo y Políticas Sociales

La pregunta que se hace es si las políticas sociales generosas mantienen a las personas alejadas del trabajo. En un plano abstracto hay naturalmente un problema de incentivo. El apoyo generoso a los desempleados, los subsidios por enfermedad y las pensiones son protecciones que pueden ser aprovechadas por algunos para no trabajar, pero no es lo general. El empleo es parte de un complejo de instituciones y relaciones sociales que produce efectos sobre el tamaño y la generosidad de la Política Social. Suecia y los países escandinavos tienen un alto nivel de empleo -uno de los más altos del mundo- y a la par disfrutan de una amplia protección social.

La tasa de ocupación en Suecia y Dinamarca es elevada y casi igual a la de Estados Unidos. En el caso de Escandinavia ello se debe, fundamentalmente, a la alta participación económica de las mujeres.

Tabla 26
UNIÓN EUROPEA: PROTECCIÓN SOCIAL Y TASA DE EMPLEO
(porcentaje)

PAÍS	GASTOS SOCIALES (% del PIB) (año 2000)	TASA DE EMPLEO (% de la población de 15 a 64 años) (año 2001)
Suecia	32,3	75,3
Francia	29,7	62,0
Alemania	29,5	65,9
Dinamarca	28,8	75,9
Austria	28,7	67,8
Holanda	27,4	74,1
Gran Bretaña	26,8	71,3
Bélgica	26,7	59,7
Grecia	26,4	55,6
Finlandia	25,2	67,7
Italia	25,2	54,9
Portugal	22,7	68,7
España	20,1	58,8
Irlanda	14,1	65,0

Fuentes: *Protección Social: Eurostat (2003).*
Empleo: OCDE (2002b).

231

3.1.2 Efectividad de las Políticas Sociales

El sistema político social debería ser, en principio, evaluado según su efectividad. ¿Cuánto de efectividad tienen las transferencias en la prevención de la pobreza?; ¿qué relación existe entre el estado de salud de la población y los gastos de salud?. Es difícil en la práctica realizar comparaciones exactas entre países con diferentes sistemas sociales y condiciones de vida. La OMS, en el Informe de Salud Mundial 2000, ha hecho un ambicioso, aunque controversial, intento por medir, al menos en los grupos de países similares, los efectos del sistema de salud.

Tomando los datos de este informe puede efectuarse una comparación entre los gastos en salud y el nivel de la salud que se obtiene, medida por la esperanza de vida saludable. En la tabla 27 se presenta el ranking que ocupa el país en el gasto per cápita en salud y el ranking en el nivel de salud que se obtiene. La relación entre ambos puede interpretarse, muy aproximadamente, como una expresión de la eficiencia o la ineficiencia de la política y del sistema de salud.

La cantidad de años de buena salud (esperanza de vida ajustada por discapacidad) es en principio una buena forma de medir la salud pero la comparabilidad es imperfecta. La medida no responde sólo al sistema de salud sino también a la dieta y el estilo de vida. Se puede aducir, sin embargo, que un buen sistema de salud debería mantener a la población informada sobre los diferentes riesgos de salud.

Los ciudadanos de Estados Unidos realizan el mayor gasto per cápita en salud, puede observarse que en el rango de países ocupa el

Tabla 27
PAISES SELECCIONADOS: EFICIENCIA DEL SISTEMA DE SALUD

232

País	Ranking en Gasto per cápita en salud a/ (1)	Ranking en Nivel de Salud b/ (2)	Eficiencia (1) - (2)
Estados Unidos	1	24	-23
Suiza	2	88	-6
Alemania	3	22	-19
Francia	4	3	1
Luxemburgo	5	18	-13
Austria	6	17	-11
Suecia	7	4	3
Dinamarca	8	28	-20
Japón	13	1	12
Australia	17	2	15
España	24	5	19
Chile	44	32	12
Cuba	118	33	85

a/ Gasto total per cápita en dólares internacionales.
b/ Esperanza de vida ajustada por discapacidad.

Fuente: OMS (2000).

primer lugar, lo que puede interpretarse como que el sistema de salud de Estados Unidos es el más caro del mundo. A su vez, el estado de salud promedio de su población es inferior al de otros países desarrollados, ya que sólo ocupa el lugar 24 en relación a esta variable. En este sentido es un sistema ineficiente.

Por su parte los ciudadanos de Japón, Australia y España, obtienen mucha salud por el dinero que gastan. En el sistema sueco los individuos realizan un gasto importante pero resulta bastante eficiente, al obtener un nivel de salud elevado. En el mismo, el control de los costos es riguroso y a pesar de la creciente necesidad de servicios médicos debido al envejecimiento de la población, los gastos en la salud en Suecia en el 2000 -en porcentaje del PIB- fueron más bajos que en 1980: 7,9% y 9,5% respectivamente (OCDE, 2003b).

Según el informe 2000 de la OMS sobre la Salud en el Mundo, los ciudadanos de Chile y Cuba poseen el mejor estado de salud entre los países de América Latina. Cuba alcanza este nivel con un gasto per cápita muy reducido.

Una manera de captar la eficiencia de los gastos sociales es relacionarlos con la pobreza. Un indicador relevante a tener en cuenta es la relación entre el gasto en pensiones de jubilación y la incidencia de la pobreza entre las personas adultas mayores. A un sistema de pensiones efectivo se le puede exigir que no deje en la pobreza a ninguna persona anciana. No obstante, aún en los países ricos la capacidad de impedir la pobreza entre los adultos mayores varía mucho.

Como se observa en la Tabla 28, Australia y Estados Unidos se ubican en una clase muy desfavorable en términos de pobreza relativa de vejez, al reportar una cuarta parte o más de los ancianos en situación de pobreza. El sistema británico, una combinación de pensiones públicas y privadas en que predominan las últimas, parece ser el menos efectivo. La pobreza relativa en Gran Bretaña, con un gasto en pensiones ligeramente por debajo del promedio de la Unión Europea, es mucho más alta que en ésta. No es extraño que en Gran Bretaña, hasta mediados de 1990, hubiera jubilados que morían de frío cada invierno debido a que el combustible no estaba al alcance de su poder adquisitivo⁷⁰.

70 Actualmente el gobierno otorga una pensión especial destinada a combustible.

Tabla 28
PAÍSES DE LA OCDE: GASTO EN PENSIONES
Y POBREZA RELATIVA ENTRE ADULTOS MAYORES,
1994 - 2000 (porcentaje)

PAIS	Gasto en Pensiones a/ (% del PIB)	Población mayor de 64 años	
		Muy pobres b/ (%)	Pobres c/ (%)
Alemania	13,0	4,0	7,0
Australia	4,0d/	12,4	29,4
Austria	11,0	6,9	10,3
Bélgica	11,6	3,7	11,7
Canadá	4,9d/	1,7	7,8
Dinamarca	10,7	1,7	6,6
España	9,9	3,9	11,3
Estados Unidos	5,1d/	15,0	24,7
Finlandia	11,7	1,1	8,5
Francia	13,5	3,4	9,8
Gran Bretaña	11,5	10,2	20,9
Holanda	13,3	3,3	6,4
Italia	15,1	4,5	12,2
Noruega	9,0	0,7	14,5
Suecia	12,2	1,5	6,4
Suiza	12,6	4,7	8,4

a/ Gasto en pensiones públicas y privadas obligatorias, los datos corresponden a 1998 o 1999.

b/ Ingreso disponible menor del 40% de la mediana del ingreso nacional rectificado por el tamaño de la economía familiar después de impuestos y transferencias.

c/ Ingreso disponible menor al 50% de la mediana del ingreso nacional.

d/ Los datos son de fuente diferente y no son completamente comparables con la de los países europeos.

Fuente: Gastos en pensiones:

- Países de Europa: Eurostat (2002b) (www.europa.eu.int/comm/eurostat).

- Otros países: OCDE (2001b).

Pobreza: Estudio de Ingresos Luxemburgo (2003)

(www.lisproject.org/key/figures/poverty_table).

Suecia se destaca por la eficiencia, al mostrar uno de los niveles más bajos de pobreza en edades avanzadas junto con un nivel de gasto de pensiones en torno al promedio de la Unión Europea.

Suecia es miembro de la Unión Europea desde 1995 y muchos de sus habitantes temen que ello conduzca a la disminución de la igualdad y seguridad social sueca. La competencia del mercado común

podría llegar a tener efectos negativos hasta en los Estados de Bienestar más generosos, aunque a la fecha tanto los impuestos como la Política Social continúan siendo responsabilidad de los Estados miembros y no de la Unión. Por su parte, la Unión ha tenido como efecto estimular el aumento de las medidas de política social en los países de Europa del Sur, como Grecia, Portugal y España.

La pobreza relativa varía mucho dentro de los estados miembros de la Unión Europea. Si se clasifica como pobre relativo a las personas con ingreso inferior al 60% del ingreso nacional medio se pueden agrupar dichos países en tres, tal como se presenta en la tabla 29.

Tabla 29
UNIÓN EUROPEA: TRES CULTURAS DE POBREZA, 1999
(% de la población con ingreso inferior al 60%
de la mediana del ingreso nacional)

ALTA POBREZA		POBREZA MEDIA	
Grecia	21		
Portugal	21	Francia	15
España	19	Bélgica	13
Reino Unido	19	Luxemburgo	13
Italia	18	Austria	12
Irlanda	18		
BAJA POBREZA			
	Alemania	11	
	Dinamarca	11	
	Finlandia	11	
	Holanda	11	
	Suecia	9	

235

Fuente: Comisión Europea, (2002) y Eurostat, (2002a)

Suecia pertenece a un grupo de países de pobreza relativa baja. En el polo opuesto se encuentran los países menos desarrollados de Europa Occidental, junto con Irlanda, Italia y Reino Unido.

Los estados sociales de la Unión Europea conforman dos polos. Por un lado, están los países nórdicos en los cuales a menudo se incluye Holanda, los cuales se caracterizan por realizar grandes gastos sociales, tener poca pobreza, bajo desempleo, alto empleo entre las mujeres y limitada desigualdad tanto entre géneros como entre las clases. Por el otro, se encuentran los países menos desarrollados de Europa Occidental del Sur, diametralmente opuestos a



los primeros en todos los aspectos mencionados y a los cuales se ha sumado, en términos de diferencias de clase y pobreza relativa, la históricamente desarrollada Gran Bretaña. La diferencia entre Europa del Sur y Europa del Norte ha disminuido en los últimos cincuenta años pero aún perdura.

3.2 POLÍTICA SOCIAL EN SUECIA EN LA ÚLTIMA DÉCADA

3.2.1 EL Marco Económico

236

Suecia llegó a ser uno de los países más prósperos del mundo a mediados del siglo XX. A comienzo de los años setenta, el PIB per cápita, medido en PPA, era el cuarto más elevado del mundo después de Suiza, Estados Unidos y Luxemburgo; y en 1975 era 28% más alto que el promedio de los países de la OCDE. Luego se produjo una cierta disminución de la distancia de Suecia respecto a los países ricos, al reportarse, en 1990, un PIB un 16% más alto que la norma de la OCDE y ubicarse en el séptimo lugar en el mundo. Suecia superó las grandes crisis económicas internacionales de 1974-75 y 1981-82 con pleno empleo. Esta política tuvo su precio: inflación, aumento de los costos, problemas de balance comercial y devaluación.

Durante la segunda mitad de 1980, el país fue arrastrado por la ola de especulación capitalista internacional. Se permitió el libre movimiento de capitales a través de las fronteras y se abolió la regulación de créditos. Los negocios inmobiliarios y de acciones florecieron gracias a los préstamos de fácil acceso, cuya deuda disminuyó a causa de la inflación. Tarde o temprano se produce una caída después de semejante ola de especulación, cuando las expectativas de un aumento permanente de los precios de acciones y propiedades desaparecen. En Suecia, al igual que en Finlandia y Noruega, la caída tuvo lugar a comienzos de los años noventa. La inflación había sido reducida por la política económica y la deuda, en términos reales, de los especuladores creció rápidamente. Muy pronto, todo el sistema



bancario sueco entró en crisis debiendo ser auxiliado por grandes aportes estatales, conduciendo a una sensible contracción de la actividad económica.

La crisis no fue tan violenta como en las economías de América Latina. El PIB sueco se redujo en 4,5% entre 1991 y 1993, recuperándose rápidamente en los dos años posteriores. En 1995 el PIB superaba el registrado en 1990. Sin embargo, la posición económica relativa de Suecia sufrió un debilitamiento duradero, pasando a ocupar el lugar número 14 entre los países de la OCDE en 1995 y el 18 en el año 2002. Aun así, el país se ubica por encima del promedio del conjunto de los países ricos, tanto de la Unión Europea como de la OCDE.

El ingreso medio disponible de los ciudadanos suecos sufrió una disminución mayor que la experimentada por el PIB y por un período mayor, entre 1991 y 1995 se redujo en un 8%. Luego ha ido creciendo y en el año 2001 era 9% más alto que en 1991. Esta recuperación no ha sido igual para todos los estratos de edades de la población. Los jóvenes entre 20 y 22 años tenían un ingreso menor en 2001 que el correspondiente a 1991, en tanto el grupo de 40 a 49 años mantuvo aproximadamente el mismo nivel de ingreso.

237

La distribución de ingresos que durante los años sesenta y setenta se había nivelado considerablemente, tomó una nueva orientación. El índice Gini para los ingresos disponibles de los individuos que era de 0,20 en 1980, se elevó a 0,22 en 1990, a 0,26 en 1996 y alcanzó el valor de 0,28 en 1999⁷¹. Aún en esas condiciones el nivel de desigualdad no era muy elevado desde el punto de vista internacional, pues equivalía aproximadamente al promedio de los países de Europa Occidental del Norte. Sin embargo, a pesar de que la mediana del ingreso en 2001 fue mayor comparada con la de 1991, el número de pobres es mayor.

La industria sueca es de propiedad privada y actualmente una parte considerable está en manos de propietarios extranjeros, sin embargo el sector público mantiene una posición central en la sociedad sueca. Durante los años de crisis, 1992 y 1993, el gasto público

71 Este valor del coeficiente de Gini para 1996 y 1999 no coincide con el estimado en el Estado de Luxemburgo que se presenta en la Tabla 4, por razones metodológicas.



equivalía a las dos terceras partes del PIB, mientras en el año 2000 representaba el 52% de esa variable. Aún así era el porcentaje más elevado en el área de la OCDE, donde el promedio alcanzaba el 37%, y de la Unión Europea donde este promedio era de 43%. En relación a la historia de Suecia esto significa una disminución de casi un 10% en relación a los años ochenta y noventa. El sector público sueco luego del 2000 está regresando al nivel de gasto público que tenía en la segunda mitad de los setenta.

Un 60% del presupuesto público se utiliza en gastos del gobierno central (incluyendo los subsidios a las municipalidades y provincias), una tercera parte es utilizado por las municipalidades y una octava parte por las provincias. Los gastos más elevados de las municipalidades son en la educación obligatoria, el cuidado de la vejez y la educación preescolar.

238

La función principal de las provincias es el cuidado de la salud, el transporte provincial y algunas funciones económicas y culturales. Tanto las provincias como las municipalidades tienen derecho a recaudar impuestos propios. La mitad del gasto público corresponde a "consumo público" en la cuenta de Presupuesto Nacional, es decir sueldos y equipamiento para los empleados públicos. El resto se destina a transferencias, en tanto una tercera parte de éstas son transferencias sociales, además de intereses de deuda y subsidios.

Los beneficios sociales a los ciudadanos se componen de 60% en efectivo y 40% en servicios, excluyéndose la educación en este cálculo. La distribución de las diferentes funciones se deduce de la tabla 30.

El amplio compromiso con las pensiones y jubilaciones, así como con la salud es común para casi todos los países de la OCDE. Suecia se diferencia del promedio por el mayor peso de los gastos destinados a servicios de cuidado a los ancianos en el hogar, el seguro familiar, la educación preescolar, la capacitación profesional, los programas de trabajo y reinserción laboral para los desempleados, y el subsidio a la vivienda⁷².

72 Esta y otras comparaciones internacionales sobre la organización y funcionamiento del Estado de Bienestar sueco han sido extraídas de OCDE (2002a).



Tabla 30
SUECIA: GASTOS SOCIALES^{a/} POR FUNCIÓN Y DESTINATARIOS,
2000 (porcentaje del total de gastos sociales)

Actividad	% del total del gasto social
Atención y servicios a la vejez	37
Salud	25
Discapacidades	15
Familia, niños	11
Desempleo	8
Otras prestaciones sociales	3
Vivienda	2
Pensiones a sobrevivientes	2
a/ Incluye tanto prestación de servicios como transferencias	

Fuente: *Statistics Sweden, (2002).*

3.2.2 Educación

239

Como se señaló anteriormente, la educación en la mayoría de los países de Europa y de la OCDE, constituye un área independiente de la Política Social. Es, por supuesto, una separación bastante arbitraria.

Suecia tiene un sistema de educación público con una enseñanza general obligatoria de nueve años, y una enseñanza secundaria de 2-3 años a la que asiste el 90% de los jóvenes. La escuela, los textos de estudio y la alimentación son gratuitos, aunque algunas municipalidades han comenzado a planear cuotas por esta última. La enseñanza terciaria es principalmente pública y gratuita, sin embargo, la admisión es limitada mediante pruebas de ingreso y se planifican cupos generales para todo el país. Las Universidades son estatales pero existen, al mismo tiempo, Escuelas Superiores privadas de estudios empresariales y de tecnología, las que tienen un carácter exclusivo y no han jugado un rol de importancia en la historia moderna del país, ni siquiera para la clase alta.

El gobierno burgués de 1991-94 introdujo un sistema de bono escolar (sistema de *voucher*). Es decir el derecho de los padres de



utilizar la misma suma de dinero que cuesta la enseñanza de un niño en la escuela pública, para enviar a sus hijos a colegios privados, los cuales no tienen derecho al cobro de cuotas, sino que deben funcionar con el mismo presupuesto que las escuelas públicas.

En Estocolmo y en alguna de las mayores ciudades, bajo el gobierno burgués, han sido relativamente significativos los colegios privados. No es mucha la ganancia que se puede extraer de esta actividad, pero hay empresas que por razones ideológicas o religiosas se han dedicado al rubro de escuelas privadas. Algunas han sido establecidas por pedagogos empresariales, pero la mayoría son conducidas por organizaciones religiosas musulmanas y cristianas. La posibilidad de los padres de elegir una escuela privada pagada con dinero público ha permitido a ciertas minorías étnicas con recursos económicos y culturales, o a las clases altas de estas minorías, enviar a sus hijos a escuelas mejores, especialmente en cuanto al idioma. Pero para los hijos de la clase obrera de una minoría étnica débil, la exclusión social tiende a aumentar.

240

El gasto en educación se ubica entre un 7% y un 8% del PIB, lo cual desde el punto de vista internacional es relativamente alto. Se destina el 37% a la educación primaria de nueve años, 22-23 % a la educación terciaria, 14-15% a la secundaria, 5% a la educación preescolar y 4% a la educación de adultos. El resto de los gastos tiene por objetivo brindar apoyo especial en los estudios a los alumnos que lo necesiten.

¿Cómo funciona el sistema escolar sueco? A partir de un estudio de la OCDE realizado en el 2001 entre los estudiantes de 15 años de 32 países se puede obtener algunas indicaciones. Se comparó la capacidad de comprensión de un texto de lectura, matemática y ciencias naturales. Suecia se clasificó por encima del promedio en las tres pruebas, pero muy por debajo de las naciones a la cabeza del certamen: Japón y Finlandia. Incluso muy por debajo de Australia, Canadá, y Gran Bretaña. Estados Unidos se clasificó por debajo de Suecia en el área matemática, al igual que Alemania y Francia aunque esta última estuvo muy cerca⁷³. En general es un resultado más que aceptable para la enseñanza sueca con su carácter igualitario y público.

73 Extraído del resumen publicado por Le Monde, 5 diciembre 2001.



La enseñanza en Finlandia, país que se ubicó en el segundo lugar del certamen también es completamente gratuita.

3.2.3 Alimentación

En el siglo XIX y comienzos del XX, el hambre constituyó un problema en Suecia. En 1917, fue la última vez que surgió como un problema social, cuando los bloqueos de la guerra y la inflación causaron una crisis alimentaria en la clase obrera, que provocó disturbios por el hambre en varias zonas del país. Durante la segunda guerra mundial los alimentos debieron ser racionados.

La política de alimentación sueca en la actualidad, contiene dos componentes. El apoyo económico a los agricultores -grupo económico que se ha reducido progresivamente-, el que se recibe a través de los subsidios para los agricultores de la Unión Europea, política que genera actualmente controversia a nivel mundial por la discriminación contra países del Tercer Mundo exportadores de alimentos. El otro componente es una política activa de consumo que vigila la calidad de los alimentos autorizados para la venta en Suecia.

241

Durante los últimos años ha surgido un nuevo tema: el compromiso con un trato correcto a los animales, en la industria alimentaria. Las reglas suecas contra el descuido y brutalidad hacia los animales son rigurosas. Se han establecido reglas para la industria avícola y porcina, por ejemplo respecto a disponer de espacios adecuados para los animales. El país se ha comprometido con la lucha de la Unión Europea en contra de la crueldad a que son expuestos los animales durante el transporte a los mataderos.

3.2.4 Salud

Suecia tiene un amplio sistema de salud pública. Se reportan, en el sector público, unos 276 médicos por cien mil habitantes en el año 2000, es decir, la misma densidad que en Estados Unidos considerando médicos en servicios privados y públicos, y aproximadamente la



mitad de la densidad de médicos que en Cuba⁷⁴. La mayoría de los hospitales, incluso los más prominentes, son públicos. El servicio de salud es organizado por las diputaciones de provincias y se financia en su mayor parte por medio de impuestos.

En los años noventa se creó un nuevo sistema de administración pública. Por un lado se realizó la separación entre quienes solicitan un servicio médico y quienes lo prestan, por medio de un sistema de contratos. Por otro lado, se aplicaron restricciones centrales al presupuesto en salud, lo que ha hecho más efectivo el servicio de salud sueco. Las medicinas no son gratuitas, en el año 2000 las cuotas de los pacientes cubrieron el 22% de todos los costos de salud. La asistencia odontológica es gratis hasta la edad de 19 años. El seguro dental otorga a los adultos una subvención por costos odontológicos.

Por tradición, el servicio de salud sueco ha tenido su base en los hospitales, incluyendo la asistencia primaria. En los últimos tiempos se ha hecho un esfuerzo por prestar la asistencia primaria con médicos de cabecera elegidos por los pacientes y en centros de salud locales. Las enfermeras juegan un rol importante en la asistencia primaria.

242

La residencia otorga automáticamente el derecho a la atención médica, aunque en ocasiones hay que esperar hasta un año por una operación. La función del seguro de enfermedad es, sobre todo, compensar la pérdida de ingreso por ese concepto. Antes de la crisis, la compensación era de un 100% de los ingresos laborales, durante la crisis se redujo a un 75% y actualmente es de un 80% sin que sobrepase un límite de ingreso prefijado. El empleador paga las dos primeras semanas y, de esta manera, se pretende brindarle al mismo un incentivo a invertir en la prevención de salud de sus empleados, lo que hasta el momento no ha sido muy exitoso.

En las mediciones internacionales de salud, Suecia muestra resultados favorables. La mortalidad infantil es de tres por mil nacidos vivos, la más baja en el mundo, y la mortalidad materna es de cinco por cien mil nacidos vivos, la segunda más baja del mundo después de Grecia. Entre 1970-75 y 1995-2000, aumentó la esperanza de vida al

⁷⁴ La estadística sueca es comparable con la brindada por el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD, tabla 6.



nacer en 4,6 años, pasando a 79,3 en promedio (81,8 para las mujeres y 76,6 para los hombres). También la salud de los jubilados ha mejorado.

La crisis de los años noventa ha tenido efectos negativos en la salud. La proporción de personas con enfermedades de larga duración ha aumentado, como también aquellos que requieren medicamentación prolongada. Las bajas de largo plazo por enfermedad son un problema económico creciente para los seguros de enfermedad. Los síntomas de estrés, cansancio, dificultades para dormir, dolor de cabeza y angustia han aumentado, y es la salud de los jóvenes adultos la que ha empeorado, principalmente entre los empleados, según la Oficina Nacional de Estadística y sus encuestas y estudios sobre las condiciones de vida de los suecos.

Obviamente, ello tiene su origen en la situación del mercado del trabajo, en el riesgo y el temor de quedar desempleado y en las relaciones de trabajo cada vez más exigentes, durante la fase de expansión económica a fines de los años noventa.

La información indica, además, que el propio sector de la salud genera mucho estrés y mala salud entre sus empleados, sobre todo en los de jerarquías de menor rango, y las bajas por enfermedad son mayores entre los empleados del sector salud que dependen de las municipalidades o las provincias, que entre aquellos dependientes del sector privado o del gobierno nacional.

Severas racionalizaciones, recortes dentro del sector de cuidados y el incremento de las cuotas a los pacientes han causado efectos negativos. El número de personas que se consideran tratadas injustamente o erróneamente por el servicio de salud se duplicó entre 1978 y 2000, de 8% a 15% de la población atendida. Pero el número de personas que se abstienen de la asistencia médica debido a los costos es aún muy reducido, alrededor del 1%. El gasto de salud tiene, aproximadamente, el mismo peso que el gasto en educación, un 7,6% del PIB.

Recurrentemente surge la pregunta de si las diputaciones de provincia son la forma mejor y más efectiva de organizar la salud. Noruega, que tenía el mismo sistema, estatizó el servicio de salud hace unos años y se señala que ha sido con éxito.



3.2.5 Familia y Niños

La política familiar en Europa se considera dentro de la Política Social. En Suecia se impulsó, en los años treinta, como parte de la política demográfica orientada a aumentar la baja cifra de nacimientos. En los gobiernos socialdemócratas, bajo el influjo de las teorías de los premio Nóbel de la Paz y de Economía, Alva y Gunnar Myrdal, la política demográfica sueca tuvo una fuerte orientación social, reformadora y feminista para la época, a diferencia de otros países.

Suecia y los demás países escandinavos fueron los primeros en el mundo en romper con la tradición del patriarcado, al crear un derecho de familia igual para el esposo y la esposa en la primera década del siglo XX.

244

La política familiar actual no está dirigida directamente a influir en el número de nacimientos, que es muy bajo, a pesar de que la fecundidad sueca es más alta que la tasa promedio de los países de la Unión Europea. En el 2001, la tasa de fecundidad promedio en la Unión Europea era de 1,47 niños por mujer, mientras que la sueca alcanzaba a 1,57 niños por mujer, siendo inferior a la de Francia que se ubicaba en 1,9.

En su lugar, la política familiar tiene dos propósitos principales relacionados entre sí: aumentar la igualdad entre el hombre y la mujer; y hacer más fácil la combinación familia y trabajo. La piedra angular en esta política de familia es un seguro familiar y un sistema amplio de servicios de atención a los niños.

El seguro familiar se desarrolló de forma más igualitaria, en cuanto a género, que el antiguo seguro de maternidad. Suecia fue pionera mundial en este campo a mediados de los años setenta. Actualmente, el seguro de familia otorga a los padres 480 días remunerados de licencia posnatal.

En este caso, la compensación equivale al seguro de enfermedad, es decir, 80% del ingreso y no es necesario tomar la licencia inmediatamente después del nacimiento de un hijo, sino cuando se desee hasta que el niño cumpla ocho años de edad. La licencia com-



pleta no puede ser tomada solamente por uno de los padres, dos meses de licencia están reservados a uno de ellos. El padre tiene derecho, además, a diez días de licencia pagada durante los dos primeros meses después del nacimiento del hijo. Tres cuartas partes de los varones padres hacen uso de este derecho y el 14% de ellos hizo uso del derecho a licencia por paternidad en el año 2000. Sin embargo, la función de cuidado de los niños todavía, en magnitud significativa, permanece en manos de la mujer sin que se observe una equiparación entre géneros a principio del siglo XXI en esta materia. Aún así, han habido avances en el sentido de que la responsabilidad compartida de ser padres ha adquirido una mayor legitimidad, sobre todo entre las generaciones más jóvenes.

El cuidado público de los niños, que permite trabajar a ambos padres, comenzó a tener éxito alrededor de los años setenta. El parlamento sueco decidió, en 1991 y en forma más rigurosa en 1995, que era responsabilidad de las municipalidades ofrecer plazas de guardería o centros escolares a todos los niños mayores de ocho meses y hasta la edad escolar que, en Suecia, comienza a los siete años. En el año 2000, dos de cada tres niños entre dos y tres años y tres de cada cuatro niños de cuatro años asistían a centros preescolares.

245

Los servicios de atención a los niños fueron el primer objetivo de la privatización de los servicios sociales. Un gobierno burgués implantó la privatización, al introducir un sistema de bonos (*voucher*) mediante el cual los padres pueden elegir entre cuidado infantil privado o público. En ambos casos, el servicio se subvenciona con los impuestos y los centros preescolares privados no pueden cobrar cuotas extras. Además, en cuanto a la admisión, estos centros deben seguir el mismo orden o lista de espera que los centros públicos. En el año 2000, entre un 15% y un 16% del cuidado de los niños estaba en manos privadas. Por su parte, en Estocolmo, que hasta el 2002 estuvo bajo dirección burguesa, esta proporción alcanzaba al 80%.

Por los hijos menores de 16 años se pagan subsidios infantiles generales y por los hijos mayores de 16 años que siguen cursando estudios obligatorios hay un subsidio infantil prorrogado de igual importe que el subsidio infantil general.

En el año 2000, se gastó en la política familiar sueca un 3,3% del PIB sin incluir los costos del cuidado de la vejez.



3.2.6 Empleo

El pleno empleo se convirtió en la meta económica predominante de la socialdemocracia y en el centro de la política del Estado de Bienestar después de la segunda guerra mundial. Se diseñó, entonces, una política activa respecto al mercado de trabajo, cuyos constructores fueron los economistas sindicales Rehn y Meidner. En ese período, las empresas que tenían una baja productividad no hubieran podido sobrevivir si mantenían los sueldos de sus empleados a un nivel muy bajo, por lo que una política salarial homogénea, a nivel nacional, permitió impulsar la eficiencia de la economía sueca.

En Suecia, las grandes líneas en cuanto a la estructura y la evolución de los salarios se determinan a nivel nacional, por ramas de actividad y mediante negociaciones y convenios entre las organizaciones sindicales y patronales.

246

A pesar de que los empleados en Suecia no contaban, en la primera mitad del siglo XX, con reglas estrictas de protección del empleo como las desarrolladas en el Sur de Europa, la existencia de sindicatos y la legislación impedían que el empleador actuara en forma arbitraria. Por otra parte, el Estado implementaba medidas contra el desempleo, mediante apoyo al trabajador para trasladarse a regiones en expansión y con escasez de mano de obra, y a través de programas de recalificación de los trabajadores en nuevas profesiones o de incremento de su competencia profesional. Además, la protección comprendía la organización de trabajos especiales en caso de recesión laboral.

A fin de atender la política del mercado de trabajo, en los años cincuenta, se creó la Dirección Nacional de Trabajo que comprende una densa red de oficinas de empleo. Esta Dirección fue, en los años sesenta y setenta, uno de los centros de poder más importantes de la política sueca de empleo. Ningún ministro, con la excepción del Primer Ministro y el Ministro de Economía tenía tanto poder, en esta materia, como el Jefe de la Dirección Nacional del Trabajo.

La política activa del mercado de trabajo se convirtió en un producto de exportación dentro de la OCDE y resistió la prueba de fuego durante las crisis internacionales de mediados de los setenta y



comienzos de los ochenta. En esos años, el desempleo nunca superó el 4%. Se tomaron una serie de medidas en la lucha contra el desempleo. Entre ellas importa señalar, la orientación de la política económica hacia el estímulo a las exportaciones, mediante una fuerte devaluación, y el fomento de la demanda de productos nacionales. Asimismo, se expandió la educación secundaria y terciaria.

Pero a fines de los años ochenta, las ideas neoliberales influyeron incluso sobre la socialdemocracia sueca, de manera que ante la nueva crisis que se aproximaba en 1990-91, se priorizaron otras metas económicas en lugar del pleno empleo, incrementándose el desempleo, que alcanzó los niveles de Europa Continental, 8% entre 1993-97.

Una cierta recuperación ha tenido lugar desde entonces, pero los objetivos en materia de empleo fueron reducidos. La meta del nuevo gobierno socialdemócrata es mantener el desempleo no más alto de 4% en el 2004, y una ocupación de la población entre 20 y 64 años en el entorno del 80%. Hasta el otoño de 2003 no había indicios de que se pudiera alcanzar esta meta. El desempleo se ubicaba casi en un 5% de la fuerza laboral y el número de personas dentro del mercado del trabajo había disminuido en un 7%, comparado con 1990.

El énfasis de la política sueca de bienestar ha sido siempre prevenir y evitar el desempleo y para quienes están sin trabajo existe actualmente un sistema de seguro de desempleo. Este subsidio cubre el 80% de los ingresos laborales hasta un cierto límite, aproximadamente hasta el nivel de ingresos de un empleado de cargos altos, durante un año.

El control de las personas que reciben el seguro de desempleo y de su esfuerzo por conseguir trabajo es riguroso, mucho más que en otros países. El seguro de desempleo es organizado por más de 40 cajas vinculadas a organizaciones sindicales. Los subsidios se subvencionan principalmente mediante impuestos, siendo necesario pagar una cuota a la caja correspondiente.

En una perspectiva internacional, la situación del empleo en Suecia resulta ser, sin embargo, bastante positiva. La tasa de ocupación respecto a la población adulta es de 75% y está entre las más altas de la OCDE, después de Noruega y Dinamarca. El desempleo total en la OCDE se ubica entre un 6% y un 7% y en la Unión Europea entre un 7% y un 8% (OCDE, 2003a).

Las diferencias de género en la participación económica son muy pequeñas en Suecia y los demás países nórdicos. La tasa de participación económica del país, en el año 2000, era un 80% para los hombres y un 75% para las mujeres entre 16 y 64 años. Es interesante destacar que el nivel de actividad era más alto entre las mujeres con hijos menores de siete años, que entre los hombres solteros: 80% y 66% respectivamente. El 18% de todas las mujeres con trabajo remunerado entre 25-54 años, trabajan a tiempo parcial, lo cual es más bajo que el promedio de la OCDE. La forma insegura de empleo temporal ha aumentado con la crisis y abarca hoy al 15% del empleo total.

Una tercera parte de la fuerza activa de trabajo, en Suecia, es absorbida por organismos públicos. Este porcentaje era de 36,8% en 1990, antes de la crisis, y se redujo a 31,8% en 2000; sin embargo, si se incluyen también las empresas públicas, la cifra de empleados en el sector público asciende a un 38% lo cual es superior al promedio de la Unión Europea que es de 25% (Merllíé, D. y Paoli. P., 2000).

3.2.7 Seguridad y Asistencia Social

248

Parte importante del sistema de seguro social sueco ha sido analizado anteriormente: seguro de enfermedad, de familia y de desempleo. El sistema de pensiones de jubilación es, entre los no tratados hasta ahora, el más relevante.

Hasta 1999, en el sistema de pensiones sueco tres cuartas partes eran pensiones públicas y una cuarta parte eran pensiones generadas por ahorro privado. Estas últimas, estimuladas por los descuentos de impuestos, se extendieron desde los estratos sociales altos hacia los restantes, en la estructura de clases.

Este sistema consistía en: una pensión básica, universal e igual para todos; una pensión suplementaria determinada por la ley y basada en los ingresos; y en un suplemento, mucho menor, por acuerdos colectivos entre sindicatos y empleadores tanto públicos como privados.

En el sistema vigente, que se ha ido introduciendo gradualmente, se elimina la pensión básica y se introduce una pensión general basada en los ingresos. Se asigna además una cuota de 2,5% del

ingreso anual para una cuenta de pensión de ahorro obligatorio en un fondo de pensiones, llamada pensión por cuotas. El sistema se compone, también, de una regla de garantía que da derecho a una pensión mínima para todos, independientemente de los ingresos, y que tiene nivel de subsistencia. La edad de jubilación es flexible, entre 61 y 70 años. Mientras la jubilación se produzca a mayor edad, mayor es la pensión. La edad de jubilación es igual para hombres y mujeres.

La pensión de jubilación está basada en los ingresos de toda la vida. Los años de estudio, posteriores a la educación obligatoria, y los años dedicados al cuidado de los hijos se cuentan, también, como ingresos y dan por lo tanto derecho a pensión. Es difícil de calcular, en el nuevo sistema, a cuánto ascenderá el monto de la pensión a percibir debido a que éste depende del crecimiento económico del país, del desarrollo de la bolsa y de la cuenta de pensión. Es muy probable que si el desarrollo económico futuro no logra un crecimiento económico más rápido que el de los años 1970-90, las nuevas pensiones serán mucho más bajas que las anteriores. Haciendo un cálculo aproximado, las pensiones de jubilación van desde un 60% del ingreso (después del impuesto) al jubilarse a los 61 años, hasta un 90% al jubilarse a los 70 años. Los empleados tienen el derecho legal a trabajar hasta los 67 años, regla que tiene importancia solamente para los funcionarios de jerarquías superiores y para los académicos.

249

En los años noventa culminó el antiguo sistema de pensiones, de manera que la situación económica del colectivo de jubilados se reforzó en relación a la población laboral activa que había sido afectada por la crisis económica. Al mismo tiempo, los nuevos jubilados en los años noventa son los más sanos de la historia.

Aunque la edad de jubilación establecida por la ley en Suecia es de 65 años, las posibilidades de jubilarse antes de tiempo o por discapacidad son tales que en 2002, la edad media de jubilación era 58 años para las mujeres y 59,5 para los hombres.

Mientras que los políticos sociales hablan de la necesidad de que las personas trabajen por más tiempo a fin de frenar los costos crecientes de pensiones en una población cada vez más vieja, la edad real de jubilación continúa bajando en 2,5 años desde 1998, empujada por las racionalizaciones y el elevado estrés en los lugares de trabajo.

La seguridad social es administrada por las Cajas de Seguro Social, las cuales tienen una posición jurídica muy especial como unidades provinciales semiautónomas, con numerosos locales de oficinas. Las cajas de seguridad son financiadas con impuestos estatales, pero no son organismos estatales sino una herencia de las anteriores cajas de enfermedad, que eran independientes pero reconocidas y subvencionadas estatalmente. La posición jurídica de las cajas de seguro ha estado en discusión durante el último tiempo debido a que la interpretación de las reglas estatales puede variar.

Junto con los otros países nórdicos, de los cuales Dinamarca es pionero, Suecia posee un sistema bien estructurado de asistencia pública a los adultos mayores, derecho que los ancianos y discapacitados tienen en las municipalidades donde habitan. La individualización de la vida de familia, la igualdad entre el hombre y la mujer y el número creciente de población de la tercera edad, ha conducido a un incremento considerable de la demanda de servicios sociales, que ha llevado a las municipalidades a recortar este derecho durante los años noventa.

250

El servicio de atención en el hogar es, sin embargo, de gran envergadura y hace posible que la mayoría de las personas mayores sigan viviendo en su propia casa. Por una tradición sueca, muy antigua, de movilidad geográfica y generacional, los jóvenes dejan el hogar de los padres a edad temprana. Por ejemplo, un anciano de avanzada edad que vive en el campo, cada mañana y cada tarde recibe la atención del servicio del hogar municipal para cuidarlo y ayudarlo en lo que sea necesario. Si lo requiere puede ordenar comida preparada en una residencia de la tercera edad, y si necesita viajar a la ciudad, al centro de salud o ir de compras, tiene derecho al servicio municipal de transporte para las personas de la tercera edad. El sistema comprende también una enfermera de distrito que visita regularmente a los ancianos, para supervisar su salud y proporcionarle las medicinas.

El servicio en el hogar no es gratis pero es altamente subvencionado y la cantidad a pagar depende del monto de la pensión del beneficiario. En el año 2000, recibieron atención en el hogar 140 mil personas. Una décima parte de éstas eran discapacitados menores de 65 años.

Como otra red de protección económica, existe la asistencia social, un derecho social al que se tiene acceso después de verificar la necesidad del solicitante y que ofrece la municipalidad donde se reside. El 5,9% de toda la población recibió ayuda económica en el 2000 y 8,5% durante los años de crisis en 1996-97. La suma recibida alcanza para vivir y el promedio per cápita recibido en el año 2000, equivalió aproximadamente a 2 000 dólares.

3.2.8 Vivienda

La vivienda ha sido una parte importante de la Política Social reformista sueca desde el período entre las dos guerras, cuando la vivienda se convirtió en un movimiento cultural, social y de política pública. La arquitectura funcionalista se convirtió en una corriente intelectual influyente entre 1930 y 1940, aliada al movimiento obrero. Parte de este último creó un movimiento nacional cooperativo en la construcción y administración de apartamentos. Era un movimiento que comprendía a aquellos mejor pagados dentro de la clase obrera y a los funcionarios de grados inferiores. La Federación de Constructores puso en marcha una firma constructora bajo su dirección.

A su vez, en el plano municipal se realizaron grandes adquisiciones comunales de terreno y se crearon compañías de viviendas para poder diseñar, así, una política municipal de vivienda. Las subvenciones de rentas estatales para la construcción de viviendas, la regulación estatal de los arriendos y el subsidio de vivienda a quienes lo necesitaban, creó un enorme sector social de vivienda. Después de la segunda guerra mundial, los suburbios modelos de Estocolmo en Suecia, como de Helsinki en Finlandia, se convirtieron en lugares de peregrinaje para los proyectistas urbanos.

Todo esto culminó en 1965-75 con la construcción de un millón de viviendas y el llamado programa del millón de viviendas. Los apartamentos estaban completamente equipados, sin embargo, muchos edificios se construyeron descuidadamente y parte de las nuevas zonas habitacionales se transformaron rápidamente en zonas con problemas sociales. Con posterioridad, el programa de un millón de vi-



viendas adquirió mala reputación en el país. Pero en un mundo imperfecto se puede destacar que en estas zonas las comunicaciones públicas, los servicios públicos de centros preescolares, las escuelas y bibliotecas así como los negocios privados y cooperativos son relativamente extensos.

Actualmente, se ha frenado la pujanza de estos movimientos y la Política Social pública de vivienda. Las privatizaciones de las compañías habitacionales, tanto cooperativas como municipales, así como la construcción de viviendas menores, han disminuido y desclasificado el sector social de vivienda. Pero ha perdurado la herencia de un alto estándar de vivienda para todos y una poderosa reducción de las diferencias de clases, esto último hasta mediados de los ochenta.

252

Agua, saneamiento y electricidad han sido una norma desde hace tiempo incluso en el campo. Sólo un 2% de las viviendas suecas carecen de calefacción moderna. El espacio habitable es amplio y, junto con Dinamarca, el más grande en Europa: un promedio de 47 metros cuadrados por habitante en la década del noventa. Sólo un 2% vivía estrechamente, es decir, 2 ó más personas por dormitorio. No obstante, la vivienda es cara en Suecia, requiriendo disponer de alrededor de una quinta parte de los ingresos promedio para disponer de la misma y existen personas sin vivienda. En el 2000 había en Estocolmo unas 3 000 personas sin casa.



3.3 SUECIA: UN PEQUEÑO LABORATORIO SOCIAL

Una arraigada tradición popular, originariamente campesina y divulgada luego por la clase obrera y el movimiento obrero, una herencia de administración estatal efectiva y racional y una economía exitosa, han hecho de Suecia un laboratorio social de interés internacional. La forma en que se evalúa el resultado depende de los valores y de la perspectiva de comparación.

Desde finales de la década de los ochenta, la socialdemocracia se ha batido en retirada de su política radical de igualdad y de la sólida prioridad que se daba al sector público en la década anterior. Desde el punto de vista social, Suecia no se ha recuperado completamente de la crisis de los noventa, aunque sí lo ha hecho el nivel de ingresos. El nivel de empleo es más bajo, en relación al total de la población adulta, el desempleo es más elevado, en relación al total de la población económicamente activa, la desigualdad es mayor, y los problemas psicosomáticos de salud son más serios que antes de la crisis de comienzo de los años noventa. Una discusión crítica está teniendo lugar en Suecia respecto al desarrollo y la política del país.

253

Visto desde una perspectiva internacional comparativa, Suecia aparece como un experimento muy peculiar que ha logrado unir lo que comúnmente se considera imposible: una economía competitiva, abierta, de altos impuestos, con derechos sociales generosos, con un sector público amplio y con una alta eficiencia. El análisis realizado anteriormente muestra que Suecia, en este aspecto, es más un claro ejemplo de una posibilidad internacional que algo completamente único e incomparable.

Suecia ha sido un país pionero en algunas áreas, cuya práctica ha despertado un amplio interés internacional. Entre ellos cabe mencionar la política activa de mercado de trabajo, la recalificación profesional, la igualdad de géneros entre los padres mediante diferentes medidas que hacen posible para el hombre y la mujer poder combinar trabajo y familia. Junto con Dinamarca y Noruega, Suecia está a la cabeza de los servicios a las personas mayores.

La Política Social es un área política importante en Suecia, un tema al cual le dedican sus esfuerzos políticos y expertos prominen-



tes. La política radical de familia de la década de 1970 fue posible gracias al enorme compromiso con el tema del Primer Ministro Olof Palme. El nuevo sistema de pensiones es un instrumento político de actualidad debido a que la transformación de las pensiones es un tema de conflicto en Europa que provocó la caída del primer gobierno de Berlusconi en Italia, del gobierno de Juppé en Francia, y ha llevado a grandes demostraciones y huelgas en Alemania, Francia, Italia y Austria en 2003.

254

La transformación del sistema de pensiones en Suecia comenzó, en 1984, con un estudio estatal cuyas proposiciones fueron presentadas en 1990. En 1991, el nuevo gobierno burgués nombró una comisión de trabajo en el Parlamento con representantes de todos los partidos políticos para continuar examinando el tema. La comisión estaba compuesta por destacados políticos sociales de todos los partidos más los expertos de la burocracia estatal. En 1994, se llegó a un acuerdo entre los cuatro partidos burgueses de gobierno y los socialdemócratas sobre las pautas de un nuevo sistema de pensiones a aplicarse gradualmente. El primer grupo incorporado al nuevo sistema serían aquellos nacidos en 1954 y luego se incluiría a todos los nacidos con posterioridad a ese año. El nuevo y complicado sistema no ha causado, hasta el momento, protestas sindicales ni políticas.

Suecia ha funcionado como laboratorio social también en el sentido de que las reformas sociales han sido un experimento preparado, examinado y discutido minuciosamente.

Obviamente, la política no es, en última instancia, una ciencia sino valores, pero con una base científica. Una Política Social con una fundamentación científica aumenta las posibilidades de orientar el desarrollo de la sociedad en la dirección deseada■



4

REFLEXIONES FINALES

La comparación entre Suecia y Cuba en Política Social y sus resultados muestra aspectos comunes y diferencias entre ambas experiencias.

255

En ambos casos se situó al hombre como sujeto y objeto del desarrollo, y el logro de sus derechos sociales como el objetivo principal de la sociedad. También, ha existido un fuerte compromiso político actuando a favor de esos propósitos y se han utilizado los avances científicos con esos fines.

De igual manera resulta común que las reformas sociales se han estudiado minuciosamente, se han preparado y se ha buscado el consenso social para su aplicación.

Se trata de países que han transitado hacia el desarrollo en dos momentos históricos muy distintos, que han condicionado y exigido vías y métodos específicos en un contexto internacional diferente. Sus circunstancias y objetivos sociales los ha llevado a que su concepción del alcance de la Política Social, sus mecanismos e institucionalidad sea desigual.

También han seguido sistemas socioeconómicos disímiles. Suecia un camino esencialmente socialdemócrata, sin padecimiento de con-

flictos armados ni económicos. Cuba, un camino socialista pero sometida a una guerra económica de 44 años, luego de una historia de luchas independentistas de cien años.

En algunas esferas se obtienen resultados sociales similares como las de educación, salud y empleo. En otras tales como vivienda, alimentación y seguridad social los resultados difieren debido al desigual desarrollo económico de ambos países.

Suecia brinda elevadas condiciones materiales de vida, amplia y efectiva protección de sus ciudadanos -en especial a la población envejecida-, y un alto grado de equidad sobre la base de la fortaleza de su economía. Cuba, a pesar de las dificultades, obtiene indicadores en salud y educación al nivel del mundo desarrollado, mientras que en el resto de las actividades sociales sus resultados son destacados en relación al mundo en desarrollo. Asimismo se propone metas superiores en esferas seleccionadas del desarrollo social, que deben contribuir al fortalecimiento de su economía, como condición para la elevación del nivel y la calidad de vida de la población.

256 Cuba y Suecia son, por caminos diferentes, experimentos sociales de relevancia e interés internacional. Cuba demuestra la capacidad de la Política Social socialista en condiciones de subdesarrollo. Suecia muestra la posibilidad de combinar un capitalismo competitivo avanzado con amplios derechos sociales.

Examinar nuestros países a través de perspectivas comparadas -globales y regionales- enseña que las grandes tareas sociales del mundo y que nuestros países están enfrentando requieren amplitud de miras e imaginación, así como también, conocimiento empírico y herramientas analíticas. Ha sido propósito de este libro proporcionar una parte de estos conocimientos, estimular al lector a mirar más ampliamente y a pensar audaz y creativamente■

B

BIBLIOGRAFIA

257



BIBLIOGRAFÍA

A. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alarcón, D. (2000): "Medición de la condición de vida"; documento de trabajo de la CEPAL, Santiago de Chile.

Alfonso, J.C. (2003): "Cuba: De la primera a la segunda transición demográfica. El descenso de la fecundidad"; ponencia presentada en el Seminario: La fecundidad en América Latina y el Caribe, transición o revolución?, Santiago de Chile.

Altimir, A. (1987): "Income Distribution Statistics in Latin America and Their Reliability"; *The Review of Income and Wealth*, Series 33, No. 2, CIUDAD.

Atkinson, A. and Bourguignon, F. (Editors) (2000): *Handbook of Income Distribution*, volume 1, North-Holland, Amsterdam.

Atria, R. (2001): "Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo" en CEPAL (2001): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: hacia un nuevo paradigma*; Capítulo. XIX, Santiago de Chile.

Bacha, E. (2000): "El pensamiento de la CEPAL y la realidad"; intervención en el Seminario Conmemorativo de los 50 años de CEPAL, Santiago de Chile.

259

Banco Mundial: *Informes sobre el Desarrollo Mundial*; 2000/2001, Washington D.C.

Banco Mundial (1995): *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*; Compilado por Van de Walle, D. y Nead, K., Washington D.C.

Banco Mundial (2001): "La voz de los pobres. Hay alguien que los escuche?", www.worldbank.org, Washington D.C.

Banco Mundial (2002): "Evaluaciones de la pobreza con participación de los afectados"; informe, Washington D.C.

Banco Mundial (2003a): "Indicadores del desarrollo mundial"; www.worldbank.org/data/wdi2003, Washington D.C.

Banco Mundial (2003b): *Poverty Net*; agosto, Washington D.C.

Banco Mundial (2004): *World Development Report*; Washington D.C.

Becker, G. (1975): *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*; Columbia University Press, New York.

Behrman y Srinivasan (Editors) (1994): *Handbook of Development*

Economics; Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

Benítez, M.E. (1999): *Panorama sociodemográfico de la familia cubana*; Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Bianchi, A. (2001): "La CEPAL en los años setenta y ochenta"; intervención en el Seminario Conmemorativo de los 50 años de CEPAL, Santiago de Chile.

BID (2001): "Iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo"; www.idb.org, Washington D.C.

Bongaarts, J. (1994): "Projection of the Mortality. Impact of AIDS"; en Lutz, W. (Ed.) (1994): *The Future of World Population*, Earthscan, London.

Bourdieu, P. (1985): "The Forms of Capital", en Richardson, John G. (Compiler): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York.

Brundenius, C. (2000): "The Role of Human Capital in Cuban Economic Development, 1959-1999"; CDR Working Paper 00.8, London.

Castiñeiras, R. (2004): "Calidad de vida y desarrollo social en Cuba"; *Revista Cuba Socialista*, Número 2, La Habana.

Castles, F. (Ed.) (1993): *Families of Nations*, Dartmouth, Aldershot.

Castro F. (1973): *La historia me absolverá*; Editora Política, La Habana.

CELADE-FONCODES-INEI (1996): *Información sobre población y pobreza para programas sociales*; Editorial INEI, La Habana.

CEPAL (1970): *Social Change and Social Development Policy in Latin America*, CEPAL, New York.

CEPAL (1975): "Evaluación de Quito"; *Cuadernos de la CEPAL*, Número 2, Santiago de Chile.

CEPAL (2000a): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*; CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2000b): *Seminario conmemorativo de los 50 años*; CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2001): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: hacia un nuevo paradigma*; CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2002): *Panorama social de América Latina 2000-2001*; CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2003a): *Capital social y reducción de la pobreza en América Lati-*

na y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma; CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2003b): *Panorama social de América Latina 2002-2003*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL-UNESCO-PNUD (1987): *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*; Serie Educación y Sociedad, Edición Kapelusz, Buenos Aires.

Cohen, E. y Franco, R. (1988a): *Captación y asignación de recursos en la política social*; Centro Interamericano de Desarrollo Social, Buenos Aires.

Cohen, E. y Franco, R. (1988b): *Evaluación de proyectos sociales*; ILPES/ONU- CIDES/OEA. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, México D.F.

Colectivo de Autores-INIE (1999): "Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones"; *Cuba: Investigación Económica*, Número 1, enero-marzo, La Habana.

Colectivo de Autores INIE-CEPAL (2004): *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*; CEPAL/INIE/PNUD, Editores e Impresores FOC S.A., México D.F.

Colectivo de Autores INIE-CIEM (1998): *Efecto de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los noventa*; Ediciones Mundi-Prensa, PNUD, La Habana.

Colectivo de Autores INIE-ONE (2003): "La población en riesgo en Ciudad de La Habana"; informe de investigación, INIE, La Habana.

Collins, E.C. y Jones, R. (1978): *Atlas of World Population History*, Harmonds Worth, Penguin Books, Washington, D.C.

Comisión Europea (2002): "Protección social en Europa", Bruselas.

Constitución de la República de Cuba (1997), Editora Política, La Habana.

Cowell, F. (1995): *Measuring Inequality*; second edition, LSE Handbook in Economic Series, Prentice Hall, London.

Demo, P. (1982): "Algunas perplejidades de la política social"; E/CEPAL/ILPES/SEM1/R17, Santiago de Chile.

Dessaus, S. (2000): *Human Capital and Growth: The Recovered Role of Educational System*; Work Bank, Washington D.C.

Durston, J. (2000): "Qué es el capital comunitario?"; *Serie Políticas Sociales*, Número 38, CEPAL, Santiago de Chile.

Editorial Ciencias Sociales (1984): *Los derechos laborales y la disciplina*

ante el trabajo; Ediciones Jurídicas, La Habana.

Eroles, A. (2000): "Adquisición de conocimiento y capital intelectual", ponencia presentada en el Octavo Encuentro Nacional de Gestión Tecnológica (TECNOGEST): Innovación, Competitividad y Desarrollo, La Habana.

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*; Polity Press, Cambridge.

Esping-Andersen, G. et al. (2002): *Why we Need a New Welfare State*; Oxford University Press, Cambridge.

Estudio de Ingresos Luxemburgo (2003): [www.lis.ceps.lu_ywww.lisproject.org/keyfigures/poverty table](http://www.lis.ceps.lu_ywww.lisproject.org/keyfigures/poverty%20table), Luxemburgo

Eurostat (2002a): *European Community Household Panel*; Luxemburgo.

Eurostat (2002b): *Gastos de pensiones en países del Espacio Económico Europeo (EES)*; www.europa.eu.int.comm/eurostat, Luxemburgo.

Eurostat (2003): *Protección social en Europa*; Luxemburgo.

Evenko, I. (1962-63): *La planificación en la URSS en la etapa actual*; Ediciones de Lenguas Extranjeras, Moscú.

262

Evenson, R. (1991): *Industrial Productivity Growth Linkages between OECD Countries: 1970-1990*; Yale University, New Haven.

Fajnzylber, F. (1983): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": Comparación de patrones contemporáneos de industrialización*; CEPAL, Santiago de Chile.

Feres, J.C. (1997a): "Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura"; *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.

Feres, J.C. (1997b): "Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso"; *Revista de la CEPAL*, No. 61, Santiago de Chile.

Feres, J. C y Mancero, J. (2001): "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina"; *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos*, CEPAL, Santiago de Chile.

Ferriol, A. (2000): "Apertura externa, mercado laboral y política social"; en *Revista Cuba: Investigación Económica*, No. 1, INIE, La Habana.

Ferriol, A. (2001a): "El modelo social cubano. Tres temáticas en debate"; *Revista Cuba: Investigación Económica*, No. 1, INIE, La Habana.

Ferriol A. (2001b): "Cuba: External Opening, Labor Market and Inequality

of Labor Income"; en Taylor L. (Ed.) (2001): *External Liberalization, Economic Performance and Social Policy*; Oxford University Press, Cambridge.

Ferriol, A. (2003): "Acercamientos al estudio de la pobreza en Cuba"; ponencia presentada en el Congreso LASA; Texas.

Flores y Rello (2001): "Capital social: virtudes y limitaciones"; en CEPAL (2001): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: hacia un nuevo paradigma*, CEPAL, Santiago de Chile.

FMI: *Estadísticas de Balanza de Pagos*; volumen 2, Washington D.C.

Foro Económico Mundial (2003): "Informe de Competitividad Mundial", New York.

Furtado, C. (1966): *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*; Editorial Universitaria, Buenos Aires.

Gomila, S. (2003): *Política y estrategia habitacional. La experiencia cubana*; Instituto Nacional de la Vivienda, La Habana.

González, A. (1995): "Modelos económicos socialistas: escenarios para Cuba en los noventa"; en *Revista Cuba: Investigación Económica*, No.3, INIE, La Habana.

González A. (2002): "Socialismo y mercado"; *Revista Temas*, No. 30, www.temas.cult.cu, La Habana.

263

Guillis, et al. (1996): *Economics of Development*; 4th edition, W.W. Norton & Company, New York.

Hanifan, L.J. (1916): "The Rural School Community Center"; *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 67, New York.

Harrison, P. (1993): *The Third Revolution*; Penguin Books, London.

Hernández, E. (2001): "Retos para la medición de la pobreza en México"; *Revista Comercio Exterior*, No. 10, México D.F.

Hobsharum, E. (1994): *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century*, Penguin Books, London.

ILAS (2003): *Currents of Change: Globalization, Democratisation and Institutional Reform in Latin America*; University - America, Stockholm.

INHA (1997): "Evolución de la satisfacción de las necesidades nutricionales de la población"; documento presentado al IEIT, La Habana.

INHA (1998): "Evolución de la satisfacción de las necesidades nutricionales



de la población cubana entre 1989 y 1997. Situación actual y perspectivas en el mediano plazo"; informe de investigación, La Habana.

INHA (2003): *Información del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (SISVAN)*; INHA, La Habana.

INHEM (2001): *Segunda Encuesta Nacional de Factores de Riesgo*; MINSAP, La Habana.

INV (2000): "Cumplimiento de los programas constructivos de la vivienda"; informe, Instituto Nacional de la Vivienda, la Habana.

Jamison, D. and Lau, L. (1982): *Farmer Education and Farm Efficiency*; The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Jorgenson, W. y Fraumeni (1999): *The Quality of the US Work Force, 1948-45*; Harvard University, Cambridge.

Kaztman, R. (2000): "Notas sobre la vulnerabilidad social"; Borrador para la discusión, CEPAL, Montevideo.

Lam, L. (2002): "El consumo normado en Cuba"; ponencia en el Fórum Provincial de la Asociación de Economistas de Cuba, MEP, La Habana.

264 Laroche and Mérette (1998): *On the Concept and Dimensions of Human Capital in a Knowledge-Based Economy Context*; University of Ottawa, Ottawa.

Leiva (2000): "50 años de la CEPAL: su aporte al pensamiento y al desarrollo latinoamericano durante los años noventa"; LC/G.2103-P, Santiago de Chile.

Lenin, V.I. (1948): *Obras escogidas*; 2 tomos, Ediciones de Lenguas Extranjeras, Moscú.

Lewis, O. (1961): *Antropología de la pobreza: cinco familias*, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Lucas (1988): "On the Mechanics of Economics Development"; *Journal of Monetary Economics*, No. 22, New York.

Lustig, N. (1988): "Del estructuralismo al neoestructuralismo: La búsqueda de un paradigma heterodoxo"; *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 23, Santiago de Chile.

Lustig, N. (2000): "La CEPAL y el pensamiento estructuralista"; intervención en el Seminario Conmemorativo de los 50 años de CEPAL, Santiago de Chile.

Lusting, N. y Deutsch, R. (1998): "El Banco Interamericano de Desarrollo y



la reducción de la pobreza. Visión general"; informe del BID, Washington D.C.

Lutz, W. (1994): *The Future of World Population*; Earhscan, London.

Marx, K. y Engels, F. (1867): *La ideología alemana*.

Medellín-Cabrera (2000): "Elementos para la gestión de activos intangibles en una organización"; ponencia presentada a IBERGECYT 2000, La Habana.

Méndez y García (1982): "Consideraciones económicas para la política social y dimensión social de la política económica"; E/CEPAL/ILPES/G.16, CEPAL, Santiago de Chile.

MEP (2003): "La medición del PIB en Cuba"; informe, La Habana.

Merllié, D. y Paoli, P. (2000): *Third European Survey on Working Conditions 2000*; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin

Miller, F. (1991): *Latin American Women*; EDITORIAL, Hanover.

MINED (1969): *Documentos del primer Congreso de Educación y Cultura*; Instituto Cubano del Libro, La Habana.

MINED (1979): *Educación en Cuba*; Conferencia Regional de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la Planificación Económica de los Estados miembros de América Latina y el Caribe, La Habana.

MINED (2000): "Informe de evaluación de los veinte años del proyecto principal de educación para América Latina y el Caribe"; La Habana.

MINED (2002a): *Información estadística*; Dirección de Estadísticas y Planeación, La Habana.

MINED (2002b): *Indicadores básicos del programa de seguimiento Educación para Todos*; La Habana.

MINED (2002c): "La educación en Cuba"; informe de contribución, La Habana.

MINSAP (2002): "Temas de estadística de salud. Encuesta e indicadores múltiples por conglomerado"; Dirección Nacional de Estadística, MINSAP, La Habana.

Montoro, R. (1999): *Fundamentos teóricos de la política social*; Universidad de Valladolid; Valladolid.

Narayan, D. y Pritchett, L. (1997): "Cents of Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania"; *World Bank Research Working Paper*, No.

1796, World Bank, Washington D.C.

Nussbaum, M. y Sen, A. (Comp.) (1993): *The Quality of Life*, Oxford University Press, Cambridge.

OCDE (1990): *Health Care System in Transition*; OCDE, París.

OCDE (1997): *Estadísticas históricas 1960-1990*; OCDE, París.

OCDE (1998): *La inversión en el Capital Humano. Una comparación internacional*; Centro para la Investigación y la Innovación en la Enseñanza, OECD, París.

OCDE (1999): *Economic Outlook*; No. 72, OCDE, París.

OCDE (2000): *Revenue Statistics 1965-1999*; OCDE, París.

OCDE (2001a): *Estadísticas históricas 1970-2000*; OCDE, París.

OCDE (2001b): *Social Expenditures Database*, www.sourceocde.org, París.

OCDE (2002a): *Economic Surveys 2001-2002: Sweden*; OCDE, París.

OCDE (2002b): *Employment Outlook*; OCDE, París.

OCDE (2003a): *Employment Outlook*; OCDE, París.

OCDE (2003b): *Society at a Glance*; OCDE, París.

OIT (2001): *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*; OIT, Lima .

OMS (2000): *World Health Report*; OMS, Ginebra.

ONE (1997): *Cuba en cifras*; ONE, La Habana

ONE (2002 y 2003): *Anuario estadístico de Cuba*; ONE, La Habana.

ONE (2003a): "Aporte nutricional del consumo aparente de alimentos a nivel de ingesta", informe, ONE, La Habana.

ONE (2003b): "Elementos sobre el Capital Humano. Definiciones, conceptos e indicadores", informe, abril, La Habana.

ONE (2003c): *Estadísticas seleccionadas, Cuba- 2002*; ONE, La Habana.

ONE-ASDI-CEPAL (2003): "Inventario de los servicios estadísticos en Cuba"; informe, Proyecto BT-SWE-2002, La Habana.

ONU (1950): *Statistical Yearbook 1949/50*; ONU, New York .

ONU (1981): *World Population and Human Values. A New Reality*; ONU, New York.

ONU (1989): *Informe sobre la situación social en el mundo*, ONU, Nueva York.

ONU (1995): *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*; ONU, Copenhagen.

ONU, División de Población (1994): *World Population Trends as Assessed in 1994*; ONU, New York.

ONU, División de Población (2001): *World Population Prospects. The 2000 Revision; Highlights*; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, New York.

ONU, División de Población (2004): *World Population Prospects. The 2002 Revision*. www.un.org, New York.

OREAL-UNESCO (1999): *Estudio internacional para evaluar la calidad de la educación*; UNESCO, París.

Pérez, M.J. et al. (1996): "Evolución de la pobreza y la distribución del ingreso 1978-1995. Aspectos metodológicos"; mimeo, Grupo de Pobreza del DNP, Bogotá.

Pérez, V. (2000): "Ajuste económico e impactos sociales. Los retos de la educación y la salud pública en Cuba"; *Revista Cuba: Investigación Económica*. No. 1, INIE, La Habana.

PNUD (1990,1995, 2000 a 2004): *Informe sobre el desarrollo humano*; Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

PNUD (1999): *Human Development Report for Central Eastern Europe and the CIS*; ONU, New York.

Portes, A. (1998): "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology"; *Annual Review of Sociology*, No. 22, Annual Reviews, California.

Prebisch, R. (1952): *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*; CEPAL, Santiago de Chile.

Putnam, R. (1995): "Bowling Alone: América's Declining Social Capital"; *Journal of Democracy*, vol. 6, No. 1, John Hopkins University Press, Baltimore.

Ramos, M. (2003): "Contribución al estudio de la pobreza. Reseña analítica"; informe de investigación, INIE, La Habana.

Ravallion, M. (1992): "Comparaciones de pobreza. Una guía sobre con-



ceptos y métodos"; documento del Banco Mundial, Washington D.C.

Richardson, John G. (Comp.) (1985): *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York.

Robison, Siles y Schmid (2001): "El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro"; en CEPAL (2001): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: hacia un nuevo paradigma*, capítulo III, CEPAL, Santiago de Chile.

Rodríguez, J.L. (1992): "La economía cubana: algunos problemas actuales y perspectivas"; ponencia presentada al XVII Congreso de LASA, setiembre, Los Ángeles.

Rodríguez, J.L. (2000): "Informe sobre los resultados económicos del 2000 y el plan económico y social para el 2001"; informe a la Asamblea Nacional, diciembre, La Habana.

Rodríguez, J.L. y Carriazo, G. (1983): *La erradicación de la pobreza en Cuba*; Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Romer, P. (1997): "Increasing Returns and Long Run Growth"; en *Lionel Robbins Lectures*, MIT, Cambridge.

268

Rosenthal, G. (2000): "Intervención en el Seminario Conmemorativo de los 50 años de la CEPAL"; CEPAL, Santiago de Chile.

Scherman, K. (2001): "The Swedish Reform"; Discussion Paper 7, ILO, Geneve

Schultz, T. (1962): *La educación como fuente de desarrollo económico*; UNESCO/ED/CEDES, CEPAL, Santiago de Chile.

Sen, A. (1999): *Development as Freedom*; Anchor Books, New York.

Serra, J. (1974): *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos*; Lectura No. 6, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Somoza, J. (2003): "Estimadores de los niveles de electrificación en las zonas urbanas y rurales de Cuba"; informe interno, INIE, La Habana.

St. John and Willmore (2001): "Two Legs are Better than Three. New Zealand as a Model for Old Age Pension"; *World Development*, Vol. 29, No. 8, Oxford.

Statistics Sweden (2002): *Anuario Estadístico 2000*, Estocolmo.

Stern, N. (1991): "The Determinants of Growth", *The Economic Journal*, London.



Sunkel O. y Paz, P. (1976): *Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*; 9na. Edición, Siglo Veintiuno, México D.F.

Tavares, M.C. (1973): "Distribuição de renda, acumulação e padrões de industrialização"; en Zahr, editores (1973): *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Río de Janeiro.

Taylor L. (Ed.) (2001): *External Liberalization, Economic Performance and Social Policy*; Oxford University Press, Cambridge.

The Economist (1995): *A World Without Jobs*, London.

Therborn, G. (1993): "The Politics of Childhood: The Rights of Children in Modern Times"; en Castles, F. (Ed.) (1993): *Families of Nations*, Dartmouth, Aldershot.

UNESCO (1964): *Statistical Yearbook*; UNESCO, París.

UNESCO (2002): *Informe sobre la educación en el mundo*; UNESCO, París.

UNICEF (1999): *Alter the Fall*; Innocenti Research Centre, Florencia.

UNICEF (2001): "A Decade of Transition"; *Regional Monitoring Report*, No.8, Innocenti Research Centre, Florencia.

Uphoff, N. (2001): "El capital social y su capacidad de reducción de la pobreza"; en CEPAL (2001): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: hacia un nuevo paradigma*, capítulo IV, CEPAL, Santiago de Chile.

Uribe-Echeverría (1998): "La exclusión social de los grupos pobres en Chile", CEPAL, Santiago de Chile.

Uthoff, A. (2002): "Mercados de trabajo y sistemas de pensiones"; *Revista de la CEPAL*, No. 78, CEPAL, Santiago de Chile.

Vázquez, J. (2003): "Situación que presenta el perfeccionamiento empresarial en las empresas que se encuentra implantado"; informe ante el Consejo de Dirección del Grupo Ministerial de perfeccionamiento Empresarial, La Habana.

Vuskovic, P. (1974): "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo", en Serra, J. (1974): *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos*, Lectura No. 6, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Weinberg, G. (1984): "Modelos educativos en la historia de América Latina"; *serie Teoría e Historia de la Educación*, UNESCO-CEPAL-PNUD, Edición Kapelusz, Buenos Aires.

Woolcock, M. (1998): "Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework"; *Theory and Society*, No. 27, World Bank, Washington, D.C.

Yamada (2001): *Ética y desarrollo*; BID, Washington D.C.

Zahr, editores (1973): *A controversia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Río de Janeiro.

Zabala, M.C. (1999): *Aproximación al estudio de la relación familia y pobreza*; tesis de doctorado, FLACSO, La Habana.

Páginas web:

www.europa.eu.int.comm/eurostat

www.idb.org

www.IntellectualCapital.org

www.lis.ceps.lu

www.lisproject.org/keyfigures/poverty table

www.sourceocde.org

www.temas.cult.cu

www.un.org

www.undp.org/hd/default/cfm

www.undp.org/hdr2003/español

www.worldbank.org

www.worldbank.org./data/wdi2003

www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital



B

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

271





Ahmad, E. et al. (editors) (1991): *Social Security in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.

Alemán J. y Garcés C. Coord. (1997): *Política social*, Ediciones McGraw-Hill, Madrid.

Alfonso, J. C. (2002): "Comportamiento demográfico. Tendencias y perspectivas"; en Colectivo de Autores (2002): *Estructura económica*; Tomo 1, Editorial Félix Varela, La Habana.

Álvarez, R. (2000): *La evaluación del sistema educativo cubano. Una experiencia*; MINED, La Habana.

Atienza Ambou, A. (2001): "La evolución de la vivienda en Cuba"; en *Revista Cuba: Investigación Económica*, Año 7, No. 2, INIE, La Habana.

Atkinson, A. and Mogensen, G. (1993): *Welfare and Work Incentives. A North European Perspective*; Clarendon Press, Oxford.

Banco Mundial (1996): "From Plan to Market"; en *World Development Report*, Washington D.C.

Becaria, Feres y Sainz (1997): *Medición de la pobreza: Situación actual de los conceptos y métodos*; CEPAL, Santiago de Chile.

BID (1999): "América Latina frente a la desigualdad"; informe 1998-1999, Washington D.C.

Boltvinik, J. (1991): "La medición de la pobreza en América Latina"; en *Revista Comercio Exterior*, vol. 42, No. 5, México.

Cardoso, F. y Faletto, E. (1969): *Dependencia y desarrollo en América Latina*; Siglo Veintiuno Editores, México D.F.

CEPAL (1951): *Estudio económico de América Latina, 1949*; New York.

CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*; Santiago de Chile.

CEPAL (1992): *Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado*; Santiago de Chile.

CEPAL (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*; Santiago de Chile.

CEPAL (1997): *La brecha de la equidad*; LC/G.1954, Santiago de Chile.

CEPAL (1998): *Panorama social de América Latina*; Santiago de Chile.

CEPAL (1998): *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*; textos seleccionados, Volumen I y II, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

CEPAL (2001): *Panorama Social de América Latina y el Caribe 1999-2000*; Santiago de Chile.

CEPAL (2002): *Globalización y desarrollo*; Santiago de Chile.

CEPAL-ILPES-UNICEF (1982): *Pobreza necesidades básicas y desarrollo*; Santiago de Chile.

CEPDE (2002): "Estudios y datos sobre la población cubana"; Publicación No. 31, ONE, La Habana.

CIEM (1997): *Investigación sobre el desarrollo humano en Cuba 1996*; Ediciones Caguayo, La Habana.

CIEM (2000): *Investigación sobre el desarrollo humano y equidad en Cuba 1997*; Ediciones Caguayo, La Habana.

Colectivo de Autores - Casanova A. (Editor) (2002): *Estructura económica de Cuba*; Ed. Félix Valera, La Habana.

Comisión Independiente sobre Población y la Calidad de Vida (1999): *Elegir el futuro*; IEXPALA Editorial, La Habana.

Cumbre Mundial sobre la Alimentación(2002): *Alimentos para todos: Informe de Cuba*, La Habana.

Deacon B. et al. (1997): *Global Social Policy*; Sage, London.

Durston, J. (2001): "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe"; en CEPAL (2001): *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: hacia un nuevo paradigma*; capítulo IV, Santiago de Chile.

FAO (2000 y 2002): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*; Roma.

FAO y OMS (1992): *Nutrition and Development - A Global Assessment*; Roma.

Faúndez, A. (editor) (1998): *Modernización de las políticas sociales en América Latina*; UNESCO-FLACSO, Santiago de Chile.

Ferriol A. (1996): "El empleo en Cuba 1980-1995"; en *Revista Cuba: Investigación Económica*, No. 1, INIE, La Habana.

Ferriol A. (1996): "La seguridad alimentaria en Cuba"; en *Revista Cuba: Investigación Económica*, No. 3, INIE, La Habana.

Ferriol, A., Hoang, X, González A., Hernández, A. (2003): "Promoción de exportaciones, Pobreza, desigualdad y crecimiento. El caso de Cuba en los noventa"; proyecto de investigación, INIE, marzo, La Habana.

FNUAP (1993): *The State of the World Population*; New York.

Giddens, A. (1993): *Sociología*; Editora Alianza Universidad Textos, Madrid.

González A. (2002): "Economía y sociedad. Los retos del modelo económico"; *Revista Temas*, No. 11, La Habana.

Greenberg M. (1994): *Removing the Barriers*; Institute for East-West Studies, New York.

INEGI (2000): "Magnitud y medición de la pobreza"; informe metodológico, México.

Johnson, H. G. (1964): "Comments on Mr. John Vaizey's Paper"; in *Towards a Generalized Capital Accumulation Approach to Economic Development*, Departments of Economics, Chicago University, Chicago.

Marshall K. et al. (editors.) (2003): *New Social Policy Agendas for Europe and Asia*; World Bank, Washington D.C.

Mejía, Sobrado y Montes (2002): *La medición del bienestar y la pobreza alternativa metodológicas*; BID, Washington D.C.

Mincer J. (1974): *Schooling: Experience and Earnings*; National Bureau for Economic Research, New York.

Ministerio de Justicia (1987): "Ley de Seguridad Social: reglamento y disposiciones complementarias; Título III, Capítulo 1, Ministerio de Justicia, La Habana.

MINSAP (1993): "Objetivos, propósitos y directrices para incrementar la salud de la población cubana 1992-2000"; La Habana.

MINSAP (2001): *Anuario Estadístico*; La Habana.

OCDE (1994): *The OECD Jobs Study, Evidencies and Explanation*; París.

OIT (1993, 1994, 1995): *Informes anuales*; Génève.

Olsson, S. E. (1990): *Social Policy and Welfare State in Sweden*; Arkiv, Lund.

ONE (1998-2001): *Consumo de Alimentos*; Boletín de la Dirección de Estadísticas Sociales, La Habana.

ONE (1999): *Anuario demográfico de Cuba*; Centro de Estudio de Población y Desarrollo, La Habana.

ONE (2001): *Cuba, indicadores seleccionados 1950-2001*; La Habana.

ONU (1988): *World Demographics Estimates and Projections, 1980-2025*; New York.

Pinto, A. (1970): "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural"; en *El Trimestre Económico*, No. 145, México D.F.

Pinto, A. (1976): "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina"; en *Revista de la CEPAL*, No. 1, Santiago de Chile.

PNUD (1998): *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*; Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.

Population Action International (1994): *Global Migration, People in the Move*; Washington D.C.

Prebisch, R. (1962): "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas"; en *Boletín Económico de América Latina*, vol.VII; No. 1. Santiago de Chile.

Prebisch, R. (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*; Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Ranis, G. y Stewart, F. (2002): "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina"; en *Revista de la CEPAL*, No. 78, Santiago de Chile.

Rocha S. (1998): "El consumo observado en la línea de pobreza"; en *Revista Planeamiento Económico*, IPEA, Río de Janeiro.

Rodríguez, J. L. (1999): "Cuba. El camino de la reforma económica"; en *Revista Cuba Socialista*, No 16, La Habana.

Sunkel, O. (1998): "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante"; en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol 1. No. 1, CIDU/CLACSO, Santiago de Chile.

The Economist (1995): "Working Man's Dread", 11th February, London.

Therborn, G. (1999): *Europa hacia siglo veintiuno*; Editorial Siglo XXI, México D.F.

UNESCO (1993): *Informe mundial sobre la educación*; París.

UNESCO (2000): *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado*; París.

UNESCO (varios años): *Anuarios estadísticos*; París.

UNICEF (1994): *Transitional Regional Economic Report*, No.2, Florencia.

Uriarte, Miren (2002): *Cuba Social Policy at the Crossroads Maintaining*; OXFAM, Washington, D.C.

Páginas web:

www.bid.org

www.cepal.org

www.fao.org

www.OCDE.org

www.unesco.org

www.unicef.org

www.who.org

