

# **Política social cubana: situación y transformaciones**

**Angela Ferriol Muruaga**

*Investigadora. Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE).*

El modelo de política social de Cuba ha constituido una experiencia única en el continente americano, tanto por lo ambicioso de sus objetivos como por lo diferente de la filosofía social que lo sostiene. Esta filosofía postula que toda persona tiene el derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas, no como consumidor sino precisamente como ciudadano.

En la Constitución cubana se garantizan aspectos como el derecho al trabajo y a la atención de salud gratuita, a la educación —también gratuita— y a ser protegido contra el desamparo.

También se ha insistido en la aspiración de diseñar una sociedad sin lacras sociales y se ha buscado la perfectibilidad de las relaciones humanas y el predominio de valores solidarios en el funcionamiento social.

En tanto el país contó con el apoyo económico del campo socialista, algunos trataron de condicionar los logros sociales alcanzados a estas circunstancias económicas favorables.

A partir de 1989, con la desaparición del campo socialista y el recrudecimiento de las medidas de los

Estados Unidos contra Cuba, este modelo social se ha visto sometido a grandes pruebas debido a la reducción de los recursos disponibles —contracción de las importaciones en un 75% entre 1989 y 1993—<sup>1</sup> y reformas económicas que han introducido elementos de desigualdad en los ingresos.

Algunos se preguntan qué ha quedado de este modelo y de sus logros, y qué subsiste del considerado por ellos como «utopismo contemporáneo».

Este trabajo trata de dar respuesta a esas interrogantes a partir de la evidencia de los siete años ya transcurridos bajo un proceso de ajuste económico y de reformas.

## **Situación social**

Uno de los componentes esenciales de la situación social es el relativo a las condiciones de vida y de bienestar alcanzadas en la sociedad. A continuación se examina la situación que muestran algunos de sus principales aspectos.

## Alimentación

La alimentación ha sido uno de los elementos que ha experimentado deterioro en los últimos años, fundamentalmente por limitaciones en la disponibilidad total de bienes alimenticios.

Esta disponibilidad significó globalmente, en 1995, un suministro de energía alimentaria equivalente al 91% de las calorías que dictan los requerimientos nutricionales de la canasta básica cubana.<sup>2</sup> La brecha respecto a las recomendaciones en términos de proteínas y grasas es también importante.<sup>3</sup>

**Tabla 1**

OFERTA CALORICA DIARIA PER CAPITA	
	Kilocalorías
Países en desarrollo	2 546
América Latina	1 700 - 3 100
Países menos desarrollados	2 027
<b>Cuba (1996)</b>	<b>2 456*</b>

\*Estimados sobre la base de informaciones sobre ingesta promedio.  
**Fuente:** PNUD, *Informe sobre desarrollo humano. 1996*, Programa de las Naciones para el Desarrollo, 1996.

Estos estimados seguramente presentan cierta subvaloración en los niveles de producción de alimentos de los sectores privado y cooperativo; no obstante, puede afirmarse que en la actualidad la oferta calórica ha tenido un decrecimiento aproximado de un 15% respecto a la de inicios de los años 90, que era de unas 2 845 kilocalorías diarias per cápita.

La experiencia internacional indica que, en situaciones de contracción en la disponibilidad global de alimentos, los grupos de menores ingresos resultan ser los más impactados. En el caso cubano, para proteger a la población de menores ingresos se adoptó una serie de medidas iniciales.

Antes de la contracción económica, la distribución de alimentos vinculada a la política social —sistema de distribución normada, las dietas médicas de alimentos y la alimentación en escuelas, hospitales y comedores obreros— garantizaba globalmente el acceso a los requerimientos nutricionales mínimos. Los mercados de alimentos complementaban la dieta, en dependencia de los ingresos de la familia.

Al disminuir abruptamente la disponibilidad de alimentos, como primera medida se transfirió la casi totalidad de ellos al régimen de racionamiento con precios bajos, a fin de que nadie quedara desprotegido. Ello creó una alta dependencia de la población al sistema estatal de distribución centralizada de alimentos.

Posteriormente, en 1993, se adoptó otro grupo de medidas adicionales para propiciar y estimular el incremento de la producción agropecuaria y aumentar la capacidad de importación:

- Se crearon las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y se les entregó en usufructo el 42% de la tierra agrícola. Con esto el sector no estatal pasó a ser predominante, con el 67% del total de áreas cultivables.<sup>4</sup> Hoy existen más de 2 860 entidades de este tipo.
- Se creó el Mercado Agropecuario, con precios según la oferta y la demanda. En 1996 se vendieron en este mercado unos 4 375 000 quintales de productos agrícolas y 220 000 quintales de cárnicos por valor de unos 1 159 millones de pesos.<sup>5</sup>
- Se fomentó el desarrollo de áreas de autoabastecimiento de alimentos, en zonas urbanas y otras vinculadas a empresas y organismos.
- Se creó la red de tiendas que operan en divisas, que en 1996 vendió unos 640 millones de dólares. Esta red ha contribuido a satisfacer la demanda de una porción creciente de la población con acceso a esta moneda.
- Se amplió el espacio al trabajo por cuenta propia, una de cuyas mayores actividades consiste en la venta de alimentos elaborados.

Con estas medidas, el suministro de energía alimentaria creció un 16% como mínimo entre 1993 y 1996, sin que lleguen a alcanzarse los requerimientos calóricos que dicta la canasta básica.

En cuanto a su distribución, en 1995 se estimó que el 73% de la disponibilidad energética total se consumió a través de las vías sociales, el 13% a través de las áreas dedicadas al autoabastecimiento en entidades estatales, cooperativas y del sector privado, y el 14% correspondió a los servicios comerciales de alimentación y los mercados de productos alimenticios.<sup>6</sup> Es decir, una parte importante de los productos disponibles se dedica a garantizar el acceso de toda la población a un nivel que cubre el 65% de los requerimientos nutricionales y que, indudablemente, evita la exclusión por déficit de ingresos.

De manera paralela, en los mercados de productos alimenticios se constatan tendencias que indican un creciente acceso de la población a esas fuentes de alimentos, no regidas por criterios de equidad. Las ofertas físicas en el mercado agropecuario muestran un comportamiento creciente y los precios una tendencia al descenso. Solo en 1996, el índice de precios al consumidor decreció en un 4%. En el mercado

agropecuario la contracción de este índice fue de casi un 30%.<sup>7</sup>

Por su parte, el porcentaje de población con acceso a divisas continúa creciendo; a mediados de 1997 se estimó en un 50%.

La revalorización de la moneda nacional es de tal magnitud, que amerita un análisis a profundidad como punto de referencia para otros países —en especial los de Europa del Este, cuyos procesos de reforma no han fructificado en cuanto a este objetivo. En nuestro caso, de 150 pesos por dólar en 1994, este se ha estado cotizando, durante los últimos meses de 1997 a 23 pesos.

En la actualidad, las insuficiencias en cuanto a satisfacción alimentaria no se manifiestan tanto en el estado de salud de la población en general, como en el de algunos grupos de riesgo en particular. Por ejemplo, indicadores como el de niños con bajo peso al nacer y gestantes con ganancia insuficiente de peso en el embarazo, iniciaron una tendencia desfavorable, que se frenó en 1995. Ello se ha correspondido con el hecho de que hacia estos grupos se han dirigido acciones específicas, como la vinculación de embarazadas y ancianos —que lo necesitaban— a comedores obreros cercanos a su vivienda, a fin de reforzar su alimentación. Actualmente alrededor de 23 000 ancianos y cerca de 2 000 gestantes complementan su alimentación por esas vías, además de disponer de una dieta por encima de la norma racionada para toda la población.<sup>8</sup>

## Salud y educación

Según declaraciones expresas, la salud y la educación fueron los sectores priorizados por el gobierno cubano en el ajuste, con el propósito de tratar de conservar los logros sociales, base en buena medida del consenso político en la sociedad cubana.

Lo anterior operó bajo la lógica de que la reducción de las importaciones afectaría los recursos materiales requeridos para estos servicios, pero que no por ello se debía reducir el aporte humano; por el contrario, se trataría de compensar en parte las limitaciones materiales con una mayor contribución profesional del médico y el educador.

En efecto, problemas como la intermitencia en la llegada de medicamentos, la ausencia de otros y limitaciones en la amplitud de pruebas diagnósticas, así como disminuciones sustanciales en los servicios de transportación hacia las instalaciones médicas, son ejemplos de afectaciones que ha sufrido la población.

Es necesario resaltar que estas afectaciones han sido mayores de lo previsto, como resultado del recrudescido bloqueo norteamericano. El país eroga anualmente alrededor de 150 millones de dólares en mercados de otros países para la compra de medicamentos,

reactivos, equipos médicos, material gastable y materia prima farmacéutica. Una buena parte de esos productos podrían obtenerse en mercados del área si no existiese el bloqueo, lo que disminuiría el valor en aproximadamente un 30%.<sup>9</sup>

Habría que adicionar que tales circunstancias limitan el avance tecnológico, la adquisición de equipos médicos y piezas de repuesto. Incluso se reportan negativas del Departamento de Estado de los Estados Unidos a vender productos imprescindibles en situaciones de contingencia médica, como la ocurrida en 1993 con la neuropatía epidémica.

Sin embargo, a la par de las carencias de recursos para la salud, se mantuvo la alta cobertura del sistema de atención, se reorganizó la atención primaria con la introducción del médico y la enfermera de la familia, e igualmente se ha mantenido la oportunidad de acceder, con independencia de los ingresos, a servicios médicos de alta complejidad, como los de trasplantología, cirugía cardiovascular y tratamiento de insuficiencia renal crónica, entre otros.

Al iniciarse la recuperación económica, han sido estrategias priorizadas la reanimación de los programas de tecnología de punta e institutos de investigación, la revitalización de la atención hospitalaria, el mayor desarrollo del programa de medicamentos y medicina natural, así como la atención priorizada a servicios de óptica, estomatología y transporte sanitario.

Por ejemplo, en 1996 se comenzó a mejorar la atención primaria con la entrada de subsistemas de urgencia en este nivel. Se alcanzó la mayor cifra histórica de intervenciones quirúrgicas, se logró reactivar salones de operaciones, se elevó la cirugía ambulatoria al 31% del total de cirugía mayor y se extendió la cirugía de mínimo acceso a nueve provincias.<sup>10</sup>

El análisis de los indicadores muestra que los niveles de salud se han preservado en lo fundamental. La esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil y del menor de cinco años, así como la mortalidad materna, entre otros, constituyen indicadores que resaltan respecto a la situación de los países en desarrollo y se sitúan en el rango de los países industrializados. Ello marca distinciones de importancia respecto de los países de Europa del Este, que en sus procesos de reformas han retrocedido significativamente en los niveles de salud de sus poblaciones.<sup>11</sup> (Véase Tabla 2)

Por ejemplo, ocurrió una ligera reversión de la tendencia decreciente en la mortalidad y morbilidad por enfermedades infecciosas y parasitarias, en especial las diarreicas agudas. En 1995 se reportaron 13,4 defunciones por cada cien mil habitantes, como resultado de enfermedades transmisibles. No obstante, estas muertes solo explican el 2% del total de defunciones. Se mantienen como principales causas de

muerte las enfermedades crónicas y degenerativas, al igual que en el mundo industrializado, y se observa una tendencia importante a su disminución.

Puede afirmarse que el proceso de ajuste cubano demuestra que no hay una correspondencia directa entre las limitaciones de recursos y los resultados que, en general, se observan en el sector de la salud, los cuales son favorables. Lo anterior es posible explicarlo a partir de la existencia de cierta inercia o potencial de salud acumulado que se conserva por un determinado plazo aunque no se disponga, por un tiempo, de similares recursos. Este fenómeno se detecta también en otros países.

Es importante señalar, además, que en esa falta de correspondencia entre recursos y resultados influyen sin dudas las medidas compensatorias aplicadas, relativas a enfatizar las acciones preventivas, acercar el médico a la comunidad, incrementar la práctica médica y delegar el control de los recursos a las instalaciones sanitarias, entre otras acciones dirigidas a elevar la eficiencia en el sector.

En el análisis de la educación se encuentran puntos de similitud con el caso de la salud: el déficit de recursos impactó de inmediato. Las mayores afectaciones fueron la escasez de materiales escolares, el descenso de la calidad de la alimentación en las escuelas y las limitaciones de vestuario y calzado escolar. Estos problemas comenzaron a afectar el normal funcionamiento docente, sobre todo en regímenes de internado y seminternado.

Se tomaron con rapidez medidas contrarrestantes, como la creación de zonas de autoabastecimiento escolar de alimentos, el rescate de libros y otros materiales escolares, la flexibilización del funcionamiento de las escuelas. Se le dio mayor autonomía al Director y se modificaron los calendarios docentes, entre otras.

Como resultado, en la educación se observa un curso ascendente, según los indicadores que miden el

estado educativo general de la población y que evidencian que estos se hallan más próximos a los del mundo desarrollado que a los de las restantes regiones.

Uno de los pilares de tales resultados es, con seguridad, la garantía de estudio a los jóvenes hasta su calificación para enfrentarse al mercado de empleo. En las condiciones actuales, dicha garantía se ha mantenido, si bien con una estructura por niveles de enseñanza diferente. Se ha privilegiado la formación de técnicos medios.<sup>12</sup>

Con los cambios introducidos inicialmente, la escolarización en la enseñanza de segundo nivel comenzó a descender ligeramente respecto de 1989. Ya a partir de 1993 ha regresado a niveles casi normales, al igual que los índices de deserción escolar anual.

Otra de las medidas adoptadas fue limitar la matrícula universitaria, teniendo en cuenta el ajuste al crecimiento del empleo previsible y los compromisos históricos contraídos con los jóvenes de ofrecerles automáticamente, al graduarse de nivel superior, un empleo acorde con la calificación adquirida. Entre 1991 y 1995, los niveles de matrícula en la enseñanza superior disminuyeron un 45%, si bien en dicho decrecimiento influyen también factores demográficos que han determinado el descenso del potencial de jóvenes en las edades correspondientes a este nivel educativo.

Esa decisión continua vigente. A nuestro juicio, debe variarse en la medida en que la economía se recupere, a fin de que situaciones coyunturales no comprometan potencialidades futuras en materia de recursos humanos.

No puede perderse de vista que el trabajo continuado de formación de personal calificado, de nivel superior y medio, ha sido una de las ventajas del país en el ajuste. Aun en esas condiciones, funcionan unos 220 centros de investigación donde laboran más de 30 000 trabajadores, para una proporción de científicos e ingenieros que se acerca al mundo desarrollado. Por ejemplo, Canadá y Australia tienen

**Tabla 2**

INDICADORES DE SALUD					
	Esperanza de vida al nacer 1994	Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos) 1994	Mortalidad menores de 5 años (por mil nacidos vivos) 1995	Mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos) 1993	Niños con bajo peso al nacer (%) 1994
Países en desarrollo	61	64	95	385	18
América Latina	68	—	46	180	11
Países menos desarrollados	51	103	169	1 015	23
Países industrializados	74	14	18	28	6
<b>Cuba (1996)</b>	<b>75</b>	<b>7,9</b>	<b>10</b>	<b>24</b>	<b>7</b>
Mundo	63	58	85	307	17

**Fuentes:** Informe sobre desarrollo humano, PNUD, 1996 y 1997; Anuarios estadísticos del Ministerio de Salud Pública, La Habana, 1990-1996.

un índice de 2 300, mientras Cuba alcanza 1 800 por millón de habitantes.

Los resultados científicos obtenidos en Cuba demuestran que, efectivamente, la inversión en capital humano acumulada resulta ser un factor esencial para enfrentar procesos de ajuste y de reformas económicas. Por otra parte, dicho proceso ha presentado también retos al desempeño de la educación para adaptar planes de estudio y métodos de enseñanza a las nuevas exigencias de la economía. Especial énfasis se ha hecho en la formación permanente del personal docente, tanto en técnicas pedagógicas como en sus conocimientos técnicos. También, la mejoría de los currículums docentes, con la incorporación de nuevas asignaturas y el despliegue de cursos de posgrado y especialización para los profesionales, han constituido vertientes trabajadas con amplitud.<sup>13</sup>

## Vivienda

La situación de la población en materia de vivienda es otra de las cuestiones complejas en el país. Al iniciarse el ajuste se venía desarrollando un plan de construcción de nuevas viviendas bastante acelerado, a razón de unas 37 000 anuales.<sup>14</sup>

En términos de política, la contracción económica se tradujo en un compás de espera en el esfuerzo constructivo, a la par que se adoptaron medidas para dar pasos hacia la transformación tecnológica de esta actividad, con la introducción de técnicas constructivas de bajo consumo a partir de materias primas locales y de fácil acceso. Simultáneamente, se dirigieron acciones hacia la creación de la base material de producción local de materiales de construcción.

Después de 1990, y hasta 1996, se han culminado en el país alrededor de 197 000 nuevas viviendas; de ellas, unas 105 000 de bajo consumo; además, se han incrementado las acciones de conservación y rehabilitación. En particular, durante 1995 y 1996 se concluyeron unas 45 000 y 52 000 viviendas, respectivamente. Estas cifras superan ampliamente los promedios anuales de construcción antes del ajuste e indican una modesta tendencia recuperativa.

Se terminaron unas 215 000 acciones de conservación y rehabilitación. El 35% fueron ejecutadas por la población, sin apoyo estatal.

No obstante, si se toma como punto de referencia los ambiciosos objetivos de la política social en esta esfera, el nivel de viviendas terminadas resulta insuficiente según las necesidades estimadas. A esto hay que adicionar la baja efectividad de las labores de mantenimiento constructivo.

En la evaluación de la situación social respecto de la vivienda en el país, no se puede pasar por alto que

alrededor del 80% de los núcleos familiares son propietarios y que el porcentaje restante se encuentra bajo un régimen de alquiler, con niveles de pago mensual bajos. Los gastos de la población por la vivienda no llegan al 1% del total de sus gastos de consumo.

## Empleo

El empleo es otro tema clave, por su estrecho vínculo con la reforma económica. El alto nivel de ocupación de la población constituye una de las conquistas sociales que el gobierno cubano ha tratado de conservar con mayor énfasis. Al iniciarse el ajuste, se decidió que la población empleada por el Estado —95% del total de la mano de obra— conservara su trabajo y sus ingresos nominales, con independencia de lo deprimido del nivel de actividad de su centro laboral.

Puede aducirse, con razón, que dichas decisiones no pudieron evitar el deterioro del salario real. Sin embargo, en el análisis de las ventajas y desventajas con respecto a la forma en que se implementó el ajuste cubano en esta esfera, debe tomarse en consideración la mayor amplitud de los beneficios sociales gratuitos recibidos por la población, el grado de consenso social que dicha decisión consiguió, y el hecho de que las empresas no perdieran vinculación con la fuerza de trabajo de mayor experiencia.

Así, en los primeros años, el principal problema que se observó fue la elevación del nivel de subutilización de la fuerza de trabajo.<sup>15</sup>

Posteriormente, en 1994 se ejecutó una primera fase de reorganización de los Organismos de la Administración del Estado y desde 1996 se han aplicado procesos de redimensionamiento empresarial en el transporte, la industria de materiales, la pesca, la industria ligera, entre otros sectores.

A la par, se ha pretendido ir creando condiciones para el crecimiento del autoempleo y se ha promovido el diseño de programas de empleo municipales, que han actuado como un requerimiento para la ejecución de las decisiones de redimensionamiento.

Como saldo de todas estas acciones, la población ocupada decreció en el período 1989-1995, sin que aumentara el nivel de desocupación hasta 1994, como manifestación de cierto desestímulo de la población a mantenerse o incorporarse a la actividad económica. En un estudio efectuado durante 1994-1995, entre los jóvenes, se constató que el 71% de los entrevistados sin vínculo laboral no se sentía económicamente estimulado a trabajar; el 79% de esos muchachos eran mantenidos por la familia o recibían ingresos de otras fuentes, tales como amigos o familiares residentes en el exterior.<sup>16</sup>

En 1996 se detiene la caída de la ocupación. La desocupación alcanzó niveles entre el 6 y el 7% de la población económicamente activa, por debajo de la tasa anual media latinoamericana de 7,1% para ese año.<sup>17</sup> Ello indica, en buena medida, que la magnitud total de desempleo sigue sin constituir el problema principal de la situación cubana.

Las soluciones a este discreto nivel de desocupación se hacen complejas, pues el 60% de las personas que buscan trabajo son jóvenes; predominan también las mujeres. Tienen calificación media o media superior y se localizan mayormente en las zonas urbanas.<sup>18</sup>

Resulta interesante que, tal cual se concibió, la reestructuración del empleo acometida hasta el momento se ha efectuado gradual y reguladamente desde el punto de vista territorial, de modo que no se concentraran, en tiempo y lugar, las acciones. A inicios de 1997, existían solo cerca de 19 000 trabajadores disponibles, de los cuales el 60% recibía la garantía salarial establecida y unos 7 000 se encontraban reubicados en trabajos temporales.<sup>19</sup> No obstante, a nuestro juicio, el proceso de redimensionamiento está aún en su primera etapa.

En 1996, la magnitud de trabajadores subempleados había disminuido respecto de los estimados realizados en 1993. Ello no impide que la cuestión más importante por solucionar sea la subutilización de la fuerza de trabajo —en especial la mano de obra calificada— y la no plena utilización de su capacidad técnica, fenómeno que trae consigo, en muchos casos, la insatisfacción personal, sobre todo cuando se trata de jóvenes, además de que el Estado no recupera la inversión social que realizó al calificar gratuitamente a esos trabajadores.

Otro elemento importante de reforma, en la esfera laboral, surgió al evidenciarse, desde el inicio de la contracción económica, las dificultades del sistema salarial vigente en su función de motivador del trabajo formal.

Comenzaron a desarrollarse formas especiales de estímulo material en divisas, en especie y en moneda nacional, con garantía de contrapartida material. Ya participan en estos sistemas los trabajadores del níquel, la extracción de petróleo, la pesca, el turismo, la fabricación de acero, el tabaco, el cemento, la reparación naval y la producción azucarera, entre otras actividades cuya estimulación está asociada al autoabastecimiento de alimentos. Los sistemas de estimulación directa comprendían, en 1996, unos 830 000 trabajadores, a los que hay que añadir alrededor de 500 000 que recibieron módulos de ropa, calzado y aseo; de tal forma, alrededor del 38% de los trabajadores estatales y de cooperativas estuvieron incluidos en las nuevas vías de estimulación laboral.<sup>20</sup>

En síntesis, sobre este tema laboral puede argumentarse que el imperativo de adaptar la economía cubana a condiciones más competitivas, demandó nuevas formas de empleo y estimulación. Se optó por realizar el avance hacia un nuevo sistema de relaciones en la esfera laboral y salarial con soluciones parciales y transitorias, en tanto se logró estabilizar el proceso de recuperación de la economía.

El propósito de que los trabajadores no fueran masivamente despedidos —como sucedió durante estos años en una parte de los países de Europa del Este, y en Latinoamérica debido a los ajustes de los años 80—, primó en el manejo de la situación, al entenderse que, en nuestro caso, lo social es sustento y cohesión de lo económico. Si bien no se eliminaron totalmente las contradicciones del ajuste en este campo, con las medidas tomadas el costo social ha sido menor que si se hubiera dejado una mayor participación al mercado en la racionalización laboral. En el terreno del empleo y los salarios, la reforma ha avanzado y debe continuar en los próximos meses.

Como se ha expuesto, el ajuste económico ha traído como consecuencia, según era de esperar, un costo social, medible en términos de estancamiento en la elevación de las condiciones de vida y bienestar de la población e incluso retrocesos en algunos casos.

Tratando de cuantificar globalmente el impacto del ajuste y la reforma económica, considérese que el consumo total de los hogares sufrió, hasta 1993, una contracción de un 32% con respecto a 1989. Desde 1993 y hasta 1996, el consumo creció un 24%; el mayor dinamismo se observó en el consumo asociado a los mercados de libre formación de precios o de divisas. Como saldo, mientras el PIB en 1996 fue equivalente al 79% del reportado en 1989, el consumo de hogares en 1996 representó el 83%.<sup>21</sup>

Ello fue posible, en buena medida, debido a la voluntad de mantener los servicios básicos gratuitos, cumplir los compromisos derivados de la seguridad y la asistencia social, y conservar los subsidios a los productos alimenticios que se distribuyen de manera normada.

Mientras los gastos del presupuesto del Estado disminuyeron cerca de un 9% entre 1989 y 1996, aquellos dedicados a lo social crecieron un 17% en igual período, conservando su proporción respecto al PIB. Curiosamente, en esos años el déficit del presupuesto decreció de un 33% en 1993 a un 2,4% del PIB en 1996. Ello marca distinciones radicales respecto a los ajustes neoliberales, en que se postula que para sanear las finanzas públicas es obligado implementar recortes sociales, con las conocidas consecuencias que el hecho ha traído a distintos países.

## Equidad

La equidad ha sido uno de los logros que se le ha reconocido internacionalmente al proceso de desarrollo de Cuba, y las autoridades han declarado que continuará siendo un objetivo social de primer orden en el país.

En relación con los ingresos monetarios, la situación de la población cubana en 1996 es cualitativamente distinta a etapas anteriores, resultado de la diversificación de la naturaleza y las fuentes de esos ingresos.

En la década de los 80, una parte importante de los ingresos monetarios de la población provenían de sus relaciones con el Estado —bajo condiciones en que el 95% de la ocupación estaba vinculada con el mismo—, y se aplicaba un sistema salarial único y de diapasón relativamente estrecho, lo que posibilitó un nivel de desigualdad social muy bajo en materia de ingresos.

Entre 1990 y 1996 se adoptaron un conjunto de decisiones económicas y ocurrieron diversas tendencias en la economía, que se relacionan con la diversidad de las fuentes de ingresos monetarios de la población, la magnitud de cada una y su distribución entre los distintos grupos sociales. A juicio de la autora, los factores más importantes que tomar en cuenta en el análisis son los siguientes:

- Se han respetado los empleos y los salarios nominales de los trabajadores estatales y se ha mantenido el sistema salarial vigente, sin adoptar decisiones precipitadas de liberalización.
- Se establecieron mecanismos especiales de estimulación laboral, cuyo alcance se explicó anteriormente.
- Se brindó mayor espacio a la actividad no estatal, lo que amplió la escala de las transacciones de compra-venta entre la población y, con ello, los ingresos monetarios no estatales. Actualmente, alrededor de la cuarta parte de los trabajadores clasifican en este sector no estatal.
- Se abrieron los mercados de productos alimenticios, bienes industriales y artesanales, lo que redujo en magnitud importante el mercado informal, que había tomado fuerza entre 1989-1993, y en el que los productos se transaban a precios muy elevados, no solo por la escasez, sino por concepto del riesgo de participar en él.
- Se despenalizó la tenencia de divisas. Se inició así un proceso expansivo en la magnitud de este tipo de ingresos, lo cual se constata por las ventas de mercancías y servicios en esta moneda. Además, es creciente la proporción de la población con acceso

a divisas. A mediados de 1997, en once provincias del país, entre el 30% y el 65% de la población poseía divisas; solo en las tres provincias restantes dicha proporción de acceso era menor.<sup>22</sup>

- Se implementaron medidas para el saneamiento financiero, a fin de disminuir el exceso de liquidez monetaria en la población; esta decreció un 22% en treinta meses.
- Se instauró un proceso de recuperación de la economía, con crecimientos de 0,7%, 2,5%, 7,8% y 2,5% en 1994, 1995, 1996 y 1997 respectivamente, y de las ofertas físicas para el consumo en los mercados liberados.
- Se ha ido implantando, gradualmente, un nuevo sistema impositivo, no solo con fines recaudatorios sino con objetivos de redistribución de ingresos monetarios en la población.
- Se han cumplido —e incluso ampliado— los compromisos contraídos por el Estado según el sistema de seguridad social vigente. Sus beneficiarios se han incrementado hasta unos 1,3 millones de personas —más del 10% de la población— y los gastos han aumentado hasta niveles de 1,6 millones de pesos.
- La asistencia social también ha crecido. Solo en 1996, se incrementaron en un 23% los gastos con estos fines. Se ha tenido conocimiento de que se están realizando experiencias en municipios de todas las provincias del país, para ensayar nuevas variantes más efectivas de asistencia social hacia familias que puedan estar en desventajas. Todo ello, indudablemente, actúa en el sentido de evitar el surgimiento de marginalidad en nuestra sociedad.

La interrogante sería: ¿cuál es el resultado de la conjunción de todos esos factores?

Sin dudas, la magnitud total de los ingresos monetarios de la población, en ambas monedas, es creciente. La revalorización de la moneda nacional tiene como efecto inmediato la redistribución del consumo de los tenedores de divisas hacia los asalariados, desfavorecidos en este tipo de ingresos, lo que ha tenido un efecto muy positivo en la situación social.

El descenso de los precios en los mercados liberados y la consolidación del sistema impositivo, van acotando los flujos de ingresos del sector no estatal y sus diferencias respecto al sector estatal de la economía.

Un intento de cuantificar la desigualdad en materia de ingresos monetarios, a través de estimar la relación de la participación en el ingreso del 20% de la población de mayores ingresos respecto a la del 20% de menores

ingresos tuvo como resultado que dicha relación pudo hallarse cercana a seis veces a mediados de 1996 según estimados de la autora.

En la Tabla 3 se hace evidente la crítica situación de desigualdad que muestran los países latinoamericanos, en una medida importante como consecuencia de ajustes neoliberales. En el caso de Cuba, la forma en que se ha ido implementando el ajuste ha logrado, hasta el momento, que la desigualdad, aunque mayor, se mantenga dentro de rangos admisibles.

**Tabla 3**

DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS(1981-1993)			
Relación de desigualdad		Relación de desigualdad	
Costa Rica	12,7	Canadá	7,1
Chile	18,3	Estados Unidos	8,9
Panamá	29,9	Japón	4,3
Venezuela	10,3	Noruega	5,9
México	13,6	Finlandia	6,0
Colombia	15,5	Francia	7,5
Brasil	32,1	Suecia	4,6
Perú	10,5	España	4,4

**Fuentes:** *Informe sobre desarrollo humano*, PNUD, 1996 y 1997; *Annuarios estadísticos del Ministerio de Salud Pública*, La Habana, 1990-1996.

En materia de ingresos monetarios, la cuestión que más se contraponen a la situación existente en los años 80, es que han ganado peso retribuciones no asociadas directamente al esfuerzo laboral en la distribución de la población según niveles de ingresos, lo que no era usual en el país. Tal problema ha ido dejando huellas y transformando, al menos coyunturalmente, valores sociales establecidos, como el papel del trabajo, las ventajas de trabajar para empresas estatales, la importancia de la calificación laboral, entre otros.

La conjunción de los cambios en la estructura ocupacional de la población y en la magnitud y las fuentes de sus ingresos monetarios, ha traído consigo una nueva etapa en la reproducción de la estructura social cubana. Han aparecido grupos y estratos sociales no existentes anteriormente, como los trabajadores vinculados al capital extranjero o a tecnologías de punta; otros grupos cambian sus roles y su magnitud: es el caso de los trabajadores privados y los cooperativistas. Se observa que los caracteres de los nuevos estratos y de las relaciones sociales están aún en fase de formación.<sup>23</sup>

Problemas como la percepción de cuáles son los canales de movilidad social comienzan a variar y se ha

producido lo que los estudiosos del tema llaman la «escala social invertida». Profesiones prestigiosas como las de médico, maestro o científico —antes en la cúspide de la valoración social—, han descendido en alguna medida. Aquellas asociadas al turismo y la economía emergente, con la obtención de ingresos elevados o divisas, entre otros, han tomado mayor prestigio.

Con el rescate del poder adquisitivo de la moneda nacional, estas cuestiones se van corrigiendo. No obstante, el desempeño individual y los ingresos monetarios que se obtengan adquieren, sin dudas, un elevado papel en las nuevas condiciones sociales y, en la medida en que no exista correspondencia entre el esfuerzo laboral y los ingresos que se reciben, existe el riesgo de lacras sociales previamente suprimidas.

Un ejemplo es el resurgimiento de manifestaciones de prostitución femenina. Aunque no existe un estudio amplio sobre el asunto, indagaciones puntuales indican que se trata de un fenómeno de escasa magnitud, muy localizado en zonas turísticas, y que se distingue de la prostitución existente antes de la Revolución por el alto grado de instrucción de las jóvenes y por su motivación, que no se relaciona con la subsistencia, sino que buscan acceder a productos que no son de primera necesidad. Aunque se trate de una cuestión no generalizada, es innegable que constituye un germen que no se corresponde con la sociedad deseada.

Esta nueva estructura social que emerge contiene, como ya se ha dicho, importantes distorsiones; sin embargo, algunos investigadores consideran que, en alguna medida, también hay correcciones a distorsiones anteriores, en especial la excesiva igualdad entre grupos sociales con un aporte laboral diferenciado.<sup>24</sup>

Se requiere que, en la medida que ocurra el proceso de formación de la nueva estructura social, se logre la perdurabilidad de los valores de solidaridad y justicia social que caracterizaban a la anterior, aunque manteniendo la correlación más diferenciada entre resultados laborales e ingresos.

Para terminar el análisis de la situación social, una breve reflexión sobre el clima sociopolítico predominante en la etapa. A partir de 1989, han existido en el país significativas tensiones sociales, sobre todo en la capital, las que tuvieron mayor expresión en la denominada «crisis de los balseros», de agosto de 1994. Sin embargo, las encuestas realizadas reflejan el mayoritario apoyo de la población a las medidas adoptadas en este período incluidas en la reforma económica, y una creciente confianza en que el gobierno logrará que continúe mejorando la situación de la economía.

Sin dudas, el proceso ha sido conducido con excepcional capacidad política, a partir de un enfoque de gradualidad, protección social y consulta popular

que han mantenido la balanza inclinada a favor de un amplio y favorable consenso de la población.

## **Política social y direcciones de su transformación**

La política social asociada a la Revolución cubana ha llevado el sello de lo elevado de la imagen a que se ha aspirado para la sociedad. Consecuentemente, ha sido una política abarcadora y, por naturaleza, transformadora.

La garantía de empleo, salud, educación y seguridad social ha tenido alta prioridad, siempre sobre la base de iguales oportunidades de acceso con independencia de extracción social, raza o sexo.

El propósito de alcanzar un alto grado de equidad en la sociedad, ha sido una constante. Se ha accionado en la creación de condiciones para la incorporación de la mujer a la vida económica activa y su promoción a cargos relevantes, se ha trabajado en acercar las condiciones de vida del campo a la ciudad, en la humanización de los trabajos más rudos y en mantener en un marco acotado las diferencias en los ingresos.

El deseo de lograr una transformación positiva de los valores y las relaciones sociales ha estado siempre presente, para lo cual se ha prestado especial atención a los niños, los jóvenes y la familia, a través de acciones específicas.

El proceso de ajuste y reforma económica ha llevado a primer plano la necesidad de solucionar los problemas relacionados con la correspondencia funcional y cuantitativa entre la economía y la política social.

En lo cuantitativo, se evidenciaron abruptamente las limitaciones de recursos para el despliegue de los programas sociales tales como se habían concebido, y la imposibilidad de mantener al sector público como único proveedor de bienes y servicios. Aspectos como eficiencia y eficacia de lo social comenzaron a considerarse con nuevo énfasis.

En lo funcional, se ha ido evidenciando, paulatinamente, que las acciones de política social deben ser tales que, además de brindar beneficios, involucren como entes activos a la mayoría de los distintos actores sociales, con sus particularidades y potencialidades, en un círculo virtuoso que refuerce los efectos positivos de la reforma económica. También la necesidad de un apropiado vínculo entre política económica y social ha adquirido nuevas dimensiones.

Consecuentemente, en cada esfera social se han ido tomando decisiones e incorporando nuevas acciones como forma de asimilar el ajuste e implementar la

reforma. Surge entonces la interrogante acerca de qué direcciones llevan esos cambios.

En las transformaciones en general, se han tratado de conservar los objetivos de la política social, a pesar de las limitaciones de recursos experimentadas. No obstante, existen ciertos matices que van apuntando hacia una nueva etapa.

Por ejemplo, la política de pleno empleo con financiamiento solamente estatal, ha ido variando conceptualmente hacia otra en que se admite la existencia de cierto desempleo, en que actores no estatales proveen nuevos empleos y se refuerza el papel del Estado en la protección del desocupado y de los grupos vulnerables.

Otro ejemplo se refiere a la política de formación de fuerza de trabajo calificada. Con anterioridad, dicha formación se regía cuantitativamente por el plan de la economía y este se fijaba según las demandas de las entidades económicas y de servicios, las que adquirían, de hecho, el compromiso de contratar a los futuros egresados. En las condiciones actuales, en que el crecimiento del empleo es muy limitado, aunque se sigue aplicando la misma política, se debate acerca de cómo adecuarla a las nuevas condiciones, tratando de no abandonar el criterio de que la elevación de la calificación debe ser uno de los medios fundamentales de movilidad social.

Adicionalmente, sería necesario que comenzaran a formar parte de los objetivos de la política social nuevos ángulos que se relacionan con un nivel superior de calidad de los servicios. Cuestiones como disminuir el tiempo de espera para ser atendido en un hospital o para recibir una pensión, deben adquirir importancia creciente.

Un área muy rica de transformaciones de la política social es la relativa al diseño de los sistemas de prestación de servicios, las instituciones involucradas y los instrumentos que se utilizan. En esta dirección, se han implementado muchos cambios, entre ellos:

- La introducción del médico y la enfermera de la familia como eslabón básico de la atención primaria de salud.
- La utilización de la cirugía ambulatoria y de mínimo acceso.
- La incorporación de la educación no formal como alternativa válida para la atención infantil preescolar.
- La empresa empleadora puente, en materia salarial y de seguridad social, como intermediaria entre el trabajador y el empleador extranjero.
- La aplicación de sistemas especiales de estimulación laboral.

Algunas de estas transformaciones deben permanecer, y de hecho están coadyuvando a la racionalización de los gastos para la prestación de servicios sociales, como las enunciadas en salud y educación. Es de esperar que otras, como las relacionadas con el trabajo, tengan carácter transitorio y sean sustituidas por mecanismos más permanentes. En este tema está en pie el debate acerca del grado de flexibilización admisible en el mercado de empleo, cuestión de primer orden. Para enjuiciar la velocidad en que pueden efectuarse las transformaciones en esta área, no se puede perder de vista el grado de avance en cuestiones como la reestructuración de los sistemas financiero y bancario, el redimensionamiento empresarial y la implantación del sistema tributario.

Una vertiente aún insuficientemente desarrollada, en cuanto a transformaciones institucionales, es la referida al fortalecimiento de las instancias locales de prestación de servicios no relacionados directamente con la salud y la educación. En unos casos, se requiere su modernización para mejorar la calidad de los que se prestan; tal es la situación de las oficinas municipales de empleo y de seguridad social.

En otros casos, se trata de la necesidad de concebir nuevos servicios comunitarios, de forma que las acciones de política se vayan adaptando a las nuevas características de la población, como el envejecimiento, y a las condiciones de déficit de recursos y a la mayor eficiencia que se requiere. Se inscriben en esta línea asuntos como la atención domiciliaria a ancianos solos, como opción a la atención institucionalizada, entre otras.

Un tema clave resulta ser el relativo al espacio que les corresponde a entes no estatales en la prestación de servicios o en el financiamiento de la política social. Cuba ha mantenido la opción de no incorporar a actores mercantiles en la prestación de servicios médicos y educacionales, como garantía de equidad en el acceso a estos y forma de lograr similar calidad para todos. Al respecto, no son pocos los estudios en América Latina sobre las consecuencias adversas de privatizaciones en estas esferas.<sup>25</sup>

Un mayor espacio en la política de empleo tienen hoy día los actores no estatales. Incluso se estudia la ampliación de dicho espacio. Consecuentemente, los mecanismos de la política de empleo del gobierno deberán diversificarse y enriquecerse con instrumentos financieros para estimular la creación de empleos en empresas de este tipo.

Un espacio creciente tienen en la política social las organizaciones no gubernamentales (ONG). El mayor ejemplo de su papel hoy en Cuba se materializa en la política social de alimentación. La Asociación Cubana de Producción Animal, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, el Consejo de Iglesias y la

Asociación Nacional de Economistas de Cuba, entre otras, aportan financiamiento propio y movilizan fondos internacionales para mejorar la situación alimentaria en el país.

Entre los cambios de la política social, los procesos de descentralización se reflejan en el desarrollo de mecanismos de autofinanciamiento en divisas en actividades de salud y educación, el diseño de programas de empleo municipales, el crecimiento de la construcción de viviendas con recursos locales y el funcionamiento de programas de autoabastecimiento alimentario municipal.

Un tema pendiente, que debería entrar a formar parte del debate actual en cuanto a financiamiento de políticas sociales, es el que aborda la conocida disyuntiva entre subsidiar productos o personas. La necesidad de evaluar el tema toma una expresión clara en la política de alimentación cubana y el papel del racionamiento como instrumento de carácter universal. Indudablemente, hasta el presente se benefician del racionamiento, en igual magnitud, los que lo necesitan y los que por sus ingresos no están en esa situación. Ello constituye una fórmula limitada de otorgar beneficios de política social.

## Conclusiones

Luego del recorrido realizado por la realidad cubana, en cuanto a condiciones de vida de la población, equidad presente en la sociedad y clima social, así como las acciones que se han ido implementando a lo largo del período de ajuste y reforma, es criterio de esta autora que el modelo social se ha conservado en sus rasgos más esenciales.

- Se ha mantenido el derecho a la salud, la educación y la seguridad social.
- Se ha tratado de mantener, en lo posible, el derecho al empleo.
- Se ha continuado trabajando por lograr que las familias tengan una vivienda confortable.
- Se han conservado muchos de los indicadores que reflejan el bienestar social, con independencia de que en algunos se observe estancamientos y en otros retrocesos.
- Existen carencias, sin dudas; pero se toman medidas para proteger a los grupos vulnerables.
- No existe desigualdad social extrema ni marginalidad.
- El consenso social y político sigue predominando.

- Se sigue actuando enérgicamente en contra del surgimiento de manifestaciones como son la prostitución o la corrupción.

En la política social se observan cambios. En los momentos actuales se realizan movimientos que tienden a una mayor descentralización de dicha política. Se aprecia la búsqueda de una más elevada eficiencia en su aplicación y mayor participación de instituciones sin fines de lucro en su gestión y financiamiento.

Aunque estos cambios se desarrollan en la dirección adecuada, aún requieren de sistematización, consolidación y ampliación, incorporando la búsqueda de eficiencia por la vía de una mayor selectividad de los beneficiarios, a fin de compensar la mayor diferenciación existente.

El ajuste económico implementado se diferencia radicalmente, en sus implicaciones sociales, de los ejecutados en América Latina en la llamada década perdida. Evidentemente, es imposible realizarlo sin costo social, pero este está resultando mucho menor en el caso de Cuba, lo que se traduce en un proceso necesario, pero enfocado con un profundo sentido humano.

En conclusión, afincado en las nuevas realidades, y no sin contradicciones, se mantiene un «utopismo empecinado» que no quiere dejar de reconocer su tesis principal, la perfectibilidad de la sociedad humana.

## Notas

1. Véase José Luis Rodríguez, «Cuba 1990-1995: reflexiones sobre una política económica acertada», *Cuba Socialista*, 3ª época, n. 1, La Habana, 1996.
2. La canasta básica expresa —en términos de energía y macronutrientes— los requerimientos nutricionales mínimos diarios per cápita que, como promedio, debe ingerir la población cubana para conservar la salud, atendiendo a su estructura poblacional, criterios médicos y hábitos de consumo. Véase Julio Doltovnik, *Pobreza y necesidades básicas. Concepto y métodos de medición*, PNUD, Caracas, 1990.
3. Véase Angela Ferriol, «La seguridad alimentaria en Cuba», *Cuba: Investigación Económica*, a. 2, n. 3, La Habana, julio-septiembre de 1996; y Angela Ferriol/FAO, *La seguridad alimentaria en Cuba. Propuesta de Programa de Apoyo al Plan Nacional para la Elevación de la Seguridad Alimentaria*, La Habana, 1996.
4. *Balance de la tierra y su utilización*, Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), La Habana, 1995.
5. *Ventas en el mercado agropecuario*, Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), La Habana, 1996.
6. Angela Ferriol, ob. cit.
7. *Cuba: Boletín Económico 1996*, Ministerio de Economía y Planificación (MEP), La Habana, 1997.

8. *Cuba: alimentos para todos*, Informe de Cuba a la Cumbre Mundial sobre Alimentación, noviembre de 1996.
9. *Consecuencias de la hostilidad y el bloqueo norteamericano a la salud del pueblo cubano*, Ministerio de Salud Pública (MINSAP), La Habana, 1997.
10. *Informe de balance del Ministerio de Salud Pública*, Ministerio de Salud Pública (MINSAP), La Habana, 1996.
11. *De la planificación centralizada a la economía de mercado*, Banco Mundial, 1996.
12. Un estudio amplio al respecto puede verse en Victoria Pérez, *Sector educación: reajuste en la situación actual* [informe de investigación], Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), La Habana, 1997.
13. Luis Ignacio Gómez, *La situación actual de la educación en Cuba*. [Conferencia en el Congreso Pedagogía 97], *Granma*, La Habana, 6 y 7 de febrero de 1997.
14. *Informe a la Asamblea Nacional del Poder Popular sobre el Programa de viviendas de bajo consumo material y de portadores energéticos*, La Habana, diciembre de 1994.
15. Angela Ferriol, «El empleo en Cuba. 1980-1995», *Cuba: Investigación Económica*, a. 2, n. 1, La Habana, enero-marzo de 1996.
16. *Estudio sobre los jóvenes y el empleo*, *Granma Internacional (suplemento especial)*, La Habana, 29 de enero de 1997.
17. *Cuba: Boletín Económico 1996*, ob. cit.
18. Salvador Valdés, «Economía y empleo deben marchar juntos» [entrevista], *Granma*, La Habana, 3 de enero de 1997.
19. *Ibidem*.
20. Véase José Luis Rodríguez, «Informe sobre los resultados económicos de 1996 y el Plan económico y social para 1997», *Granma*, diciembre de 1996.
21. Cálculos de la autora a partir de *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, CEPAL, México, D. F., 1997.
22. José Luis Rodríguez, *Informe sobre los resultados económicos de 1997 y el Plan económico y social para 1998*, ob. cit.
23. Mayra Espina et al., *Impactos socioestructurales del reajuste económico* [informe de investigación], Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, La Habana, 1996; CID/Gallup, Encuesta publicada por *The Miami Herald* en 1995.
24. *Ibidem*.
25. Véase por ejemplo Ricardo Nassif, Germán Rama y Juan Carlos Tedesco, *El sistema educativo en América Latina*, CEPAL/UNESCO/PNUD; y Germán Rama, *Desarrollo y educación en América Latina*, CEPAL/UNESCO/PNUD.