

ARTÍCULO ORIGINAL

**Referentes teóricos para el estudio de las desigualdades sociales en Cuba: reflexiones sobre su pertinencia**

**Theoretical References for the Study of Social Inequalities in Cuba: Reflections on its Relevance**

**María del Carmen Zabala <sup>1</sup>, Susset Fuentes Reverón <sup>1</sup>, Geydis Fundora Nevot <sup>1</sup>, Danay Camejo Figueredo <sup>II</sup>, Danay Díaz Pérez <sup>1</sup>, Vilma Hidalgo Chávez-López <sup>1</sup>, Marta Rosa Muñoz Campos <sup>1</sup>**

<sup>1</sup> FLACSO-Cuba

<sup>II</sup> Universidad de Pinar del Rio, Cuba

**RESUMEN**

El artículo que se presenta es el resultado de discusiones teóricas que emergieron desde la propia creación del área de investigación “Desigualdades sociales y políticas de equidad”, del Programa FLACSO-Cuba, donde la multiplicidad de miradas y disciplinas ha enriquecido el debate, motivado por la ampliación de las desigualdades sociales en Cuba en las últimas décadas. En primer lugar se presenta una aproximación al contexto cubano actual, luego se analizan diferentes referentes teóricos sobre desigualdades sociales, pobreza, exclusión social, vulnerabilidad social y ambiental, políticas sociales para la inclusión y la equidad, en lo concerniente a su pertinencia para la realidad cubana.

**PALABRAS CLAVE:** desigualdades sociales, pertinencia, pobreza, exclusión social, vulnerabilidad, políticas sociales.

## ABSTRACT

The article presented is the result of theoretical discussions that emerged from the creation of the research area "Social inequalities and political equity", of the FLACSO-Cuba Program, where the multiplicity of views and disciplines has enriched the debate, motivated by the expansion of social inequalities in Cuba in recent decades. In the first place an approximation to the current Cuban context is presented, then different theoretical referents about social inequalities, poverty, social exclusion, social and environmental vulnerability, social policies for inclusion and equity are analyzed, as far as their pertinence for the reality Cuban.

**KEYWORDS:** social inequalities, relevance, poverty, social exclusion, vulnerability, social policies.

## INTRODUCCIÓN

En abril de 2015 se constituyó en FLACSO Cuba el área de investigación "*Desigualdades sociales y políticas de equidad*". Aunque con anterioridad a este momento la institución había realizado investigaciones vinculadas con estos temas y articulado acciones diversas tanto a nivel regional –con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) han sido las más relevantes- como nacional, con diferentes instituciones y organizaciones sociales, la creación de esta área específica ha pretendido estimular y profundizar en los estudios sobre desigualdades y políticas de equidad desde una perspectiva interdisciplinaria. Sus objetivos son: sistematizar referentes teórico-metodológicos y resultados de investigación vinculados a estos temas; diagnosticar la situación de equidad en diferentes grupos sociales y territorios; monitorear los impactos de las transformaciones socioeconómicas en diferentes grupos, áreas y territorios; incidir en la formación de actores y decisores sociales en torno a la equidad y las desigualdades sociales; y proponer acciones, programas y políticas para promover la equidad social.

El logro de consensos epistémicos, teóricos y metodológicos que fundamenten el trabajo de esta área ha sido un objetivo permanente, cuyo alcance presenta algunas dificultades: (1) la diversidad de temas que se pretenden investigar -pobreza, desigualdades, equidad, inclusión social, exclusión social, políticas sociales, son los esenciales-; (2) la asunción del carácter multidimensional de esos fenómenos, sus condicionantes y expresiones, así como de las diferentes áreas y escalas en que se presentan, lo cual amplía los temas a estudiar; (3) la perspectiva inter y transdisciplinaria que se pretende para el conocimiento multidimensional y contextualizado de estos temas<sup>1</sup>; (4) la inexistencia de diferentes –en ocasiones contrapuestas- teorías o perspectivas teóricas aplicables a estos estudios; (5) el predominio de referentes teóricos desarrollados en otros contextos; (6) las diferentes formaciones disciplinarias y experiencias profesionales de las investigadoras que integran el área. En adición, el desarrollo de la investigación del área supone la articulación con instituciones y organizaciones –sociales, académicas y políticas- que poseen diferentes concepciones y avances sobre las desigualdades sociales y las políticas de equidad, lo cual demanda esfuerzos comprensivos para favorecer el diálogo y la interpretación de sus resultados, en particular lo relativo a la transversalización del enfoque de equidad, y la articulación de esfuerzos para la transformación social.

El propósito de este trabajo es justamente fundamentar la asunción de referentes teóricos pertinentes a los fenómenos de desigualdades sociales y políticas de equidad y al contexto cubano actual. La aproximación progresiva a este propósito debe contribuir a una mejor orientación de los estudios que se realizan, a la ampliación de sus marcos interpretativos, a la sistematización de investigaciones sobre el tema y a la emergencia de nuevos derroteros en la investigación.

Entre las diversas definiciones de “teoría”, esta se asume como “... conjunto de constructos (conceptos), definiciones y proposiciones relacionadas entre sí, que presentan un punto de vista sistemático de fenómenos especificando relaciones entre variables, con el objeto de explicar y predecir los fenómenos” (Kerlinger, 1975, p. 9). Los criterios más comunes para su evaluación han sido: (1) capacidad de descripción, explicación y predicción; (2) consistencia

lógica; (3) perspectiva –nivel de generalidad-; (4) fructificación (heurística) y (5) parsimonia - simple, sencilla (Hernández Sampieri, 1995). En el caso de nuestra área, hemos considerado incluir el criterio de pertinencia<sup>2</sup>, aplicado en específico al conocimiento y su relación con el contexto; por ello se comparte la posición de Edgar Morin quien al problematizar los principios de un conocimiento pertinente, señala la necesidad de que estos evidencien el contexto, lo global, lo multidimensional y lo complejo; y en específico con relación al contexto considera que *“Hay que ubicar las informaciones y los elementos en su contexto para que adquieran sentido”* (Morin, 1999, p. 39). En esa misma línea García Guadilla sostiene que:

*Un conocimiento pertinente implica una óptima combinación entre conocimiento abstracto (universal, especialmente relacionado con la ciencia y la tecnología) y el conocimiento contextualizado, en estrecha relación con las culturas locales con las memorias de todos los grupos sociales (historia), con las necesidades del medio social.* (García Guadilla, 2003, citado por Naidorf et al, 2007, p. 27)

La asunción de este criterio de pertinencia es coherente con la perspectiva transdisciplinar que se pretende, en la cual el conocimiento de la realidad está íntimamente articulado con las necesidades sociales y el contexto.

El criterio de pertinencia del conocimiento se asume en un momento inicial para evaluar su relación con los temas que se estudian –aquí se trata de seleccionar perspectivas teóricas diferentes y generalizaciones empíricas que ofrezcan conocimientos sobre los mismos-; y en un segundo momento para determinar su adecuación al contexto cubano actual.

A partir de esta lógica, el artículo ha sido estructurado de la siguiente forma: primero, la caracterización del contexto cubano actual; un segundo apartado donde se analizan diferentes referentes teóricos sobre desigualdades sociales, pobreza, exclusión social, vulnerabilidad social y ambiental, políticas sociales para la inclusión y la equidad, así como su pertinencia para el contexto cubano; y finalmente las conclusiones.

### **Caracterización del contexto cubano actual**

El modelo de provisión de bienestar aplicado en Cuba a partir del triunfo de la Revolución se caracterizó por conceder un papel menor a los ingresos monetarios individuales y familiares como vía para la satisfacción de necesidades, priorizando el rol protagónico del consumo social (Espina, 2011a; Nerey, 2005). En este sentido, fueron constatables sus efectivos resultados en la reducción de la pobreza y la eliminación del desamparo, al accionar directamente sobre la clausura de varios mecanismos estructurales de reproducción de dichas situaciones (Espina, 2008).

Al comienzo de la década de los 90, la conjunción de los impactos de la crisis económica y del proceso de reforma<sup>3</sup> generado por el país para afrontarla, produjo un drástico descenso de las condiciones de vida y el bienestar de la población, a partir de la restricción en las posibilidades de acceder a bienes y servicios en la cantidad y calidad en que se hacía antes. No obstante al mantenimiento de la política social, algunas áreas de integración social se resintieron, afectándose la calidad y posibilidades como satisfactores de necesidades de los servicios públicos (Espina, 2008; Álvarez & Máttar, 2004; Ferriol, 2003; Nerey, 2005; Alonso, 2003; Mesa-Lago, 2010).

En este contexto se interrumpió la lógica de ampliación sistemática de la igualdad social, generándose una nueva etapa de reestratificación social, caracterizada por el ensanchamiento de las brechas de desigualdad, el cambio en la jerarquía estructural de los factores que la definen, la polarización de ingresos monetarios, y la intensificación y el incremento de la pobreza y la vulnerabilidad social (Espina, 2003).

La reforma de los 90 implicó el paso de una franja extensa de la satisfacción de necesidades desde el sector público -en condición de gratuidad o subvención estatal- al mecanismo distributivo del mercado, lo que junto a la caída de la capacidad adquisitiva del salario real de los trabajadores y al incremento de los precios al consumidor, ha reconstituido a los ingresos y al mercado como elementos de alta fuerza diferenciadora (Espina, 2011a). En

este marco, se ha evidenciado la estructuración de mecanismos distributivos excluyentes, que en esta etapa generan desigualdades que se encuentran colocadas en el ámbito de las necesidades básicas (Espina, 2003).

Desde el año 2007 se comienza a perfilar- desde la más alta dirección política del país- la gestación de un proyecto de cambio nacional, enfocado en la búsqueda de un camino más certero hacia el desarrollo y el perfeccionamiento del modelo socialista cubano. Ya en el 2011 se gana claridad en el contenido de la reforma, cuyas directrices se plasman en los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, aprobados durante la celebración del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), y se actualizan y precisan en mayor medida en el VII Congreso del PCC en 2016<sup>4</sup>.

Como bien enfatiza la socióloga Mayra Espina (2015), el escenario nacional en el cual se concibió y se está implementando este proceso de reformas está signado por una gran complejidad y múltiples tensiones que no pueden ser obviadas. Una de ellas es la tendencia creciente de las desigualdades sociales y las afectaciones a la equidad, fenómenos estos que han demostrado ya no tener un carácter coyuntural; por tanto, la identificación y visibilidad de tales problemáticas resulta vital para poder pensar los posibles impactos de la *actualización del modelo económico y social cubano* para la equidad social en el país.

Sin embargo, estos temas apenas salen a relucir en los documentos oficiales que pautan el proceso de reforma (Espina, 2015; Zabala, 2015a).

*Esta dificultad para visualizar y hacer explícitas en todos sus matices e intensidades las situaciones de desventaja social realmente existentes en nuestra sociedad, se configura como la primera limitación de la actual reforma para dar cuenta de uno de los más importantes retos de la política social que la acompaña: diseñar e implementar mecanismos que aseguren oportunidades a todos e instrumentos afirmativos que permitan que los ciudadanos y ciudadanas que están en condiciones de partida inferiores (en relación con los activos tangibles e intangibles que poseen y que son decisivos para hacer frente a la ampliación de la distribución de bienes*

*por la vía del mercado) puedan realmente acceder a las nuevas oportunidades. (Espina, 2015, p. 207)*

*Aunque es obvio que los lineamientos y los documentos iniciales no pueden expresarlo todo y son una plataforma que guía el cambio, precisamente por su carácter estratégico, la necesaria apertura y flexibilización económica que asumen debió acompañarse de un compromiso explícito con una política social de equidad (...), que el marco estratégico está haciendo peligrar por omisión. (Espina, 2015, p. 220)*

Partir de la existencia de brechas de equidad en el escenario nacional sobre el cual se están implementando las transformaciones y reformas, conduce al tema de que el proceso de actualización no encuentra a toda la población en una misma situación, sino que los halla en diferentes condiciones, por tanto, también con diferentes posibilidades de aprovechar las oportunidades que generan las reformas y de manejar los riesgos que de ella se derivan.

En el marco de este proceso de actualización del modelo económico y social cubano se refuerzan y legitiman los cambios, que ya se venían dando desde los 90, en los roles de los diferentes actores institucionales de la producción de bienestar, generándose una alteración en la “*arquitectura de bienestar*” de la etapa precedente.

Como parte de esta reforma se perfilan y concretan importantes cambios en cuanto al rol jugado por el Estado, específicamente en lo concerniente al ámbito de las políticas sociales<sup>5</sup>. De forma concreta esto se expresa en cambios en el presupuesto para gastos sociales, los cuales deberán estar limitados a las posibilidades reales de recursos financieros que se generan en la economía del país, la eliminación de gratuidades y subsidios excesivos, y la disminución del consumo asociado a los fondos sociales<sup>6</sup> (Espina, 2015). Lo anteriormente expuesto revela, en su conjunto, un relativo retiro del Estado en la producción de bienestar en comparación con etapas precedentes<sup>7</sup>.

Esa retracción estatal en ciertas áreas -ya sea intencional o no, ya sea explícita o implícita- le ha otorgado una mayor presencia al mercado como satisfactor de necesidades. El proceso de actualización se ha propuesto como horizonte rescatar el papel de los ingresos obtenidos fruto del trabajo como vía principal para la satisfacción de necesidades personales y familiares<sup>8</sup> (Lineamiento 141), en la medida en que este pueda ser remunerado conforme a su cantidad y calidad. Las medidas tomadas en este sentido han propiciado la diversificación de opciones de empleo e ingresos, y con ello un espacio de oportunidad para que las familias puedan incrementar de forma legal sus ingresos -al margen del Estado, o junto con él (Espina, 2015; Triana & Pérez, 2012). Sin embargo, es imprescindible acotar que se mantienen las dificultades relativas a la disparidad entre el salario nominal y el real, conjuntamente con la fijación de precios elevados a productos de alta necesidad.

Si bien uno de los objetivos estratégicos de este proceso de actualización ha sido *“avanzar de manera coherente, sólida y bien pensada, hasta lograr que el salario recupere su papel y el nivel de vida de cada cual esté en relación directa con los ingresos que recibe legalmente”* (Castro, 2008, s.p.) y se reconoce que el actual sistema salarial no garantiza que el trabajador reciba según su aporte a la sociedad, y que los salarios y las pensiones son reducidas e insuficientes para satisfacer las necesidades de las familias en relación al costo de la canasta de bienes y servicios (Castro, 2014), este ha sido uno de los aspectos más rezagados -por su complejidad- en la implementación de los Lineamientos. De manera que, aunque en esta nueva etapa reformista se le ha dado al trabajo y los ingresos percibidos a través de él un valor central como mecanismo de protección social, en la práctica estos no se han dinamizado suficientemente ni de forma equitativa entre los diferentes grupos socio-ocupacionales y sectores de la economía.

En este punto es preciso acotar que las medidas relativas a eliminación de *“subsidios excesivos”* y *“gratuidades indebidas”* han sido de las que primero se implementaron como parte de los Lineamientos, y en cuanto a su alcance afectan a toda la población cubana; mientras, las

acciones dirigidas al fortalecimiento de los salarios han sido más tardías y específicas, de forma tal que no han impactado por igual a todas las sectores poblacionales en el país.

Sobre la base de lo anterior, es posible afirmar que las reformas en curso transfieren más responsabilidades a la esfera individual/familiar en la medida en que producen un desplazamiento de las provisiones que antiguamente proveía el Estado hacia las personas, familias y redes sociales para satisfacer la necesidad de protección social (Peña, 2014a; García & Anaya, 2015). Esto implica que las respuestas que el ámbito de lo doméstico-familiar puede dar ante tales responsabilidades dependen de los activos que tengan las familias, los cuales - como ya se ha visto- están desigualmente distribuidos en la sociedad.

Los últimos documentos salidos a la luz en el VII Congreso del PCC le otorgan una mayor importancia al tema de la equidad social, que queda definido como un eje estratégico dentro de la reforma (Eje 6: "*Desarrollo humano, equidad y justicia*"). Los objetivos generales declarados en este eje son: promover el desarrollo integral y pleno de los seres humanos; consolidar las conquistas de la Revolución en Política Social y garantizar el crecimiento progresivo y sostenible del nivel y calidad de vida de la población; garantizar la vigencia y el respeto de los derechos y el cumplimiento de los deberes fundamentales establecidos en la Constitución de la República de Cuba; y reducir progresivamente la diferenciación económica y social entre los diferentes territorios del país, así como la no proveniente de la cantidad, calidad y complejidad del trabajo y los resultados económicos, entre segmentos de la población (PCC, 2016).

No obstante los avances que se vislumbran en estos documentos con respecto a los anteriores, todavía hay temas que resultan insuficientemente visibilizados, y no queda del todo claro hacia dónde y cómo se desarrollarán acciones en pos de fortalecer la equidad.

### **Los referentes teóricos y su pertinencia en el contexto cubano actual**

Como fue declarado previamente, resulta necesario fundamentar la asunción de aquellos referentes teóricos que resulten pertinentes para la intelección de temas relativos a las

desigualdades sociales, equidad, pobreza, exclusión, vulnerabilidad, así como de las políticas sociales para su atención. A continuación se presenta una síntesis sobre los mismos, donde se destacan sus adecuaciones o limitaciones para el análisis del contexto cubano actual.

### **Desigualdades sociales**

Como fue señalado en el apartado anterior, en Cuba existe amplio reconocimiento en torno a que en la década de los 90 se configura un proceso de reestratificación social y ampliación de las desigualdades, de reproducción histórico-cultural de determinadas desventajas sociales; ello se ha reflejado en importantes documentos oficiales, en la producción artística, los medios, la opinión pública y la investigación social. En esta última han proliferado investigaciones que orientan sus estudios a describir los mecanismos de producción y reproducción de desigualdades, sus tendencias y las políticas de atención para su reducción. Se trata, sin lugar a dudas, de un tema altamente pertinente, pues los principios de igualdad y justicia social han sido pilares del proceso de desarrollo desde el triunfo revolucionario; consecuentemente entre los debates más relevantes para el contexto cubano se encuentran: las causas de las desigualdades y la actualización de una norma de igualdad que defina las desigualdades injustas y las desigualdades tolerables en medio de las transformaciones que tienen lugar en el país.

El acervo teórico sobre el análisis de las desigualdades en el contexto cubano es amplio; no obstante, no es temática agotada. De acuerdo con Espina (2006), las investigaciones requieren de continuar perfeccionando instrumentos y metodologías para su comprensión, así como el excesivo empirismo que ha matizado algunos estudios<sup>9</sup>. Lo anterior supone propiciar debates que ayuden a generar procesos de actualización, análisis, e incorporación de categorías e instrumentos metodológicos, de manera que se contribuya a atrapar la complejidad del fenómeno.

A pesar de lo anterior, la producción teórica sobre el tema presenta interesantes marcos analíticos, que puedan servir de referentes para la problematización del fenómeno en nuestro

escenario. Las aproximaciones denominadas individuales o de capacidades<sup>10</sup> centran su foco en la distribución diferenciada de capacidades, atributos, bienes o posesiones, entre hogares o individuos y su incidencia en resultados desiguales en un contexto determinado (Reygadas, 2004); con frecuencia se focaliza en los mecanismos que generan desigualdades extremas - pobreza y vulnerabilidad social-, con cierta tendencia a pluralizar las desigualdades en esferas como educación, salud, ingresos y derechos. Como debilidades pueden señalarse la ausencia de una mirada más amplia hacia la multiplicidad de causas y mecanismos que originan las desigualdades. En Cuba, el análisis de las desigualdades según género y edad –y en mucha menor medida color de la piel-, resulta afín a esta aproximación.

El énfasis en la dimensión relacional de las desigualdades ha sido resaltado por Pierre Bourdieu y Charles Tilly, (1999) al destacar que las desigualdades se configuran durante procesos interactivos, de carácter asimétrico, que condicionan posicionamientos jerárquicos – según mecanismos de poder- entre grupos sociales dominantes y subordinados.

Bourdieu propone que la relación dialéctica que define como campo y hábitus, resulta clave en la comprensión de las distancias que se establecen entre grupos sociales. El campo se entiende como estructuras objetivas relativamente autónomas, que forman parte del espacio social<sup>11</sup> (Giménez, 2002); mientras que el hábitus constituye las estructuras cognitivas, reflejo del proceso de interiorización del espacio social y se traduce en creencias, disposiciones, preferencias estéticas y culturales. Las posiciones de los agentes dentro del tejido social, se definen por los recursos que puedan movilizar dentro de los campos, entendidos como los capitales (culturales, económicos o sociales). Resulta sumamente revelador, la relación que el autor reconoce entre la estructura social, la interiorización de esta (dimensión subjetiva) y la adquisición de capitales, sobre los desequilibrios de poder que determinan las clases sociales. Los estudios sobre la estratificación social de las familias cubanas según su capital económico y cultural asumen estos presupuestos (Domínguez, 2010; Travieso, 2010; Hidalgo, 2011).

Por su parte Tilly, centra su mirada en las desigualdades dentro de las organizaciones, para lo cual incorpora el concepto de desigualdad categorial. En sus supuestos, las organizaciones se definen por límites que se establecen entre pares categóricos, que se diferencian entre categorías externas e internas. La categoría interna tiene su origen en la propia organización, a partir del establecimiento de límites que le dan estructura y orden; mientras que las externas, trascienden el espacio de la organización y se basa en atributos biológicos o sociales, que reflejan diferenciaciones históricas y persistentes en actividades, redistribuciones y poder ya sea por condición de género, raza, edad, discapacidad. Las coincidencias entre ambas refuerzan las desigualdades (Tilly, 1999).

Otro de los aportes más reconocidos de este autor, radica en su propuesta sobre los mecanismos y estrategias que determinan la persistencia y reproducción de las desigualdades: la explotación y el acaparamiento de oportunidades. El primero, con fundamento en la teoría marxista de las clases sociales, se asocia al control y apropiación por parte de actores *“bien conectados”* de recursos que provienen del excedente producido por otro sector de la población. El segundo ocurre cuando *“miembros de una red categorialmente circunscripta”*, accede a recursos *valiosos, renovables, sujeto a monopolio* (Tilly, 1999, p. 18), y tiende a acapararlos a partir de prácticas que mantienen su control. La emulación y adaptación condicionan la persistencia de estos procesos, en tanto el primer mecanismo hace referencia a la producción y generalización de patrones organizacionales que provienen de otras organizaciones; al tiempo que la adaptación preserva la desigualdad categorial, en tanto genera rutinas y prácticas universales que sostienen los límites categoriales. Las dinámicas recientes que se han generado en Cuba a partir de la flexibilización y ampliación de las formas de gestión no estatal constituyen un marco idóneo para los análisis sobre formas de explotación y acaparamiento de oportunidades que tienen lugar en las organizaciones.

Siguiendo la línea de pensamiento de Tilly y recuperando los aportes del marxismo clásico, Pérez-Sáinz (2014), desarrolla su teoría dentro de la corriente radical. La crítica hacia los modelos individualistas matizan parte de sus reflexiones, al reconocer la necesidad de

desplazar la mirada hacia las desigualdades que se materializan en la esfera distributiva, que se constituye por los mercados donde se intercambian los recursos básicos en la sociedad: trabajo, capital, tierra y conocimiento. Para este autor, los mercados básicos son campos de poder, entre clases sociales y pares categóricos<sup>12</sup>, a partir de ello fundamenta las relaciones de poder que desencadenan desigual acceso en la esfera de producción y cómo la explotación y el acaparamiento de oportunidades resultan los mecanismos de generación y apropiación del excedente, que explican la producción y reproducción de las desigualdades. Entre los aportes metodológicos de esta propuesta se destacan: el acoplamiento de esas desigualdades con otras -socio-culturales, socio-políticas o socio-territoriales-, la combinación de análisis individual, socio-institucional y clasista, y su interpretación según el tipo de ciudadanía social y el contexto histórico. Los estudios del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) sobre la estructura socioclasista cubana y sus cambios más recientes son consistentes con estos referentes que recuperan la noción de clase social.

Otro aporte importante en los estudios de desigualdades es el de Reygadas (2004), quien destaca su carácter multidimensional, por lo que su comprensión debe articular, tanto las capacidades y recursos de las personas, las relaciones entre individuos, las instituciones y estructuras sociales más amplias y el contexto social; en estas dimensiones se reproducen relaciones de poder que resultan desencadenantes de varios tipos de desigualdad. Este enfoque resalta la diversidad de factores que intervienen en las desigualdades, y aporta una perspectiva compleja e integradora al análisis de estos procesos, que resulta cardinal para los estudios de nuestra área.

En resumen, los autores señalados, aunque no sin contradicciones desde lo teórico-metodológico, permiten argumentar el carácter relacional, multidimensional y complejo que debe mediatizar cualquier mirada sobre el fenómeno. Al mismo tiempo, no deben quedar ausente del análisis las relaciones de poder, que las generan y perpetúan, así como la necesaria adecuación al contexto histórico social donde este fenómeno se manifieste.

## Equidad

La diversidad de definiciones sobre equidad no ha limitado su uso contemporáneo frecuente en círculos políticos, académicos y sociales, en particular para el diseño de políticas sociales y la evaluación de sus resultados, en sus nexos con los derechos, normas y valores que tributen al beneficio de la sociedad.

En el plano teórico, el análisis en torno a esta temática involucra la noción de igualdad, que supone ausencia de discriminación o trato excluyente, en un contexto contemporáneo donde contradictoriamente las desigualdades no solo son crecientes, sino también legitimadas y naturalizadas. Otra noción clave es la de justicia social, que establece derechos universales básicos y oportunidades reales, así como imparcialidad en el trato a las personas.

La noción de igualdad ubica en el mismo punto de partida, ante la ley, a individuos de diversa índole otorgándole iguales derechos y oportunidades en áreas humanas básicas; sin embargo, ella debe conjugarse con diversidad de opciones para el acceso y las realizaciones, acorde con las diferencias en cuanto a las necesidades y aspiraciones de los sujetos, así como con posibles formas de discriminación o trato desigual para atender las desventajas que limiten o impidan la igualdad real; a partir de lo anterior la equidad se asocia a las acciones que intentan

*(...) enfrentar toda forma de injusticia en cada una de las oportunidades de acceso, de realización y de opciones, como producto del trato que la sociedad da a las diferencias injustas si se ven del lado de las esferas de la igualdad, o como diferencias específicas si se hace del lado de la diversidad de los sujetos. (D'Elia & Maingon, 2004, p. 57)*

El concepto de equidad está íntimamente relacionado con varias perspectivas sobre el desarrollo, el Desarrollo Humano (Sen, 1995) y el Desarrollo Humano Sostenible (PNUD). En todos ellos se enfatiza en el logro de una vida larga y saludable donde el ser humano pueda ampliar sus capacidades a través de un proceso de ampliación de las oportunidades humanas.

Es precisamente la equidad el hilo conductor de este proceso, armonizado a las oportunidades dadas a los sujetos para una eficiente utilización de las capacidades formadas en ellos.

La perspectiva multidimensional de la equidad la ubica en ámbitos como lo social, lo político, lo cultural, territorial, ambiental, entre otros, en temas tan diversos como las prácticas sociopolíticas, la participación e inclusión social, libertades, construcción de ciudadanía, etc., lo cual supone trascender lo estrictamente jurídico y proyectarse al accionar de los sujetos. Según D'Elia y Maingon (2004) son consustanciales a la equidad algunos puntos de partida o ejes que ayudan a comprender mejor su puesta en práctica y que expresan importantes nexos con la igualdad: igualdad en el ejercicio de derechos, igualdad en el acceso a los servicios, transformación de oportunidades en capacidades de realización, y dominio de acciones para decidir. Otros criterios consultados conciben dentro de las lógicas de equidad la no discriminación, exclusión o trato excluyente a ciertos grupos, lo cual es válido y necesario para el logro de una verdadera justicia social, así como eliminar disparidades o brechas injustas entre los sujetos o grupos sociales.

Para nuestra área de trabajo un concepto clave sobre equidad es el elaborado por Mayra Espina y un colectivo de investigadoras del CIPS:

*... por equidad se entiende un tratamiento imparcial a todas las personas independientemente de su posición y origen social, en relación con las oportunidades de acceso al bienestar, la distribución de beneficios y de costos del desarrollo, sobre la base del establecimiento de reglas que aseguren dicha imparcialidad. En este sentido se trata de un criterio para el diseño y evaluación de instrumentos de política social y de estrategias de desarrollo. (Espina et al., 2010, p. 4)*

Lo anteriormente expuesto permite explicitar que las nociones de equidad no compiten o excluyen a las de igualdad, que para el logro de la misma se necesita de ciertos puntos de partida o principios que tomen en cuenta valores universales. Ambos términos se complementan, integran y funcionan de una manera articulada a partir de las múltiples

dimensiones que abarcan. La equidad, por los diversos ámbitos en los que interactúa, transversaliza la vida de grupos humanos en esferas tan disímiles como cultura, educación, economía (trabajo / ingresos / consumo), participación ciudadana, vivienda y hábitat, servicios sociales y amparos, lo jurídico, entre otros; los que articulados con su comportamiento en grupos específicos destaca diferentes dimensiones de la equidad: género, clase, generacional, racial, territorial. En ellas se involucran toda una serie de problemáticas relativas a la posición de paridad o disparidad en que se encuentran los sujetos con respecto a una dimensión determinada. En su abordaje se incluyen entonces aspectos relacionados con las desigualdades, disparidades o brechas de equidad; discriminaciones y exclusiones injustas. El empleo, el acceso a los servicios, los derechos y garantías, las oportunidades y capacidades de los seres humanos, todo ello se conjuga en un conglomerado de escenarios donde la equidad se ratifica como eje estratégico del desarrollo, aspiración no exenta de importantes desafíos en el contexto cubano actual.

## **Pobreza**

Aunque la investigación social durante las dos últimas décadas ha constatado la re-emergencia y persistencia de situaciones de pobreza en Cuba, este concepto no aparece con frecuencia en los documentos oficiales o medios de comunicación del país; en su lugar se utiliza el término *“grupos vulnerables de la población”*, *“condiciones de riesgo o vulnerabilidad”*, *“sectores / espacios más desfavorecidos”*, *“familias sin solvencia económica”*. ¿Por qué ocurre esto? El uso de términos alternativos puede responder a criterios políticos, pues el modelo social cubano ha tenido como meta esencial el logro de equidad y justicia social y el alcance de desarrollo humano; y ciertamente durante las primeras décadas tras el triunfo de la Revolución fueron eliminadas las condiciones estructurales de producción de pobreza y se declara su erradicación (Rodríguez & Carriazo, 1987).

Pero tampoco en el ámbito académico existe consenso al respecto, una parte de los estudios realizados opta por los conceptos de *“grupos vulnerables”* y *“población en riesgo”*, el

primero para identificar a núcleos con bajos ingresos que no logran cubrir el costo de la canasta básica (Torres, 1993) y el segundo para designar a la población en peligro de no poder cubrir alguna necesidad básica (Ferriol et al., 1997); la evolución posterior de este último al concepto de “*pobreza con protección y garantías*”, caracterizada por ingresos insuficientes para cubrir el costo de una canasta básica de satisfactores, pero con protección social en esferas esenciales – alimentación, salud, educación, empleo– y la garantía de servicios sociales universales gratuitos y subsidiados (Ferriol, Therborn & Castiñeiras, 2004), significa cierto avance en cuanto al reconocimiento y peculiaridades del fenómeno en nuestro contexto. Para ese momento ya otros autores habían asumido el concepto de pobreza, pero reconociendo sus características *sui generis* en Cuba: limitada incidencia, inexistencia de pobreza crítica o extrema, políticas sociales que brindan protección social a toda la población (Zabala, 1999) y en los estudios realizados más recientemente se asume este concepto, articulando el fenómeno de pobreza con diferentes problemáticas y ámbitos<sup>13</sup>.

Los avances alcanzados en el estudio de la pobreza han contribuido además a resaltar la situación de privaciones o carencias no solo en las condiciones económicas, sino también materiales y sociales (Spicker, Álvarez & Gordon, 2009), que aunque toman como referente normas, niveles o estándares básicos, reconocen su carácter complejo, múltiples dimensiones y expresiones diversas. Ello se expresa en su evolución desde el predominio del enfoque monetario -ingreso / consumo- hacia los enfoques de capacidades, exclusión social y participativo; así como desde los enfoques absolutos que la consideran en clave biologicista como de privación -insatisfacción de necesidades mínimas para el mantenimiento de la eficiencia física (Rowntree, 1941)- a los relativos, que la relacionan con la desigualdad social (Townsend, 1979).

Sin embargo, los métodos de medición de la pobreza continúan sesgados por el enfoque monetario, así por ejemplo, a nivel de países se ponderan indicadores socioeconómicos que ponen de manifiesto los resultados de la pobreza, como el Producto Interno Bruto (PIB), mientras que a nivel de individuos u hogares prevalece el Método del ingreso o de Línea de

pobreza, basado en los insumos –ingresos-, al que se objeta su carácter unidimensional y potencial, pues no considera el gasto efectivo ni la satisfacción real de las necesidades básicas. En menor medida es utilizado el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas o Método directo, que se basa en los consumos efectivos de bienes y servicios.

En el caso de Cuba, el método utilizado por las instituciones oficiales para identificar la “*población en riesgo*” es el del ingreso o de Línea de pobreza, que revela la potencialidad de los ingresos para la adquisición de alimentos, combustible para cocinar, medicinas, artículos de aseo, ropa y calzado, transporte, comunicaciones, recreación y cultura, y gastos en servicios de la vivienda. Con independencia del limitado acceso a los resultados de sus mediciones, se reconocen importantes dificultades metodológicas y operativas para su aplicación: los problemas para la captación de los ingresos reales de las personas, en particular de los no provenientes del trabajo, el cálculo del costo de la canasta de alimentos, por la segmentación de los mercados y la diferenciación de sus precios, y la dualidad monetaria existente. El análisis de los últimos datos públicos sobre las mediciones con este método, reveló un incremento de la denominada “*población en riesgo*”<sup>14</sup>.

A partir de la información censal sería posible estudiar la pobreza según el Método NBI o Método directo en Cuba, para ello sería necesario comparar la situación de cada hogar en cuanto a un grupo de necesidades específicas, estableciendo normas o niveles mínimos para nuestro contexto –y con las particularidades de las áreas urbanas y rurales- en cada una de ellas, a saber: agua, drenaje, electricidad, vivienda, mobiliario y equipamiento del hogar; para el caso de Cuba, dado el acceso universal a la educación y la cultura, no serían relevantes para la identificación de pobreza el nivel educativo de adultos, la asistencia escolar de los menores, y el tiempo para recreación, información y cultura. Hasta el momento no se conocen estudios de este tipo en el país.

Numerosas críticas a la utilización independiente de estos métodos han sido formuladas, por captar una visión parcial de la pobreza –asociada a fuentes distintas de bienestar- y su

tendencia a subestimarla; en su lugar se proponen métodos complementarios o bidimensionales, como el Método Integrado de la Pobreza, que identifica como pobres a hogares con una o más NBI y/o situados debajo de la LP (Boltvinik, 1992). Algunas investigaciones realizadas en el país mediante estudios de caso han asumido este método para la identificación de los hogares en situación de pobreza.

El enfoque de capacidades permite comprender la pobreza como privación de capacidades necesarias en una sociedad específica para que sus miembros generen recursos, funcionen cabalmente, aprovechen oportunidades humanas y logren objetivos sociales, lo cual se concreta en la denegación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable y la privación en múltiples dimensiones: vida larga y saludable, conocimientos, nivel de vida, participación social (PNUD, 1990). En el caso de Cuba ha estado limitado a las comparaciones del país con el mundo – donde destaca en las dimensiones longevidad y nivel de conocimientos- y al diseño de metodologías autóctonas para el avance de los territorios en cuanto a desarrollo humano.

En general, y tal vez excluyendo el enfoque de capacidades, se formulan importantes críticas a la conceptualización y medición de la pobreza: absolutización de la dimensión económica, exclusión de dimensiones psicosocial, cultural y política, énfasis en aspectos estáticos (magnitud e intensidad), y predominio de lo descriptivo. Los enfoques alternativos en el estudio de la pobreza destacan el carácter multidimensional de sus causas y manifestaciones - económicas, sociales, culturales, políticas, ambientales, y otras más-, cuyo reconocimiento se concreta en mediciones como el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que captan el conjunto de privaciones o carencias que afectan a una persona o una nación, tanto en su incidencia como en su intensidad. Otro aspecto relevante es la identificación y análisis de los procesos, estructuras, prácticas y agentes que re/producen pobreza (Øyen, 2002; CLACSO). Y por último, el reconocimiento de la desigualdad como factor determinante de la pobreza (Vusković Bravo, 1993; Cimadamore & Cattani, 2008; Pérez-Sáinz, 2014).

En una síntesis integradora y crítica de estos aportes a los estudios de pobreza, Mayra Espina la define como proceso multidimensional de exclusiones, expropiaciones, desventajas y carencias múltiples, de imposibilidad de satisfacer las necesidades esenciales y desplegar las capacidades humanas (Espina, 2008). Para el caso particular de Cuba se ha señalado que las condiciones que más identifican el fenómeno de pobreza son: la insuficiencia de ingresos y la situación desfavorable de la vivienda –estado constructivo, déficit habitacional, hacinamiento, personas albergadas, barrios insalubres-, cuyo examen exige incorporar el acceso a los servicios sociales básicos, en los que se reconocen avances notorios (Zabala, 1999).

### **Exclusión social**

Aunque este enfoque surge en Europa, asociado a problemas propios de ese contexto -empleo precario, subempleo, migraciones, discriminación étnica, desintegración social-, su uso en América Latina se ha extendido notablemente desde los 90, vinculado al incremento de la pobreza y las desigualdades. Las definiciones iniciales aluden al despojo de la participación y titularidad de derechos sociales, del disfrute de oportunidades económicas y sociales, denotando así la intención de incluir aspectos no derivados de la situación específicamente económica.

Entre los aspectos generales que distinguen a este fenómeno, Gacitúa y Davis (2000) destacan: los procesos que aumentan la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo, la imposibilidad de sujetos o grupos para participar efectivamente en la sociedad, la discriminación, a través de formas no económicas, del acceso a bienes y servicios básicos, el acceso desigual a mercados de trabajo y a mecanismos de protección social, y el acceso desigual al ejercicio completo de derechos políticos, libertades civiles, incluyendo negación de derechos humanos básicos.

La exclusión social ha sido definida como:

*...fenómeno [...] producido por la interacción de una pluralidad de procesos (o factores) más elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un*

*nivel de calidad de vida decente, y/o de participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo. Dichos procesos [...] conciernen a múltiples ámbitos: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la instrucción; el analfabetismo, la pobreza, el aislamiento territorial, el riesgo epidemiológico, la discriminación por género, la discriminación política, las carencias de las viviendas, la discriminación étnico lingüística, etc. (Quinti, 1997, p. 74)*

Las dimensiones de la exclusión social son múltiples: económica, expresada en la deprivación material y las dificultades de acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; política e institucional, como carencia de derechos civiles y políticos que garanticen participación ciudadana; y sociocultural, por el desconocimiento de identidades de género, generacionales, étnicas, religiosas, preferencias o tendencias de ciertos grupos e individuos. Su efecto se concreta en el incremento de la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo, la insuficiente participación social, discriminación, acceso desigual a mercados de trabajo, a mecanismos de protección social y al ejercicio de derechos humanos, libertades civiles (Gacitúa & Davis, 2000).

Las posibilidades explicativas de este concepto son amplias: es una noción más amplia que la de pobreza por su carácter multidimensional -económica, política-institucional, sociocultural y espacial-, enfatiza en la dimensión histórica y dinámica de la pobreza -acumulación de riesgos, sinergias entre factores de descalificación, procesos de empobrecimiento- destaca la dimensión espacial o territorial de la pobreza y sus repercusiones institucionales, así como la sociocultural, específicamente alude a atributos y construcciones socioculturales descalificadoras que conforman procesos de discriminación (Zabala, 2006). En adición, constituye un instrumento analítico-propositivo, que permite explicar las causas de la pobreza e intervenir mediante políticas para favorecer la inclusión social.

Sin embargo, este enfoque ha sido escasamente utilizado en Cuba; las razones que conciernen al ámbito oficial y medios de comunicación pueden ser similares a lo expuesto con

relación a la pobreza. Entre los investigadores sucede algo similar, con la excepción de aquellos vinculados al Programa Comparativo de Estudios de Pobreza de CLACSO, dados los puntos de contacto con el enfoque de producción de pobreza.

Este enfoque resultaría pertinente para analizar a nivel macrosocial las visiones sobre el fenómeno de pobreza, los enfoques en las políticas para su atención y el rol del Estado y otros actores en su consecución. A nivel de los territorios permitiría examinar las acciones y estrategias de actores locales, el funcionamiento institucional, así como la gestión de políticas locales para la atención de esta problemática. En el nivel microsocial permitiría conocer las características individuales, condiciones familiares y subjetividad que configuran estos procesos e intervenir en ellas con el propósito de interrumpir ciclos de reproducción de la pobreza y vulnerabilidad.

### **Vulnerabilidad social**

La escasa presencia del tratamiento de las problemáticas relativas a las desigualdades sociales, específicamente las situaciones de desventaja y exclusión social, en los documentos que pautan la actual reforma en Cuba (Espina, 2015; Zabala, 2015a) se constata fácilmente si se hace una búsqueda intencionada de la aparición (o no) de términos como *"desigualdad"*, *"pobreza"*, *"inequidad"*, *"exclusión"* y *"vulnerabilidad"*, por citar algunos de los posibles. Un examen de tal naturaleza arroja como resultado que, aunque en general todos son vocablos que o no aparecen o lo hacen muy poco, entre ellos el que goza de mayor presencia es el de *"vulnerabilidad social"*.

Tanto en los Lineamientos (PCC, 2011) como en los últimos documentos oficiales aprobados en el 7mo. Congreso del PCC en el 2016 se hacen varias alusiones -en lo específicamente relacionado con la política social y el sistema de protección social- a los *"grupos vulnerables"* y a la *"población en condiciones de riesgo o vulnerabilidad"*. ¿A qué se debe el mayor uso de este término?: ¿es un concepto que está en boga?, ¿es porque parece un vocablo *"menos duro"* que otros y por tanto más *"políticamente correcto"*?, ¿se trata de una elección

conceptual consciente y fundamentada, ante el rechazo a otros conceptos que se consideran no pertinentes a nuestra realidad?

Dilucidar las posibles razones detrás de esta selección es una tarea harto difícil, que corre el riesgo de devenir en especulativa, toda vez que son cuestiones no explicitadas en ninguna parte. Sin embargo, no se puede examinar la presencia de los términos relativos a "*vulnerabilidad social*" a espaldas de la ausencia o discreta aparición de otros como "*pobreza*", "*desigualdad*" o "*exclusión*"; el hecho de que no coexistan estos conceptos -que por la naturaleza de los fenómenos que nombran no son mutuamente excluyentes- arroja cierta información no explícita sobre preferencias semánticas ancladas, posiblemente, en posicionamientos político- ideológicos que evaden el reconocimiento en el ámbito cubano de determinadas situaciones<sup>15</sup>.

El enfoque de "*vulnerabilidad social*"<sup>16</sup> surge con fuerza en América Latina a mediados de los 90, vinculado a cambios particulares en este contexto regional. Luego de la crisis de la deuda en los años 80 y el despliegue del ajuste según las recetas del Consenso de Washington, la vulnerabilidad se configuró como rasgo dominante de la nueva realidad social (Pizarro, 2001). La conjugación de los efectos de las vicisitudes de consumo en el mercado, el deficiente acceso al mercado laboral, el repliegue del Estado en sus funciones de protección social, y el debilitamiento de instituciones primordiales como la familia generaron el aumento de la indefensión, la inseguridad y fragilidad de los estratos sociales bajos y medios, que han experimentado una notable exposición a riesgos (Kaztman, 2000), poca estabilidad y tendencia a caer en la exclusión (Bustelo & Minujin, 1997).

Si bien con bastante frecuencia se ha identificado la condición de pobreza con vulnerabilidad, en realidad la inseguridad e indefensión que caracterizan a esta no son necesariamente atribuibles a la insuficiencia de ingresos propia de la pobreza (Pizarro, 2001). En este sentido, el concepto de "*vulnerabilidad*" escapa a la dicotomía pobre-no pobre, proponiendo

la idea de configuraciones vulnerables (susceptibles de movilidad social descendente o poco proclives a mejorar su condición (Filgueira, 2001).

La vulnerabilidad hace alusión a una situación caracterizada por la susceptibilidad a sufrir algún daño o perjuicio dada la reducida capacidad para ajustarse o adaptarse a determinadas circunstancias. Según CELADE (2002) hay tres elementos que deben concurrir para que se materialice un daño: (1) la existencia de un evento potencialmente adverso para el ejercicio de los distintos tipos de derechos ciudadanos o el logro de los proyectos de las comunidades, hogares y las personas; (2) la incapacidad de respuesta frente a la materialización de estos riesgos; y (3) la inhabilidad para adaptarse al nuevo escenario (CELADE 2002, citado en González, 2009).

Los aportes de Kaztman y sus colaboradores apuntan al “*por qué*” se produce la vulnerabilidad social. Ellos señalan que esta se refiere a una situación caracterizada por la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro (Kaztman, 2000). La vulnerabilidad es entendida, entonces, como una configuración resultante de un desfasaje o asincronía entre la disponibilidad y capacidad de movilización de activos (expresada como atributos individuales o familiares, definidos a nivel micro), y los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades (expresada estructuralmente y definida a nivel macro), lo cual genera una predisposición a una movilidad descendente o una manifiesta dificultad de individuos/hogares para sostener posiciones sociales conquistadas anteriormente<sup>17</sup> (Filgueira, 2001; Kaztman, 2000).

En este enfoque de “*vulnerabilidad social*” se integran tres componentes centrales: los activos<sup>18</sup>, las estrategias de uso de estos, y la estructura de oportunidades<sup>19</sup>; de ahí que el nivel de vulnerabilidad de un hogar dependa de la posesión o control de activos, o sea, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda la sociedad (Kaztman & Filgueira, 1999). Las fuentes generadoras de esas oportunidades son el Estado, el

mercado y las relaciones sociales (capital social); cada uno de estos órdenes institucionales -con funciones y lógicas distintas pero interconectadas entre sí- brinda oportunidades de acceso, más o menos restringidas, a los recursos que en cada contexto se consideran necesarios para participar activamente en la vida social. En especial las políticas públicas son canales importantes por los cuales circulan recursos provenientes del Estado, generando sistemas de protección y seguridad social; como señala Busso (2001), se supone que estas contribuyan a “blindar” o fortalecer la capacidad de respuesta de los hogares ante situaciones adversas, por lo que las entiende como fuente de reducción y prevención de riesgos.

Es preciso aclarar que las alusiones a la vulnerabilidad social en el contexto cubano no nacen con estos documentos en el marco de las reformas actuales, ni se expresan solo en ellos. El crecimiento de este fenómeno ha sido reconocido también como un rasgo característico de la situación posterior a la crisis y la reforma en la Cuba de los 90 y presente hasta la actualidad (Ferriol, Ramos & Añé, 2004; Espina, 2003; Zabala 2012). Al respecto, Zabala (2012) señala que este proceso ha estado vinculado al deterioro de la calidad de vida y el bienestar que pueden conducir a situaciones de pobreza o al menos mantener en situaciones de inseguridad a un sector de la población. La autora considera

*(...) en ello han incidido las situaciones de riesgo -naturales, sociales, económicos u otros- y los efectos de la exposición a ellos, siendo para el caso cubano los más importantes la ya citada coyuntura de crisis y reforma económicas, los efectos del bloqueo de EE.UU y los desastres naturales que afectan con frecuencia al país. Otras aristas de ese proceso se asocian a las características -de género, raza, etarias u otras- de personas, hogares o grupos, que pueden tornarlos más sensibles a tales situaciones de riesgo y a la pobreza en particular. (Zabala, 2012, pp. 15-16)*

Los estudios también han constatado que esta situación de vulnerabilidad ha afectado a distintos grupos de la población con independencia de los niveles de ingresos (Ferriol, Ramos & Añé, 2004). Teniendo en cuenta el cruce de diversos resultados investigativos, ha sido posible

reconstruir una especie de patrón de riesgo y vulnerabilidad en Cuba, a la luz de la caracterización de los rasgos personales y familiares asociados a la pobreza y a las desventajas sociales en general (Espina, 2011a). Otros hallazgos apuntan también a la recurrencia, en el ámbito cubano, a definir la pobreza como vulnerabilidad o incapacidad para enfrentar las situaciones de emergencia -en este caso la crisis económica- y acceder a las oportunidades existentes en un medio donde ha cambiado la arquitectura del bienestar (Ferriol, Ramos & Añé, 2004).

En el contexto de las actuales transformaciones (específicamente en los documentos oficiales que pautan este proceso), la mención de los "*vulnerables*" hace alusión a aquel sector poblacional que, por sus condiciones, precisa de una mayor protección social (Zabala, 2015a). De hecho, una de las características de la reforma es que introduce cambios en el modelo de la política social, dentro de los cuales se encuentra la ampliación de instrumentos focalizados hacia las "*vulnerabilidades*" a través de un tránsito desde un sistema de subsidios universales a uno focalizado en familias de menos ingresos, salvaguardando el acceso gratuito y universal a servicios básicos para todos (Espina 2015; Echevarría & Lara, 2012; Voghón & Peña, 2013).

Tanto en los documentos de 2011 como en los de 2016, las "*vulnerabilidades*" que se reconocen explícitamente son bien escasas y se asocian a situaciones de desventaja que deben ser atendidas: adultos mayores (atender al proceso de envejecimiento), personas impedidas para el trabajo y que no cuenten con familiares que brinde apoyo (atender a la discapacidad); compensar a las personas necesitadas y proteger a la población vulnerable o de riesgo en la alimentación (atención a las vulnerabilidades) (Espina, 2015). Fuera de estos sectores en particular, no se identifican como "*vulnerables*" otros grupos de la población cuya desventaja ha sido constatada en diferentes investigaciones (Zabala, 2015a), ni se vislumbra la posibilidad de que diversas vulnerabilidades se interseccionen y generen un agravamiento de esta condición para algunos grupos específicos, sobre los cuales las acciones de política deberían ser más precisas y urgentes que para la generalidad.

Más que nombrar en general una "*vulnerabilidad inespecífica e indiferenciada*" (Espina, 2012a), constituye un desafío significativo la identificación precisa de los diferentes grupos que compondrían ese segmento poblacional, la caracterización de sus necesidades y el diseño e implementación de acciones precisas (Zabala, 2015a). Este giro hacia la focalización en las vulnerabilidades presenta grandes retos de carácter metodológico ante las insuficiencias relativas a las bases informativas -en términos de país o ya en contextos más territoriales- acerca de las vulnerabilidades, la pobreza y las brechas de equidad (Espina, 2015), lo cual constituye un grave problema pues los instrumentos focalizados requieren de mayor visibilidad de los grupos metas (Espina, 2012b).

Es necesario, además, establecer distinciones entre una población o grupo vulnerable, que es proclive a ser afectada negativamente por algún evento, y aquella población que ya ha sufrido y sufre afectaciones. En este sentido, el uso de la noción de vulnerabilidad social y de grupos vulnerables en los documentos aquí analizados parecería estar hablando de "*situaciones que pueden ocurrir*", de grupos que son propensos a sufrir afectaciones de diversa índole dadas sus características, es decir, de un escenario inminente, pero futuro, sobre el cual indudablemente es necesario pensar y proyectarse, especialmente en términos del desarrollo de políticas de prevención; sin embargo, ese énfasis deja de lado la tan necesaria visibilización de aquellos grupos para los cuales la afectación ya es un hecho palpable, que ya han sufrido un daño.

En este sentido es útil mencionar que una de las cuestiones que más sale a relucir en las definiciones de la vulnerabilidad es su vinculación con la idea de "*riesgo*", siendo usados muchas veces como sinónimos, ya sea en la literatura internacional como en el marco específico de la reforma cubana actual. En el texto *Pobreza: un glosario internacional* (2009), se expresa que:

*La vulnerabilidad está estrechamente vinculada al riesgo, aunque hay notables diferencias entre ambas. La población se encuentra en riesgo cuando existe una probabilidad de que algo negativo ocurra. La población es vulnerable cuando, si sucede algo negativo, eso la perjudica.*

*La vulnerabilidad es definida por el daño, no por el riesgo.* (Spicker, Álvarez & Gordon, 2009, p. 289)

Dicha distinción debe ser tomada en cuenta.

El enfoque de vulnerabilidad resulta pertinente y tiene potencialidades analíticas y explicativas ajustables a nuestro contexto, pues las actuales transformaciones asociadas al proceso de reforma pueden tener un carácter ambivalente en cuanto a su impacto en diferentes grupos sociales. Forma parte de la función de los investigadores sociales del país dilucidar estas cuestiones e identificar grupos vulnerables ante los cambios en la arquitectura de bienestar en Cuba<sup>20</sup>, pues es presumible suponer que hay individuos y/o familias para las cuales este panorama de contracción estatal en materia de protección social resulta nocivo y deviene en un posible empeoramiento de sus condiciones de vida.

Desde el punto de vista propositivo, una lección a tener en cuenta es el énfasis de este enfoque en la cuestión de los "activos" y la identificación de las condiciones para reforzar las capacidades propias de los hogares para un mejoramiento sostenido y progresivamente autónomo de su situación de bienestar (Kaztman & Filgueira, 1999), en contraposición al enfoque asistencialista, que algunos autores cubanos consideran es el que se refleja en los documentos de la reforma (Voghón & Peña, 2013; Espina, 2012a). Esta es una potencialidad por explotar aún en nuestro contexto.

### **Vulnerabilidad ambiental**

Como ha sido expuesto, entre las dimensiones de la equidad se destaca el hábitat, y por otra parte, el enfoque de exclusión social subraya la dimensión espacial o territorial de la pobreza, que se conforma a partir de la acumulación de riesgos. El paradigma de desarrollo sostenible o sustentable resalta la relación entre equidad y medio ambiente, y en correspondencia con ello, el ambientalista mexicano Enrique Leff plantea la necesidad de reformular el concepto de pobreza y se refiere a la equidad socio ambiental considerando que

*La relación de las comunidades pobres y su ambiente se caracteriza por el hecho de que tanto su sobrevivencia como la satisfacción de sus necesidades básicas depende de la armonía entre sus prácticas productivas y las condiciones ecológicas de su medio. (Leff, citado por Wautiez & Llaveró, 2002, p.11)*

Sin embargo, en general son escasos los estudios que se refieren a la vulnerabilidad ambiental con enfoque de equidad. Aquellos que más se destacan son los referidos a la situación higiénico- epidemiológica y al impacto de la crisis socioeconómica en el deterioro ambiental.

Otro aspecto tratado ha sido el vínculo de la vulnerabilidad ambiental con los desastres, lo que remite a la interrelación existente entre los términos "*peligro*" y "*vulnerabilidad*". El peligro constituye un probable evento extraordinario o extremo, de origen natural, tecnológico o sanitario particularmente nocivo, que puede producirse en un momento y lugar determinado y que, con una magnitud, intensidad, frecuencia y duración dada, puede afectar desfavorablemente la vida humana, animal o vegetal, la economía o las actividades de la sociedad al extremo de provocar un desastre; en el campo tecnológico se refiere también a elementos con fuerzas potencialmente peligrosas que, al ser desencadenadas por alguna causa, pudieran provocar una situación de desastre. La vulnerabilidad es definida como el grado de resistencia; susceptibilidad o predisposición de un elemento o de un conjunto de elementos frente a la ocurrencia de un peligro o amenaza (Miranda, Mora & Menéndez, 2011).

La vulnerabilidad, entendida en su dimensión ambiental, puede ser de distintos tipos según López (2015): **estructural**: características físicas de los elementos expuestos que hacen que sean susceptibles a daño, por ejemplo, ante inundaciones costeras, intensas lluvias, deslizamientos, sismos etc.; **no estructural**: afectaciones que pueden sufrir las líneas vitales - viales, comunicaciones, electricidad, etc.- dentro de un territorio y que pueden perder funcionalidad producto de un evento; **funcional**: estabilidad o paralización de la producción y los servicios, ante cada tipo de evento; **social**: valora el grado en que los factores sociales puedan incrementar la vulnerabilidad, considerando la población expuesta; **ecológica**: peligro potencial

de ecosistemas frágiles o zonas ecológicamente sensibles y áreas protegidas; **económica:** riesgos en zonas industriales, áreas cultivadas, etc.

En el contexto cubano, la socióloga Ángela Peña (2014b) analiza la interrelación entre los procesos de reproducción de la pobreza y las condiciones ambientales desde sus aspectos físico-naturales, socioeconómicos y políticos; destacando la asociación entre vulnerabilidad y condiciones de riesgo que afectan el bienestar -coyuntural o perspectivo- de los grupos humanos en contextos específicos, así como el rol de la vulnerabilidad como factor condicionante de la pobreza y las desigualdades. En este punto de vista coincide con el sociólogo Alan Lavell (citado por Bayón, 2012), quien sostiene que aun cuando conceptualmente “*pobreza*” y “*vulnerabilidad a desastres*” son distintas, es evidente que existe un nexo importante entre pobreza, o riesgo cotidiano, y riesgo de desastre. Las condiciones de riesgo cotidiano que enfrenta particularmente la población pobre o marginada han permitido que algunos hablen de condiciones de un desastre permanente.

Igualmente resultan relevantes para la visualización de la vulnerabilidad ambiental en Cuba los estudios realizados por Ortega (2014) y Martínez (2014) donde se analizan las relaciones pobreza – medio ambiente- vulnerabilidad- desastres naturales y cambio climático, desde la perspectiva de su interrelación e interdependencia.

Estos estudios, y otros cuerpos teóricos más generales relativos al tema, apuntan a la existencia de una interrelación entre los diferentes tipos de vulnerabilidades, de manera que estas deben ser analizadas y trabajadas desde un enfoque holístico e interrelacionado, teniendo en cuenta diferentes dimensiones e indicadores para el análisis de esta problemática, desde el punto de vista de la vulnerabilidad ecológica o físico- natural, la vulnerabilidad económica o socioeconómica; y la vulnerabilidad social y el ambiente político.

Por otra parte, en el análisis de la vulnerabilidad ambiental resulta necesario incluir otras variables y componentes desde una perspectiva sociocultural, por ejemplo: el estudio de las percepciones ambientales; el enfoque territorial y comunitario; la cultura; el desarrollo local; la

participación social; la creación de capacidades y los procesos educativos; el fortalecimiento de la comunicación en la gestión de riesgo de desastre; entre otros.

En el contexto cubano la mirada a la problemática de la vulnerabilidad ambiental no ha estado exenta de obstáculos, ante todo porque los planes y estrategias se han basado, históricamente, en medidas estructurales y de comportamiento (medidas ingenieriles, como muros de contención, malecones, redes de acueductos, etc.; y conductuales, como evacuaciones y reubicaciones de comunidades con daños permanentes), de modo que el enfoque solo ha sido promovido por experiencias puntuales o por instituciones e instrumentos de gestión ambiental a nivel de país. Se requiere de estrategias desde un enfoque participativo y de inclusión social, que contemplen la intervención coordinada de actores en todos los niveles de la gestión ambiental y la administración territorial; el impulso de la participación ciudadana; y el uso del potencial científico para la determinación de los escenarios futuros el establecimiento de medidas, con énfasis en los espacios locales y comunitarios.

Reducir vulnerabilidades en los territorios constituye uno de los objetivos principales para disminuir las brechas de equidad ambientales; para ello es preciso identificar las vulnerabilidades claves a partir de los resultados de los estudios de Peligro, Vulnerabilidad y Riesgo realizados en todos los territorios del país; así como las variables, dimensiones e indicadores expuestos en el presente trabajo vinculadas a la vulnerabilidad ambiental- pobreza- cambio climático y desigualdades

### **Inclusión social**

El debate mundial sobre la inclusión social adquiere relevancia en las agendas de las instituciones gubernamentales y la cooperación internacional a mediados de la década de los 90 del pasado siglo<sup>21</sup>. En general existe consenso entre la mayoría de los autores, organismos internacionales y gobiernos en que la inclusión social es una meta que toda sociedad debe alcanzar, de ahí el carácter más político que analítico de este concepto, que es portador de un gran contenido normativo. No surgió de la investigación social con una finalidad descriptiva,

explicativa y analítica, sino que emergió primeramente y con mayor fuerza en la esfera política y luego fue retomado por la academia (Williams, 2009), ámbito este donde la pluralidad de concepciones que se desprenden del término "*inclusión social*" dificultan su análisis tanto en el plano teórico como en el práctico, teniendo en cuenta también la complejidad de la operacionalización del concepto al no definirse con claridad sus dimensiones.

Generalmente se parte del concepto de exclusión social para hablar de inclusión, quizás porque el primero tiene más antigüedad y una discusión teórica más desarrollada en el ámbito político y académico. Si bien es cierto que existe una relación intrínseca entre estos dos conceptos, considerados como pares antagónicos, autores como Sandoval (2016) reconocen sus características propias.

Como muchos de los conceptos de las ciencias sociales, no hay una definición única del término inclusión social. En cada contexto social los factores que generan inclusión/exclusión son distintos y, en consecuencia, será en cada contexto espacio-temporal donde cabrá identificar tanto los factores que actúan excluyendo como las personas que se encuentran en situación de exclusión.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la define como un proceso mediante el cual se logra la igualdad y se superan las disparidades en la productividad, las aptitudes (educación) y el empleo, la segmentación del mercado laboral y la informalidad, que son las causas principales de desigualdad (Bárcena, 2014). También el Banco Mundial (2014) considera que la inclusión social es un proceso de empoderamiento, en particular de los pobres y los marginados: es dar participación a las personas en las decisiones que influyen en su vida, con el fin de que puedan gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos.

Otros autores trascienden la idea de inclusión desde los mecanismos de redistribución (aspectos materiales de la inclusión) para adentrarnos en la trama de lo simbólico (aspectos culturales). Para Fraser (2003) las políticas de inclusión deben considerar las dimensiones de la

redistribución y del reconocimiento: por una parte la redistribución está encaminada a reducir desigualdades de índole estructural y económica, de manera que haya una repartición de los ingresos; por otra, el reconocimiento está orientado a reparar daños por falta de respeto, estereotipos, prejuicios y dominación cultural.

También Sandoval (2016) define la inclusión social como el proceso mediante el cual las sociedades, principalmente encarnadas en el Estado Social, incorporan de forma efectiva y sustantiva a diversas personas y grupos en los mecanismos articulados o interdependientes de redistribución y reconocimiento<sup>22</sup>, para protegerlos de las desventajas que producen los ámbitos económico, político y social, con la finalidad última de que estas personas puedan lograr y llevar la vida que consideran vale la pena vivir.

Según este autor, esos mecanismos de redistribución y reconocimiento son:

*(...) aquellas políticas, programas, planes, leyes, reglas, instituciones y otros instrumentos que administra el Estado (...). Los mismos (...) de forma articulada canalizan y cambian la forma en que se distribuyen los recursos materiales (redistribución) y simbólicos (reconocimiento) a aquellos grupos que por falta de estos o su negación sistemática participan en la sociedad de manera desventajosa o no significativa. (Sandoval, 2016, p. 85)*

Tales situaciones desventajosas pueden ser más complejas cuando se añaden otras dimensiones como la edad, género, color de la piel, discapacidad, territorio, preferencia sexual, falta de apoyo familiar, falta de recursos materiales, falta de redes sociales, entre otras. Cuando se interseccionan varias brechas de equidad en una persona o grupo social, los mecanismos de redistribución y reconocimiento deberían reconocer estas dimensiones para revertir la situación de desventaja.

La importancia de las propuestas de Fraser (2003) y Sandoval (2016) es que permiten articular mecanismos de redistribución (material), como muchas políticas de lucha contra la pobreza, con aspectos culturales y simbólicos (reconocimiento); con ello las políticas inclusivas

pueden lograr mejores resultados. Esta concepción viene a ser respaldada por el PNUD, organismo que afirma que *"la inclusión supone usar de modo concertado las herramientas de política económica (empleo, ingreso y distribución del ingreso), de política social (provisión de servicios) y de política cultural (estatus de las minorías)"* (PNUD, 2010, p. 285).

¿Qué pertinencia tiene este concepto para el análisis de la equidad en el contexto cubano? Como fuera señalado previamente, la crisis económica y financiera de la década de los 90 provocó la re-emergencia de desigualdades sociales y de nuevos ámbitos de exclusión. En este contexto, la propuesta de Sandoval sobre la inclusión en los mecanismos de distribución y reconocimiento, nos invita a replantearnos las políticas en Cuba (económica, social, cultural, etc.) y agudizar la mirada para discernir quienes se benefician más con ellas. ¿Serán quienes más lo necesitan? ¿Estas políticas producen o reproducen desigualdades sociales? ¿Participan los grupos beneficiarios en el diseño de sus políticas? ¿Se considera la interseccionalidad de brechas de equidad en el diseño de las políticas? ¿Cuáles son los canales de inclusión más efectivos y reconocidos en la actualidad?

En el contexto cubano se considera que es responsabilidad del Estado, en primer término, garantizar la inclusión social. No obstante, los procesos de inclusión no solo deben favorecerse a nivel estructural, sino también a nivel comunitario (vinculación y participación en el territorio) e individual (favorecer procesos de humanización y dignificación de las personas que viven en situaciones de exclusión). El reto está en promover procesos de participación más efectivos que conlleven a políticas de equidad más eficaces.

### **Políticas públicas y políticas sociales**

En los procesos de discusión sobre el alcance de nuestra área de trabajo en FLACSO-Cuba tuvo un protagonismo importante la inclusión de las políticas de equidad como ámbito de actuación<sup>23</sup>. No pretendemos referenciar todas las definiciones de políticas públicas o sociales existentes<sup>24</sup>, sino retomar algunos elementos interesantes de los debates que se han dado respecto a esta

temática, en relación a los cambios que se han realizado hace cinco años en la política pública cubana y los que se proyectan en los próximos 14 años.

En los documentos presentados en el VII Congreso del PCC en 2016 aparece un acápite especial dedicado a la definición operativa de la Política Social orientada al desarrollo socialista cubano, donde la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y el trabajo como fuente de bienestar y prosperidad se colocan en el centro de los objetivos de dicha política (PCC, 2016, pp. 13-15).

No debe plantearse el análisis de políticas, ni concebir su planificación e implementación, dejando de lado su anclaje en un escenario específico. Todos los textos consultados dejan ver claramente que las definiciones sobre políticas son muy contextuales. En el caso de la política social, las autorías la conceptualizan y/o definen según el tipo de *“sistema”*, *“modelo”* o *“régimen”*.

Respecto a esta relación contextual es importante releer a Mayra Espina que, a tono con la alternatividad que se espera de nuestro contexto, propone una concepción marxista de la política pública como un campo de conflictos clasistas donde no deben perderse de vista elementos claves como: el carácter conflictual y contradictorio de los intereses que se ponen en juego al construir la agenda social; la delimitación de las necesidades sociales refrendadas por derecho de ciudadanía y objeto de políticas; la capacidad de uno u otro grupo social para imponer sus prioridades; el alcance de la coordinación estatal y de otros actores sociales en el diseño, financiamiento, ejecución y control de la política social; lugar que se otorga a la equidad como instrumento o valor de la política social (Espina, 2008).

En el actual contexto, la diversificación de tipos de propiedad<sup>25</sup> y la mercantilización de varios ámbitos de relaciones sociales, implica prepararnos para nuevas negociaciones del pacto social entre actores privados y el Estado<sup>26</sup>.

Otras pistas pertinentes para analizar cómo enfocan diferentes actores las políticas en Cuba, son las definiciones de “*modelo*”, “*enfoque*” y “*estilo*” de la política pública que aparecen en el libro editado por Valdés y Espina (2011) “*América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto – Enfoques y experiencias*”.

Estos autores sostienen que:

*(...) la política social tiene supuestos o tributa a una cierta filosofía política, entendida como una indagación y propuesta de una sociedad mejor que la existente. Ello se refiere a mejores condiciones de vida, materiales y espirituales, de todos los miembros de dicha sociedad y, particularmente, de aquellos menos beneficiados o vulnerables. (Valdés & Espina, 2011, p. 14)*

Por ello es importante la definición de lo que se consideran “*necesidades*” de la población, con qué tipo de “*satisfactores*” (bienes) se cubrirán; así como el “*nivel de satisfacción*” y de “*equidad*” a que se aspira. En esta definición es clave el tipo de población enfocada en los objetivos de la política, que varía desde la focalización en la población comprendida en la franja de pobreza y la población vulnerable, hasta una concepción ampliada de atención a la garantía de derechos de la población con condición de ciudadanía; o la atención a los derechos elementales de cualquier ser humano (Valdés & Espina, 2011).

¿En qué contexto y en qué medida pueden ser compatibles con la equidad y la justicia social, las políticas enfocadas en el crecimiento del PIB, la eficiencia económica, el pago de deudas externas, la regulación del conflicto social, la legitimidad del orden social, las necesidades de gestión del mercado de trabajo? Estos han sido objetivos definidos en el campo de las políticas públicas y las políticas sociales<sup>27</sup> en diferentes contextos históricos, y nos permiten problematizar la convergencia y la divergencia entre este tipo de propuestas y la filosofía social de las políticas basadas en la equidad, en clave socialista.

Esping-Andersen (2000) hace una propuesta de tres indicadores básicos para diferenciar modelos de política social: niveles de desmercantilización que favorecen; tipo de articulación

entre Estado-mercado-familias en la producción de bienestar social y tipos de estratificación social que generan. En el modelo cubano, hoy se debate sobre el peso que debe tener la familia y el Estado en la satisfacción de necesidades: *"se eleva la función de la familia como célula fundamental de la sociedad, en su responsabilidad por el pleno bienestar y sostén de sus miembros, así como la formación y preparación de las nuevas generaciones"* (PCC, 2016, p. 14). Esta ha sido una polémica que llega hasta nuestros días a través de la comparación entre el Estado de Bienestar y el Neoliberalismo, con el análisis de tres tendencias que se explican desde su semántica: la mercantilización del bienestar; la estatalización del bienestar y la familiarización del bienestar. Desde nuestro punto de vista es un debate que debemos incorporar con más fuerza en los espacios de análisis, diseño e implementación de la política social.

Otro enfoque muy orientador para este análisis desde una propuesta socialista, es la clasificación propuesta por Laura Tavares (1999), quien identifica tres tipos de políticas que pueden coexistir de forma complementaria: a) Preventivas o de desarrollo (clausuran o minimizan las condiciones de generación de un problema social grave (salud pública, empleo, vivienda, educación, alimentación básica, saneamiento, salario) b) Compensatorias o asistenciales (solucionan o alivian problemas ya existentes, usualmente generados por la debilidad de las políticas preventivas y/o por coyunturas críticas que afectan a los sectores más vulnerables.) y c) Redistributivas (aseguran una transferencia efectiva de la renta.)

Un elemento que proponemos destacar de forma significativa para el debate sobre el modelo cubano está relacionado con la concepción de gasto y de inversión que se aplica en nuestro contexto al planificar las políticas orientadas al ámbito social. La perspectiva economicista ubica el gasto social más como pérdida que como inversión que retorna a la propia creación de valor, lo que genera una visión fragmentada y deshumanizada del desarrollo. El marco analítico aplicado por la CEPAL (1994) relativo a la estructura de los gastos sociales es muy útil para los análisis de presupuestos con el cálculo de los costos y los resultados; por ello proponen dividir explícitamente los gastos de inversión social o de políticas preventivas y los gastos de compensación de ingresos o de políticas compensatorias y redistributivas.

Por otra parte, Mayra Espina (2011b) propone un marco analítico desde la sinergia entre enfoque-estilo de la política social. Este ha sido uno de los grandes debates sobre la eficacia y eficiencia de la distribución de los recursos públicos para el bienestar, incluyendo el proceso de actualización del modelo cubano. Se identifican dos polos, con sus seguidores y detractores: enfoque de integración social y estilo de universalismo; y el enfoque selectivo y estilo de focalización. La Revolución cubana se ha caracterizado por una primacía del primer enfoque, pero actualmente se reiteran algunas críticas a esta forma de planificar e implementar la política (monto de recursos muy elevado; concentración de beneficios en las capas medias; desconexión de un criterio de eficiencia, etc.). No obstante a la veracidad de estas críticas, Espina (2011b) apuesta por un adecuado equilibrio entre ambas propuestas, ya que la aplicación exclusiva del estilo focalizador ha generado un impacto segmentador de la política social, subordinación a la lógica del mercado por el eficientismo económico, y la imposibilidad de subvertir las causas de las desventajas sociales y de su reproducción. La complementariedad de estas propuestas es un factor clave si se aspira materializar el eje estratégico del plan referido al desarrollo humano, equidad y justicia social (PCC, 2016).

Respecto al vínculo entre política y equidad, una propuesta analítica muy novedosa es la de Martínez Franzoni y Voorend (2009), que analiza la correlación entre las políticas de equidad y los tipos de regímenes de bienestar: estatal productivista, estatal proteccionista, informal. Los principios identificados son: la antipobreza, la antiexplotación; la antimarginación; la eliminación de la triple desigualdad (en materia de ingreso, uso del tiempo y valoración social) y la lucha contra prácticas culturales discriminatorias y excluyentes; en este caso el androcentrismo.

Diversos autores (Tavares, 1999; García Pino et al., 1991; Valdés & Espina, 2011) describen elementos constitutivos de la política social, también aplicables al análisis de otras políticas públicas, los cuales determinan el enfoque y estilo de las políticas; y el modelo en que se suscriben. Entre estos elementos se identifican aspectos financieros, administrativos y políticos como las contribuciones regresivas e impacto redistributivo; la determinación de las escalas territoriales desde la dimensión espacial-regional hasta los esquemas de integración y

cooperación internacionales; y la trayectoria coordinada y coherente de las diversas políticas sociales que también supone un análisis del área de contenido (sectoriales u orientadas a grupos específicos) y su concepción multidimensional, intersectorial e interseccional; así como su vínculo con la política económica.

Mención aparte merece la concepción de participación. Los referentes teóricos citados identifican diversos actores por su capacidad de redistribuir bienes públicos, en el rol de planificadores, financistas, ejecutores, evaluadores. Destaca el Estado como coordinador general, con el que pueden participar otros actores como la administración pública, agencias gubernamentales, ONG, actores privados y asociaciones ciudadanas. El carácter participativo también es clave para transitar de una concepción conservadora o reformista de receptores, clientes o beneficiarios de políticas a una que contemple procesos de toma de decisiones más inclusivos, en un modelo de socialismo multiactoral que concrete la corresponsabilidad de toda la ciudadanía.

## **CONCLUSIONES**

La realización de manera conjunta de este trabajo, por parte de investigadoras que integran un área de investigación, ha permitido una primera aproximación a la fundamentación de referentes teóricos sobre los fenómenos de desigualdades sociales y políticas de equidad y al análisis de su pertinencia al contexto cubano actual. No obstante, dicha fundamentación es aún inacabada, como resultado de las dificultades que fueran identificadas a priori, del incompleto alcance de la sistematización teórico-metodológica y del proceso aún en curso de construcción de elaboraciones propias sobre las categorías y conceptos más importantes.

El análisis de la pertinencia de estos referentes teóricos al contexto cubano, aunque pone de manifiesto usos diferenciados de los mismos según las visiones de la academia y decisores políticos, legitima el uso de los conceptos desigualdades sociales, equidad, vulnerabilidad e inclusión social; por el contrario, los conceptos de pobreza y exclusión social, aunque pertinentes para nuestro contexto, no son asumidos fuera del ámbito académico. Respecto a las políticas

públicas y políticas sociales, aunque todos los análisis concuerdan en su pertinencia y relevancia, subrayamos la necesidad de que los tipos, enfoques y estilos de política se posicionen de forma explícita respecto a la atención a las desigualdades, la pobreza y exclusión social, en otras palabras, declaren el alcance de sus objetivos en términos de equidad e inclusión social.

Para la continuidad de esta primera aproximación al tema, y en consonancia con las limitaciones identificadas, proponemos la elaboración de mapas conceptuales donde se representen los conceptos relacionados jerárquicamente, de elaboraciones propias sobre estos conceptos, así como de metodologías e indicadores adecuados al contexto cubano para su estudio.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALONSO, A. (2003). *Lidiar con la pobreza en el Caribe hispano: en busca de claves efectivas*. CD ROOM Taller CIPS, Cuba.

ÁLVAREZ, E. & MATTAR, J. (COORDS.) (2004). *Política social y reformas estructurales: Cuba a principios del siglo XXI*. México: EPAL, INIE, PNUD.

BANCO MUNDIAL. (2014). *Social Gains in the Balance: A fiscal policy challenge for Latin American and the Caribbean*. Washington: Banco Mundial. En: <http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/social-inclusion>.

BÁRCENA, A. (2014). *Equality and social inclusion*. Ponencia presentada en: Sustainable Development in Latin America and the Caribbean. Follow up to the United Nations Development Agenda beyond 2015 and to Rio+20. Economic Commission for Latin America and the Caribbean

- BAYÓN, P. (2012). *El pensamiento geográfico y la percepción de riesgo por peligros naturales: Contribución a la formación ambiental local*. IV Congreso de Geografía Tropical, Cuba, mayo.
- BOLTVINIK, J. (1992). El método de la medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. *Comercio Exterior*, 42 (4).
- BRAFFO, N. (2010). Actores sociales y transformación social. *Boletín CIPS*, 7 de noviembre. Disponible en: [www.cips.cu](http://www.cips.cu)
- BUSO, G. (2001). *Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, junio. Disponible en: [www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ORGIN011.pdf](http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ORGIN011.pdf).
- BUSTELO, E. & MINUJIN, A. (1997). La política social esquiva. *Revista de Ciencias Sociales*, 6.
- CASTRO, R. (2008). Discurso pronunciado en las conclusiones de la sesión constitutiva de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. La Habana, 24 de febrero.
- CASTRO, R. (2014). Discurso pronunciado en las conclusiones del XX Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba. La Habana, 22 de febrero.
- CATÁ, E. (COMP.). (2003). *La política social*. La Habana: Editorial Félix Varela.
- CELADE. (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (1994). *Panorama social de América Latina 1994*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- CIMADAMORE, A. & CATTANI, A. (COORDS.). (2008). *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- CUBA. PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC). (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. La Habana: PCC.
- CUBA. PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC). (2016). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Plan Nacional de desarrollo económico y social hasta el 2030: propuestas de visión de la nación y sectores estratégicos*. La Habana: PCC.
- D' ELIA, Y. & MAINGON, T. (2004). *La equidad en el desarrollo humano estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*.
- DOMÍNGUEZ, V. (2010). Aproximación a la caracterización sociopsicológica de familias portadoras de bajo capital cultural y económico. Tesis de Diploma. Facultad de Psicología, Universidad de La Habana, Cuba.
- EHEVARRÍA, D. & LARA, T. (2012). Cambios recientes: ¿oportunidades para las mujeres? En Vidal, P. & Pérez. O. E. (Comps.), *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*. La Habana: Editorial Caminos.
- ESPINA, M. & EHEVARRÍA, D. (COORDS.). (2015). *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- ESPINA, M. (2003). *Efectos sociales del reajuste económico: igualdad, desigualdad y procesos de complejización en la sociedad cubana*. Ponencia presentada en el Congreso LASA, Dallas.
- ESPINA, M. (2006). La comprensión de la desigualdad. *Temas*, 45.

- ESPINA, M. (2008). *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- ESPINA, M. (2010). *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales. Acercamientos desde una perspectiva compleja*. La Habana: Publicaciones Acuario.
- ESPINA, M. (2011A). *La política social en Cuba: resultados y retos*. Ponencia presentada en el Seminario La cuestión social en Cuba contemporánea, Center for Latin American and Latino Studies, American University, febrero.
- ESPINA, M. (2011B). Nuevas *circunstancias* para la política social en América Latina. ¿Péndulo o renovación? En Valdés, J. & Espina, M. (Eds.), *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto – Enfoques y experiencias*. FLACSO-UNESCO.
- ESPINA, M. (2012A). Retos y cambios en la política social. En Vidal, P. & Pérez, O. E. (Comps.), *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*. La Habana: Editorial Caminos.
- ESPINA, M. (2012B). Intervenciones realizadas en el Taller “Desafíos de la actualización del modelo económico para la equidad social en Cuba, realizado bajo la coordinación de FLACSO Cuba y COSUDE, La Habana, 19 y 20 de diciembre.
- ESPINA, M. (2015). Reforma económica y política social de equidad en Cuba. En Espina, M. & Echevarría, D. (Coords.), *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- ESPINA, M., NÚÑEZ, L., MARTIN, L., TOGORES, V. & ÁNGEL, G. (2010). *Desigualdad, equidad y política social. Integración de estudios recientes en Cuba*. Grupo Estructura Social y Desigualdades. La Habana: CIPS. (Inédito).

ESPING-ANDERSEN, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Barcelona: Ediciones Ariel.

FERRIOL, Á. (2003). *Acercamientos al estudio de la pobreza en Cuba*. Ponencia presentada en el Taller Aproximaciones Metodológicas al Estudio de la Pobreza y la Política Social. Centro de Estudios Latinoamericanos David Rockefeller/Universidad de Harvard, Boston.

FERRIOL, Á. ET AL. (1997). *Efectos de políticas macroeconómicas y sociales sobre los niveles de pobreza. El caso de Cuba en los años 90*. La Habana: INIE, CIEM.

FERRIOL, Á., RAMOS, M. & AÑÉ, L. (2004). *Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana*. Informe de investigación. La Habana: INIE, CEPDE, ONE. (Inédito).

FERRIOL, Á., THERBORN, G. & CASTIÑEIRAS, R. (2004). *Política social: el mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*. La Habana: INIE.

FILGUEIRA, C. (2001). *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional La diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, CEPAL/CELADE, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.

FRANZONI, J. & VOOREND, K. (2012). Desigualdades de género en los regímenes de bienestar latinoamericanos: mercado, política social y organización familiar de los cuidados. En Pautassi, L. & Zibecchi, C. (Coords), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

FRASER, N. (2003). Redistribución, reconocimiento y exclusión social. En *Inclusión social y nuevas ciudadanías*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- GACITÚA, E., & DAVIS, S. H. (2000). Introducción: pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe. En Gacitúa, E., Sojo, C. & Davis, S. H. (Edits.), *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO Costa Rica, Banco Mundial.
- GACITÚA, E., SOJO, C. & DAVIS, S. H. (EDITS.). (2000). *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO Costa Rica, Banco Mundial.
- GARCÍA PINO, O. ET AL. (1991). *Aspectos diferenciados de la política social en Cuba. Informe de Investigación*. La Habana, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.
- GARCÍA, A. & ANAYA, B. (2015). Contexto actual de la transformación socioeconómica cubana. En Zabala, M. de C., Echevarría, D., Muñoz, M.R. & Fundora, G. (Comps.), *Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- GIMÉNEZ, G. (2002). *La sociología de Pierre Bourdieu*. Disponible en: [www.paginasprodigy.com/peimber/BOURDIEU.pdf](http://www.paginasprodigy.com/peimber/BOURDIEU.pdf)
- GINER, S., LAMOS, E. & TORRES, C (EDS.). (2001). *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ, L. (2009). Orientaciones de lectura sobre vulnerabilidad social. En *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Centro de Estudios Avanzados.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C. & BAPTISTA LUCIO, P. (1995). *Metodología de la Investigación*. Mexico: Editora Publi – Mex.
- HIDALGO, V. (2011). Subjetividad familiar y familias de alto capital cultural y bajo capital económico. Tesis de Diploma. Facultad de Psicología, Universidad de La Habana, Cuba.

- KAZTMAN, R. & FILGUEIRA, C. (1999). Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. En Katzman, R. (Coord.), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- KAZTMAN, R. (2000). *Notas sobre la vulnerabilidad social*. Chile: CEPAL. Disponible en: <[www.eclac.org/publicaciones/xml/5/10905/LC-R158.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/10905/LC-R158.pdf)> Consultado: 15 de junio de 2010.
- KERLINGER, F. N. (1975). *Investigación del comportamiento: técnicas y metodología*. México: Nueva Editorial Interamericana
- LÓPEZ, E. (2015). Estimación de vulnerabilidades. Tipos de vulnerabilidades. Herramientas a nivel nacional, territorial y comunitario. En Curso *Enfoques y herramientas para la gestión de riesgos de desastres. Experiencia Cubana*, Hotel Palco, La Habana, octubre.
- MARTÍNEZ, P. E. (2014). Impacto de los huracanes Gustav e Ike en las condiciones de pobreza de los habitantes del poblado Paso Real de San Diego. En Zabala, M. del C. (Comp), *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. La Habana: Publicaciones Acuario, Flacso-Cuba.
- MESA-LAGO, C. (2010). Cincuenta años de servicios sociales en Cuba. *Temas*, 64.
- MIRANDA, O., MORA S. & MENÉNDEZ, J. R. (2011). Vulnerabilidades de salud y la sostenibilidad de la defensa. *Revista Cubana de Medicina Militar*, 40 (1).
- MORIN, E. (1999). *7 saberes necesarios para la educación del futuro*. Paris: Unesco.
- NAIDORF, J., GIORDANA, P. & HORN, M. (2007). La pertinencia social de la universidad como categoría equívoca. *Nómadas*, 27.

- NEREY, B. (2005). *Cuba: desarrollo, estado de bienestar y política salarial*. Tesis de Maestría. Universidad de La Habana.
- NICOLESCU, B. (1997). La transdisciplinariedad busca discípulos. *Le Monde de L' Education, de la Culture et de la Formation*, 252.
- NÚÑEZ, J. (S.A.) Sobre la noción de interdisciplinariedad y los sistemas complejos. En *Epistemología, interdisciplinariedad y medicina* (Inédito).
- ORTEGA, D. (2014). Examen de la estrategia de desarrollo local: las relaciones pobreza-medio ambiente-cambio climático en el contexto cubano. En Zabala, M. del C. (Comp.). *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. La Habana: Publicaciones Acuario, FLACSO Cuba.
- ØYEN, E. (2002). *Poverty production: a different approach to poverty understanding*, Noruega: CROP.
- PEÑA, Á. (2014A). La reproducción de la pobreza familiar desde la óptica de los regímenes de bienestar en el contexto cubano actual. Tesis de Doctorado. Universidad de La Habana, Cuba.
- PEÑA, Á. (2014B). Vulnerabilidad ambiental y reproducción de la pobreza urbana. Algunas reflexiones sobre su relación en territorios periféricos de Ciudad de La Habana. En Zabala, M. del C. (Comp.), *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. La Habana: Publicaciones Acuario, FLACSO-Cuba.
- PÉREZ SÁINZ, J. P. (2014): *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José: FLACSO.
- PIZARRO, R. (2001). La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. *Serie Estudios estadísticos y prospectivos*, 6.

- PNUD. (1990). *Human Development Report 1990*, New York: Oxford University Press.
- PNUD. (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. ONU.
- QUINTI, G. (1997). Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación. Algunos modelos. En Menjívar, R., Kruijt, D. & Vucht, L. (Eds.). *Pobreza, exclusión y política social*. San José: UNESCO, FLACSO, Universidad Utrecht,
- REYGADAS, L. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. en *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. [www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702202](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702202)
- RODRÍGUEZ, J. L. & CARRIAZO, G. (1987). *Erradicación de la pobreza en Cuba*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- ROTH, A. N. (2007). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? En Vargas, A. et al., *Fundamentos de políticas públicas*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- ROWNTREE, S. (1941): *Poverty and progress*. Londres: Longmans Green.
- RUIZ, N. (2012). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Investigaciones Geográficas*, 77.
- SANDOVAL, B. (2016). ¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social. *Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal*, 5.
- SEN, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- SEN, A. (2003). El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos. *Comercio Exterior*, 53 (5).

- SPICKER, P., ÁLVAREZ, S. & GORDON, D. (EDITS.). (2009). *Pobreza: un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- TAVARES, L. (1999). *Ajuste neoliberal e desajuste social na America Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- TILLY, C. (1999). La desigualdad persistente. en *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*. Disponible en: [www.redalyc.org/articulo.oa?id=50902415](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50902415).
- TORRES, J. (1993). *Pobreza. Un enfoque para Cuba*. La Habana: INIE.
- TOWNSEND, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- TRAVIESO, D. (2010). Caracterización sociopsicológica de familias portadoras de bajo capital cultural y alto capital económico. Tesis de Diploma. Facultad de Psicología, Universidad de la Habana, Cuba.
- TRIANA, J. & PÉREZ, O. E. (2012). El crecimiento posible. En Vidal, P. & Pérez, O. E. (Comps.), *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*. La Habana: Editorial Caminos.
- VALDÉS, J. & ESPINA, M. (EDS.). (2011). *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*. Montevideo: FLACSO, UNESCO.
- VIDAL, P. & PÉREZ, O.E. (2012). Prólogo. En Vidal, P. & Pérez, O. E. (Comps.), *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*. La Habana: Editorial Caminos.
- VOGHÓN, R. M. & PEÑA, A. (2013). ¿Reproducción de la pobreza en el contexto de políticas sociales universales? Encrucijadas y desafíos del modelo de protección social cubano. En *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (Comp.). Buenos Aires: CLACSO-CROP.

- VUSKOVIĆ, B. (1993). *Pobreza y desigualdad social en América Latina*. México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades.
- WAUTIEZ, F. & LLAVERO, A. (2002). La equidad socio-ambiental en Chile: una tarea pendiente. En *Línea de dignidad. Desafíos sociales para la sustentabilidad*, Programa Cono Sur Sustentable. Santiago de Chile: Impresos Socías.
- WILLIAMS, J. (2009). The political construction of social inclusion through Further Education policy (1997-2007). Tesis de Doctorado. Canterbury Christ Church University, Inglaterra.
- WISNER, B., P. BLAIKIE, P., CANNON, T. & DAVIS, I. (2004). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Londres: Routledge.
- ZABALA, M. DEL C. (1999). *Aproximación al estudio de la relación entre familia y pobreza en Cuba*. Tesis de Doctorado. Universidad de La Habana, Cuba.
- ZABALA, M. DEL C. (2006). El lado oscuro de la ciudad: la pobreza urbana en América Latina. *Temas*, 48.
- ZABALA, M. DEL C. (2012). Algunos apuntes sobre pobreza y vulnerabilidad en la sociedad cubana actual. *Cuadernos Turquinos*, 2 (1).
- ZABALA, M. DEL C. (2015A). Equidad social y cambios económicos en Cuba: retos para la atención a la pobreza y las desigualdades. En Espina, M. & Echevarría, D. (Coords.). *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- ZABALA, M. DEL C. (2015B). Desafíos para la equidad social en Cuba. Razones para un debate. En Zabala, M. del C., Echevarría, D., Muñoz, M. R. & Fundora, G. (Comps.), *Retos a la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

ZABALA, M. DEL C. (COMP.). (2014). *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. La Habana: Publicaciones Acuario, FLACSO.

ZABALA, M. DEL C., ECHEVARRÍA, D., MUÑOZ, M. R. & FUNDORA, G. (COMPS.) (2015). *Retos a la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Enviado: 27/10/2017

Aprobado: 27/11/2017

Dra. María del Carmen Zabala, Profesora Titular, FLACSO-Cuba, ORCID 0000-0002-4012-8864, Correo electrónico: mzabala@flacso.uh.cu

Msc. Susset Fuentes Reverón, Profesora Asistente, FLACSO-Cuba, ORCID 0000-0002-0333-5362, Correo electrónico: emely.reveron@nauta.cu

Msc. Geydis Fundora Nevot, Profesora Auxiliar, FLACSO-Cuba, ORCID 0000-0001-8450-9936, Correo electrónico: geydis@flacso.uh.cu

Msc. Danay Camejo Figueredo, Profesora, Universidad de Pinar del Rio, Cuba, ORCID 0000-0001-9240-6697, Correo electrónico: danay@nauta.cu

Msc. Danay Díaz Pérez, Profesora, FLACSO-Cuba, ORCID 0000-0002-9988-4314, Correo electrónico: danay@flacso.uh.cu

Msc. Vilma Hidalgo Chávez-López, Profesora, FLACSO-Cuba, ORCID 0000-0002-5596-4187, Correo electrónico: vilma@flacso.uh.cu

Dra. Marta Rosa Muñoz Campos, Profesora Titular, Directora, FLACSO-Cuba, ORCID 0000-0001-7020-6635, Correo electrónico: martuli@flacso.uh.cu

## **NOTAS ACLARATORIAS**

- <sup>1</sup> Asumimos la interdisciplinariedad como transgresión de los dominios disciplinares, cooperación, intercambio y comunicación entre diferentes campos del conocimiento, transferencias metodológicas de una disciplina a otra, fecundación mutua de prácticas y saberes, especialmente útil para el conocimiento de objetos y problemas complejos (Núñez, s/f). Y la transdisciplinariedad como comprensión del mundo presente que propugna la unidad del conocimiento en su relación con las necesidades sociales, es sensible a los valores, multirreferencial, multidimensional, transcultural, contextualizada y dialógica (Nicolescu, 1997).
- <sup>2</sup> La pertinencia es un término polisémico, en la educación superior se utiliza para problematizar el vínculo universidad-sociedad, en especial en relación con el cumplimiento por las universidades de las demandas sociales de su contexto y su responsabilidad social; en ese marco, algunas tendencias para su abordaje consideran en un sentido más amplio dimensiones socioculturales y políticas para su análisis.
- <sup>3</sup> El reajuste cubano constituyó una experiencia alternativa a las transformaciones de orientación neoliberal predominantes en esta época en América Latina, pues se realizó bajo el rol protagónico del Estado, sin acudir a las privatizaciones de servicios sociales básicos y bajo una preocupación constante por el manejo de los costos a partir de un criterio de justicia social, y sus impactos se distanciaron en magnitud y severidad a los que muestra como tendencia la experiencia internacional para procesos similares.
- <sup>4</sup> De este encuentro salieron aprobados los documentos siguientes: *"Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista"* y *"Plan Nacional de Desarrollo*

*Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos".*

- <sup>5</sup> Responden, por un lado, a la imperativa y racional necesidad de ajustar los gastos en correspondencia con los ingresos, y por otro a un análisis crítico respecto a la forma en que tradicionalmente se concibió la comprensión de la igualdad en el marco de la experiencia socialista cubana, asociada al igualitarismo.
- <sup>6</sup> Es justo reconocer que tales transformaciones de la política social responden de forma acertada a dificultades que habían sido identificadas por diversas investigaciones en este campo en años anteriores: la débil sustentabilidad económica de la política social y su baja armonización con la economía (Espina, 2015).
- <sup>7</sup> El repliegue del Estado durante la crisis y reforma de los 90 se dio fundamentalmente de forma implícita, a partir de las restricciones en los recursos que afectaron inevitablemente la cantidad y calidad de los servicios, pero no por una postura explícita acerca de cuáles eran o no sus responsabilidades en materia de protección social. En el contexto de la *actualización* tal retracción, sin ser expresión de una postura neoliberal, responde a un cambio de concepción acerca de la forma en que esta institución debe y puede relacionarse con otras instancias sociales. La reforma en curso los reconoce, los argumenta, les ofrece un soporte legal, y en algunos casos los profundiza, ahora explícitamente -a diferencia de la forma implícita en que se expresaron durante la reforma de los 90.
- <sup>8</sup> Con este objetivo se ha desarrollado un proceso de reestructuración del empleo y el salario expresado en medidas puntuales como la legalización del pluriempleo, la reducción de plantillas en el sector estatal, la ampliación y flexibilización del trabajo por cuenta propia, y también de la definición de los montos destinados al salario y la estimulación de los trabajadores, según resultados obtenidos, para las empresas estatales y las cooperativas (Lineamientos 19, 20 y 28).

- <sup>9</sup> En su libro "Desarrollo, desigualdad y políticas sociales" (2010), Mayra Espina presenta un excelente análisis sobre los enfoques teóricos de explicación de las desigualdades: el Marxismo -clase, producción, propiedad, explotación-, las múltiples dimensiones del poder (Weber), la dimensión psicológica (Pareto) y el Estructural-funcionalismo - dimensión socio-subjetiva, estratos.
- <sup>10</sup> Estas aproximaciones, han sido desarrolladas, en la década del 90, fundamentalmente por organismos internacionales, como el Banco Mundial, el PNUD, el BID, entre otros. Esta corriente, se han apropiado de herramientas sumamente valiosas, que han sido paradigmáticas para la medición de las desigualdades, entre las que se encuentran el coeficiente Gini, las encuestas de hogares y análisis de censos.
- <sup>11</sup> Para el autor en el espacio social los campos se desagregan en campo económico, político, religioso, intelectual, entre otros.
- <sup>12</sup> Desde la perspectiva de Tilly, se hace referencia a atributos como el género, la raza, la edad etc.
- <sup>13</sup> Para conocer sobre estos estudios, véase: Zabala (comp.) (2014) *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*, FLACSO / Publicaciones Acuario, La Habana.
- <sup>14</sup> La población urbana en situación de riesgo más que se duplicó en Cuba entre 1988 (6,3 %) y 1996 (14,7 %), en este último año el deterioro de la brecha de ingresos de la población en riesgo, es superior a la incidencia del riesgo (Ferriol et al, 1997)
- <sup>15</sup> En Cuba estos debates conceptuales en torno a la pobreza y las desigualdades se vienen dando desde hace décadas en el seno de las Ciencias Sociales -aunque en este caso de forma explícita-, y que eso se ha expresado en una «lucha terminológica», donde la diversidad de posiciones se expresa también en la construcción y puesta en boga de

terminologías alternativas a la «pobreza» para abordar problemáticas vinculadas con situaciones diversas de precariedad (*“población en riesgo”, “pobreza con protección y garantías”, “pobreza con amparo”, “grupos vulnerables”, “grupos en desventaja social”, etc.*), bajo la consideración de la existencia de peculiaridades y especificidades propias del contexto cubano que ponen en tela de juicio la validez y aplicabilidad de este término (Zabala, 1999; Alonso, 2003; Espina, 2008; Ferriol, 2003).

- <sup>16</sup> Esta propuesta teórica es fruto de elaboraciones realizadas por multiplicidad de investigadores e instituciones, destacándose las contribuciones iniciales de Caroline Moser, en los años 90, dentro del marco institucional del Banco Mundial, que cristalizaron en el denominado «asset/vulnerability-framework».
- <sup>17</sup> Esta idea constituye un aporte relevante de esta perspectiva, al hacer hincapié en la pertinencia analítica de conjugar los enfoques micro, centrados en las estrategias familiares de movilización de recursos, y los enfoques macro, centrados en las condiciones para la constitución de las correspondientes estructuras de oportunidades, (Kaztman & Filgueira, 1999; Busso, 2001).
- <sup>18</sup> Los activos son entendidos como los recursos (tangibles e intangibles) que controla un hogar, cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento dado, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan (Kaztman & Filgueira, 1999). Se pueden clasificar como: capital físico o activos físicos (incluye al capital financiero y al físico propiamente), capital humano o activos humanos, capital social o activos sociales.
- <sup>19</sup> Se definen como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades, que inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes (Kaztman & Filgueira, 1999).

- <sup>20</sup> La reducción de los gastos sociales, por ejemplo, en ámbitos como la Asistencia Social, ha propiciado la disminución del número de núcleos protegidos por esta. No se sabe si tal reducción se debe a una mejor focalización o ha dejado desprotegidos a hogares necesitados. Por otro lado se ha continuado desarrollando el programa de erradicación progresiva de la libreta de abastecimiento (Lineamiento 174) y de subsidios a otros bienes y servicios, en cuyo marco determinados productos de primera necesidad que antes eran subvencionados a toda la población han transitado a la venta sin racionamiento a precios de mercado.
- <sup>21</sup> Específicamente la cuestión fue discutida en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague en 1995 con la participación de 120 jefes de Estado y de gobierno del mundo; así como representantes de agencias y ONGs. Su propósito era la realización de un plan de acción en contra del desempleo, la pobreza y la exclusión social.
- <sup>22</sup> La propuesta de Sandoval es más específica que la de otros autores que sitúan el dónde de la inclusión en la "*sociedad*" o en los ámbitos político, económico, social, cultural de manera genérica.
- <sup>23</sup> Algunos grupos científicos optan solo por el estudio de las desigualdades. Al respecto nuestro grupo se posiciona con la introducción en su campo de docencia, investigación y extensión universitaria no solo de las desigualdades, sino también de las políticas de equidad, asumiendo sus desafíos; entre ellos, la definición de una norma de igualdad y justicia social; la decisión de trabajar desde los marcos analíticos de las políticas públicas o las políticas sociales; la superación de las actitudes triunfalistas respecto a la política social; los posicionamientos epistemológicos que cuestionan el enfoque de equidad y la propia incertidumbre de su naturaleza propositiva que puede generar resultados contrarios a los esperados.
- <sup>24</sup> Sobre la historia de estos debates recomendamos consultar Catá (2003) donde se incluyen autores de diferentes latitudes que abordan desde los antecedentes de políticas distributivas

como la Poor law en la Inglaterra de 1601 y la VereinFür Social Politik en la Alemania de 1872, hasta experiencias más actuales referentes al debate de la política cubana y la polémica de los regímenes de bienestar, con autores de diferentes latitudes.

<sup>25</sup> Ver: PCC (2016) Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. P. 8.

<sup>26</sup> Para el análisis y proyección de estas negociaciones son muy útiles la consulta de enfoques analíticos de políticas públicas como las teorías de la elección racional y del Public Choice (contratos, arreglos institucionales); Institutional Analysis and Development (IAD) (arena de acción); y la Advocacy Coalitions (comunidades políticas en el subsistema. Ver: Roth, André-Nöel (2007) Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?

<sup>27</sup> Ver elementos históricos de los objetos de las políticas públicas y las políticas sociales en: Giner, Lamos & Torres (2001) y Catá (2003).