

Espina Prieto, Mayra Paula. **Conclusiones. Para una plataforma de debate sobre el Estado y sus roles en la eliminación de la pobreza.** *En publicación: Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana. Mayra Paula Espina Prieto. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Marzo, 2008.*

ISBN 978-987-1183-84-5

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/prieto/08Prieto.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)



## **CONCLUSIONES PARA UNA PLATAFORMA DE DEBATE SOBRE EL ESTADO Y SUS ROLES EN LA ELIMINACIÓN DE LA POBREZA**

La propuesta de cambios para Cuba en el modelo de política social evoca, inevitablemente, una reflexión de aliento más general: la capacidad del socialismo, en las circunstancias contemporáneas, para presentarse como opción alternativa, su vigencia como fórmula de enfrentamiento y solución a los problemas sociales, para la erradicación de la pobreza y la promoción de desarrollo social.

De hecho, las transformaciones sugeridas para el caso cubano intentan colocar la alternativa socialista en la perspectiva de la necesidad de un socialismo renovado, posible en la situación global actual, en un escenario nacional concreto y como posibilidad de convocar fuerzas sociales críticas en el contexto internacional. De manera que esta propuesta se inspira en esa imagen de socialismo posible, en la necesidad de dar anclaje a la utopía, de activar los puntos que podrían hacerla viable. En ella se refractan elementos que tienen que ver con la historia nacional y que son atinentes al socialismo en Cuba, pero también aspectos relacionados con los cambios en el sistema-mundo.

Planteando el asunto de forma muy comprimida y parcial, sólo en algunos de sus ejes esenciales, se trata de que ya no es posible imaginar opciones alternativas como un camino único de progreso, guiado por la inevitabilidad histórica y como misión de una sola clase social, la clase obrera, tal como fue pensada por el marxismo primi-

genio; ni tampoco que la solución al vasto abanico de problemas y contradicciones sociales podría provenir, linealmente, de la solución a la contradicción trabajo-capital.

Una concepción compleja de la historia y del progreso, que ha sido sometida a la prueba de los acontecimientos del siglo anterior y a la obvia capacidad del capitalismo para innovar y encontrar solución a sus propias crisis, nos lleva a aceptar la no linealidad, la intervención del azar y la trascendencia de lo constructivo en el curso de la historia, como el modo más adecuado para comprender y actuar sobre sus leyes-tendencias.

Por otra parte, la clase obrera ya no es aquella industrial, conglomerada en enormes colectivos productivos, disciplinada y con grandes posibilidades de cohesión. No lo es ya en el mundo central, en una producción informatizada, con regímenes de trabajo flexibles, y nunca lo fue en la periferia. La contradicción trabajo-capital está fractalizada, combinada, articulada, filtrada y multiplicada en otras innumerables contradicciones, relaciones de explotación y actores que la desbordan y complejizan. Por ello no puede pretenderse que dicha contradicción las englobe y solucione por derrame o mecánicamente, que las explique a través de nexos deterministas, sin hacerlas visibles en su singularidad, sin construir agendas que las enlacen a todas, pero sintetizándolas y particularizándolas simultáneamente.

La globalización ha intensificado los procesos de multiculturalización a escala planetaria, volviendo más evidente que nunca el hecho de que la diversidad sociocultural es una cualidad esencial de la existencia y un componente del desarrollo. Por esta razón, ninguna idea de soluciones homogéneas podría tener éxito, como agenda de convocatoria ni como instrumento efectivo de una política de transformación social profunda.

Pensar en el socialismo hoy es pensar en un modelo de coordinación económica, política y social multicéntrico, de pluriactores, como múltiple es el sujeto del cambio que hoy podríamos imaginar, sustentado en la participación autotransformativa radical en todos los sectores de la vida, así como en la socialización de la propiedad sobre los medios de producción acudiendo a vías de cogestión, a la gradualidad y las variantes que cada caso exija, alejado del modelo hiperestatalista como variante única y universal.

Una agenda socialista actual implicaría dar cuenta de la multiplicidad de actores que son expresión del polo en desventaja, de las más disímiles relaciones de desigualdad y de la diversidad socioeconómica y cultural global, asumiendo el multiculturalismo emancipatorio, aquel que considera que el derecho a la diferencia debe ser articulado con el derecho a la igualdad a través de la redistribución de la riqueza (Santos, 2003: 62) y responder a la viabilidad económica con un criterio de sustentabilidad. Pero reconocer la vigencia de una opción socialista en la con-

temporaneidad no significa que entendamos esta opción como rumbo directo y único, que descalifica otras variantes de enfrentamiento a las desventajas sociales.

Llegados a este punto, y aunque resulta difícil definir un agente de cambio concreto o un conjunto de actores como interlocutores para nutrir un repertorio general alternativo de lucha contra la pobreza, propongo acercarnos a él imaginando una posible plataforma de puntos de debate para un cambio de mentalidades, orientado a la desnaturalización de la pobreza, en una especie de deconstrucción de las supuestas certezas neoliberales en relación con los instrumentos de actuación sobre ella y sobre la legitimidad de la desigualdad.

El primer punto en esa deconstrucción consiste en desnaturalizar la idea que se ha extendido en el sentido común de que hay ricos y pobres porque ello forma parte de la diversidad inevitable de lo social, así como que dicha diversidad está determinada por cualidades personales, elecciones individuales, eficientes o ineficientes, que conducen a una ubicación socioestructural dada, ventajosa o desventajosa. Cuando se parte de esta idea, las políticas de manejo de la pobreza se orientan a proteger, a asistir mínimamente o a fortalecer, a dotar (dotándolos de activos tangibles e intangibles) a individuos y familias que quedan desconectados del acceso al bienestar porque no pueden o no están en condiciones de tomar las mejores decisiones para usar su libertad competentemente ante el mercado, que es el ámbito de reconocimiento por excelencia de esa libertad.

Si, por el contrario, se reconoce el peso determinante de las constricciones socioestructurales en la conexión desigual que los distintos grupos sociales tienen en relación con el acceso a los satisfactores de sus necesidades y en los nexos inclusión/exclusión, como así también la baja calidad del mercado como instrumento de distribución equitativa de bienes, las políticas tendrían que orientarse hacia la alteración de esas constricciones en el ámbito de lo social.

Lo individual, de gran valor en el manejo de la pobreza, no es asunto secundario y sobre él hay que operar también, pero esta escala de manejo sólo es efectiva en articulación con un contexto social de inclusión.

Cuba muestra que es posible producir una variación sustantiva en los desempeños sociales y el acceso al bienestar de los sectores populares y pobres partiendo de políticas inclusivas y de desestratificación. Aun cuando no se logre en su plenitud el objetivo de eliminar totalmente la pobreza, debido a la fuerza de la influencia de condicionamientos internos y externos de alta complejidad, que no siempre es posible manipular desde la escala del Estado-nación o en un tiempo relativamente breve, existen potencialidades para inducir una dirección de progreso social para las mayorías.

La tarea de alteración de constricciones estructurales no puede, obviamente, recaer en actores aislados, que impulsan desde escenarios limitados sus agendas particulares, pues acciones como esas difícilmente puedan modificar estructuras de desigualdad.

Ello nos conduce directamente a otro punto de debate básico en esta plataforma; una vez más, al Estado y su rol en la atención a la pobreza. Considero que esta investigación ha acumulado suficientes evidencias teóricas y empíricas para entender, al menos, que no es esta una cuestión cerrada. Sociedades cambiantes, sistemáticamente diferenciadas, inmersas en procesos de articulaciones complejas, requieren estructuras flexibles y cambiantes también, que puedan hacerse cargo de esa complejización y que, eventualmente, puedan preparar su propia desaparición o transformación.

Pero en el punto momento-espacio en que nos encontramos en la historia social (mejor, en las confluentes y conflictivas historias sociales plurales), no ha cristalizado una estructura de coordinación social alternativa al Estado que asegure negociaciones entre actores antagónicos que respeten un mínimo de equidad y una estrategia integradora de la multiplicidad de sujetos sociales en las escalas territoriales aún existentes (la nacional incluida, naturalmente), donde los sujetos populares sean objeto de derechos universales.

Claro que al partir del examen de Cuba podría parecer que estas reflexiones sólo se aplican, o estarían limitadas, a la relación socialismo-pobreza y a las posibilidades de acción de un Estado socialista, o que podrían ser valoradas sólo dentro de un repertorio de política social del socialismo, lo que invalidaría cualquier pretensión de encontrar puntos de generalización. Sin embargo, la conclusión del no agotamiento del modelo de coordinación social estatal para el manejo de la pobreza se deriva no solamente del caso cubano, sino de la observación de tendencias de actuación del Estado que han acompañado a la globalización neoliberal. De allí se desprende que rescatar su pertinencia actual en la jerarquización de la política social tiene puntos de contacto con el caso cubano, pero va más allá de él.

La utilidad de la coordinación estatal en materia de política social es legítimamente rescatable en una perspectiva democrática:

La soberanía popular que se expresa en un régimen democrático debe necesariamente encarnarse en un estado nacional. Es posible que en el futuro esto no sea así y que el sistema interestatal ceda su lugar a una nueva configuración política internacional. Pero, mientras tanto, la sede de la democracia continúa siendo el estado nación (Boron, 2003: 15).

Aceptando la naturaleza del Estado como instrumento de dominación y el horizonte utópico de su desaparición en una perspectiva de largo plazo, sigue resultando pertinente (y forma parte del centro de un repertorio alternativo actual de lucha contra la pobreza) rescatar las potencialidades de la estatalidad para ejercer la coordinación vinculante de divergentes, forzando la balanza hacia un mayor espacio para la colocación de la agenda social, en el sentido de producir “un cambio de correlación entre las fuerzas sociales” (Dos Santos, 1998: 16), de “construir el poder del amplio espectro de sectores sociales perjudicados por la implantación del modelo neoliberal” (Castellani, 2002: 128).

Diversas propuestas coinciden en un punto de vista semejante a este en diferentes direcciones de recuperación de la estatalidad. La idea de un Estado fuerte (que no se identifica con grande, sino que es un rasgo de calidad, no de tamaño) en sentido financiero y organizacional, con alta capacidad de intervención y regulación en la vida económica y social del país, para disciplinar a los agentes económicos nacionales más poderosos, para ejercer un control efectivo sobre la corrupción (Boron, 2000: 127), para asegurar márgenes de autodeterminación y soberanía imprescindibles para cualquier emprendimiento de desarrollo nacional, para proveer bienes públicos dentro de una concepción de ciudadanía contemporánea y para negociar, en función de los intereses nacionales, con los agentes económicos transnacionalizados constituye un ejemplo (Boron, 2003: 15-16).

Una segunda muestra de ello es la exigencia de reformas mínimas del Estado, para significar que debe producirse una valorización de los factores de progreso y que es necesario que el aparato estatal actúe fomentando y regulando el crecimiento económico, reorientando la distribución del ingreso, garantizando una defensa mínima de la soberanía y de los intereses nacionales, así como de su propio mercado interno, impulsando el pleno empleo y los factores de equilibrio social (Dos Santos, 1998: 70).

También debe considerarse la perspectiva emancipatoria y de construcción social del Estado, en la que, lejos de desmantelarse las estructuras estatales y la esfera social, estas se recuperan para regular el mercado, fortalecer espacios microsociales y nacionales, promover políticas sectoriales activas de protección a la producción nacional, fomentar la industria y la agricultura, implementar acciones de redistribución de ingresos y reorientar los gastos públicos priorizando la atención a los vulnerables, la oferta de servicios sociales de calidad y la eliminación de las causas de la pobreza, posibilitando la integración social (Fogel, 2002: 84-85).

Pero precisamente, al asumir la naturaleza de dominación de clase del Estado y su proyección extranacional, se entiende que su acción

debe ser balanceada y empujada en la dirección de los intereses de los sectores populares a través de la actuación de la sociedad civil, confrontando los poderes autoritarios del Estado, también en una escala de proyección universal, en la construcción de una agenda hacia la ciudadanía global que convoque a la acción por encima de las fronteras nacionales, y que supone el crecimiento de redes asociativas no gubernamentales, la globalización de la idea de justicia como producto de la resistencia a la opresión, de la confrontación crítica con el presente, con lo realmente existente (Vilas, 2003: 35-36).

Este Estado mínimo-fuerte, responsable por los derechos de ciudadanía, debería actuar democráticamente en escenarios internacionales, nacionales e intranacionales de diferente escala, como ejes múltiples del ejercicio de su coordinación social vinculante y de la soberanía popular. Se trata de un Estado cuestionado, controlado y presionado sistemáticamente por la sociedad civil, particularmente por los sectores populares y desfavorecidos, que se convierten también en actores extranacionales, en una perspectiva emancipatoria y movilizativa de reto constante a la dominación clasista. El mismo estaría en capacidad de ser el depositario de la garantía de una política social de integración, definida a través de fórmulas participativas de cogestión entre actores de gobierno y extraestatales que, superando los enfoques residuales, incluya la lucha contra la pobreza en un encuadre amplio, de alteración de las bases estructurales de la exclusión en los límites en que esto sea posible en las circunstancias concretas.

Además de la pertinencia de la estatalidad, los avances y obstáculos remanentes que Cuba presenta en materia de pobreza y desigualdades indican que los mecanismos de universalización resultan decisivos en cualquier estrategia de manejo de la pobreza, aun en condiciones de recursos escasos, o especialmente en estas condiciones. La observación de la experiencia cubana añade argumentos de fondo a la postura que considera que la alternativa focalización-universalización constituye una falsa paradoja. La expresión más eficiente de la focalización se da cuando esta se articula como política direccionada hacia la atención de necesidades particulares, en un contexto de derechos universales de ciudadanía, mientras que la universalización asume mayores grados de densidad, profundización y expansión cuando es complementada con instrumentos de focalización.

En este estudio, la búsqueda de supuestos para construir una política social de inclusión ha seguido la lógica de contrastar el caso cubano, en su condición de construcción socialista desde la periferia, con los impactos de los reajustes neoliberales sobre la esfera social en diferentes países latinoamericanos, así como con experiencias que representan acercamientos a una agenda alternativa, aun dentro de un



Estado nacional con reformas neoliberales en curso. Partiendo de las inferencias que arrojan estos contrastes, entre los presupuestos básicos de una política de inclusión para el manejo de la pobreza podríamos colocar los siguientes<sup>36</sup>:

- Universalización efectiva de los derechos sociales.
- Incorporación de los excluidos a los circuitos de ciudadanía a través de la construcción de redes universales, permanentes, estables y de cobertura total, de servicios públicos de calidad y sin discriminación, a los que pueda accederse con independencia del nivel de ingresos.
- Garantía de igualdad en un nivel adecuado de satisfacción de las necesidades básicas para todos los ciudadanos.
- Radicalización del carácter público de la política social.
- Responsabilidad inalienable e intransferible del Estado en la ejecución, control, regulación, fiscalización y asignación de recursos en todas las acciones de interés social prioritario, que incluye el despliegue de una gestión social participativa y multicéntrica.
- Eliminación de la dualidad en el acceso a los servicios y beneficios de la política social, que ha creado una división entre un sector público desfinanciado para pobres y un sector privado de mayor calidad para quien puede acceder a estos bienes a través de su distribución mercantil.
- Calidad de la opción pública de acceso al bienestar al mismo nivel que la privada, lo que podría hacer prescindible esta última, incluso para las capas medias y altas de la estratificación social.
- Máxima priorización de la gestión social.
- Subordinación del desarrollo económico al social.
- Prioridad ética de la política social.
- Visibilidad institucional de la esfera social.

---

36 En la identificación de los supuestos me he auxiliado especialmente de una comparación del caso cubano con las observaciones y propuestas de la colega brasileña Laura Tavares, derivadas de su estudio de las reformas neoliberales aplicadas en Brasil, Chile, México, Argentina y Bolivia, así como de las políticas sociales implementadas por el gobierno del estado de Rio Grande do Sul, con la llegada del Partido de los Trabajadores a la gobernación en 1999 (Tavares, 1999; 2002a). Mi propuesta recrea y amplía la de esta colega, cuyo trabajo valoro altamente.

- Aumento significativo de los gastos sociales, sobre la base de un aumento de la proporción del PIB que se destina a la esfera social pública, de la renegociación del pago de la deuda externa y de una reforma tributaria que grave proporcionalmente y no regresivamente los ingresos de los diferentes grupos sociales, elevando la contribución de los más ricos al bien común.
- Control democrático social.
- Amplia participación social cogestiva en todos los momentos de la formulación y ejecución de las políticas sociales, incluyendo la organización de asignaciones presupuestarias.
- Empoderamiento de los sectores populares y desfavorecidos a través de acciones de reforzamiento y formalización de su presencia organizada en la sociedad civil y de las vías de colocación de sus demandas, como parte consustancial de las acciones de coordinación del Estado.
- Prioridades macroeconómicas de la política social enfocadas al desarrollo.
- Combinación de acciones preventivas, redistributivas y compensatorias, con primacía de las primeras.
- Énfasis en acceso a empleo de remuneración adecuada, salud y educación como responsabilidad pública.
- Integración y unicidad de la política social.
- Articulación de la gestión descentralizada de programas sociales y de la multiplicidad de posibles acciones locales, grupales y sectoriales, en una política social unitaria, definida por un proyecto estratégico de desarrollo nacional que sintetiza la diversidad de necesidades sociales de los diferentes grupos que integran el espacio nacional.
- Articulación sinérgica de escalas (nacional, regional, territorial, local), de acciones sectoriales y de instrumentos de centralización y descentralización.
- Unidad e igualdad en la diversidad.
- Atención a necesidades y desventajas particulares de diferentes grupos sociales a través de acciones afirmativas o de discriminación positiva y de la consideración de la multiplicidad posible de satisfactores, en atención a las tradiciones y la cultura de diferentes localidades y colectividades sociales.
- El carácter público y universal de los servicios no debe identificarse con estandarización y homogeneización. Este supuesto incluye

su correlato: diversidad y derecho a la diferencia en articulación con la igualdad y universalidad de derecho, que se instrumenta a través de políticas direccionadas.

- Fortalecimiento de la capacidad de autotransformación de los sectores vulnerables.
- Fomento de acciones para el apoyo a micro y pequeñas empresas, cooperativas u otras asociaciones y emprendimientos económicos de los sectores más pobres, para la ampliación de las posibilidades de empleo y de adquisición de activos, así como de todas aquellas acciones que den acceso a propiedad sobre medios de producción (en formas individuales y colectivas, de economía popular y solidaria) y permitan una desconcentración del poder económico.
- Dotación de sustentabilidad económica a la política social.
- Intervención del Estado en la definición y puesta en práctica de una estrategia económica de elevación de la producción, la productividad y la competitividad externa de la economía nacional, combinando la innovación con formas tradicionales de producir que ofrezcan oportunidades de satisfacción de necesidades en un nivel adecuado y se orienten a garantizar la reproducción ampliada y autopropulsada del proceso de satisfacción de las necesidades, incluyendo una relación sostenible con la naturaleza.
- Comprensión de la pobreza en su contexto de desigualdad y como conjunto interiormente heterogéneo.
- Tratamiento de la pobreza en su conexión con la desigualdad, como relación social de desigualdad.
- Diseño de políticas de atención, reducción y eliminación de las ubicaciones socioestructurales que expresan pobreza y vulnerabilidad social que alternen los grados de desigualdad y se atengan a la diversidad de estas ubicaciones, en las que subyacen orígenes, causas, expresiones, factores de reproducción, capacidad autotransformativa y soluciones posibles diferentes.
- Construcción de agendas sociales extranacionales.
- Inclusión de la agenda de desarrollo social y de lucha contra la pobreza dentro de los objetivos de las acciones de integración y cooperación internacional.
- Enlace de los objetivos de integración económica regional con los de integración en las dimensiones sociales.

- Corresponsabilidad e intervención de actores múltiples en la política social.
- Combinación de la acción estatal con la de actores extraestatales como el empresariado privado, las ONG y otras organizaciones como responsables por planes y proyectos específicos que deben articularse a la lógica estratégica general.

Estos supuestos están colocados –fundamentalmente, aunque no solamente– en el terreno de los condicionamientos macro y estructurales de la pobreza, y deben ser complementados con otros que enfatizan en la escala de su reproducción local, microfamiliar y simbólica, accionando tanto sobre un cambio en las estrategias comunitarias y familiares de provisión de ingresos, acceso a bienes y servicios y su transmisión grupal y generacional, como sobre los factores culturales de estigmatización social de los pobres, marginación y automarginación, utilizando para ello el sistema formal de educación, velando porque este refuerce valores y relaciones de igualdad, no discriminatorios, y por que elimine de sus programas la posibilidad de reforzamiento de estereotipos asociados a las desventajas sociales.

Resulta obvio que este conjunto de supuestos y propuestas generales no agotan las posibilidades y requerimientos de un modelo integrado de acción sobre la pobreza que capture la complejidad del proceso real de constitución y reproducción de las tendencias de empobrecimiento y la heterogeneidad interior de la pobreza misma. Sólo intentan señalar aquellas rutas de entrada al problema que, dados los avances teóricos en este campo y las lecciones que surgen de diferentes prácticas, indican prioridades y constituirían un basamento inicial para emprendimientos posteriores de mayor alcance.

Se impone en la lucha contra la pobreza la exigencia de “universalizar para no compulsar, no estigmatizar, no multiplicar clientelas” (Levinas, 2003: 18), para “construir ciudadanos y eliminar la exclusión” (Ivo, 2003: 20), de desplegar “proyectos políticos alternativos y contrahegemónicos en relación con el proyecto neoliberal” (Tavares, 2002a: 26). En síntesis, una política social de soberanía popular que coloca en máxima tensión la matriz de las relaciones de propiedad y de los nexos trabajo-capital en el sistema-mundo, adelantando el horizonte utópico.