



**Colección**

**Tensión y complicidad entre desigualdades y políticas sociales  
Análisis interseccional del contexto cubano 2008-2018**

# **Políticas sociales y sus efectos en las desigualdades**

**Geydis Elena Fundora Nevot**

Edición y corrección: *Ana Isabel Peñate Leiva y Anette Jiménez Marata*

Diseño interior, de cubierta y maquetación: *Anabel Falcón Peñate*

Imágenes de cubierta: *Reynaldo Jiménez Guethón y Archivos Centro de Estudios Sobre la Juventud*

©Geydis Elena Fundora Nevot

©Sobre la presente edición,

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Programa-Cuba), 2020

Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela, 2020

ISBN 978-959-7226-68-0

ISBN 978-959-7226-77-2

# Contenido

**Capítulo 1. Introducción /5**

**Capítulo 2. Las políticas laborales en el decenio 2008-2018 /17**

**Capítulo 3. Las políticas de educación en el decenio 2008-2018 /51**

**Capítulo 4. Las políticas de salud en el decenio 2008-2018 /69**

**Capítulo 5. Las políticas de asistencia, protección y seguridad social en el decenio 2008-2018 /92**

**Capítulo 6. Las políticas agrarias y de desarrollo rural en el decenio 2008-2018 /113**

**Capítulo 7. Las políticas de vivienda y hábitat en el decenio 2008-2018 /126**

**Capítulo 8. Las políticas de cultura y recreación en el decenio 2008-2018 /138**

**Conclusiones /156**

**Referencias bibliográficas /160**

**De la autora /169**

## Capítulo 1. Introducción

Existen disímiles definiciones de políticas públicas, con énfasis en las políticas sociales. Para este trabajo se construye una propuesta simplificada que integra los aportes de autoras y autores latinoamericanos que han tenido protagonismo tanto en el escenario académico, como en el diseño y asesoramiento de políticas. Estas se entienden como construcciones socio-históricas que se expresan en leyes, decretos leyes, resoluciones, normas, lineamientos, documentos programáticos, planes y estrategias de desarrollo, actos administrativos, prácticas sistemáticas, donde interviene una autoridad pública. Son acciones orientadas a la organización de la sociedad, a través de transformaciones materiales y espirituales en las condiciones de vida de sus miembros (Aguilar, 1996; Ferriol y González, 2003; Valdés y Espina, 2011; Rocha, 2018).

Las políticas participan en la distribución de recursos socialmente significativos (derechos, propiedad de la tierra y otros medios, trabajo, status, poder político, etc.), según las reglas que se instituyen en la pugna de intereses entre grupos dominantes y grupos subalternos. La disputa en el plano material y simbólico define las desigualdades legítimas o ilegítimas, evitables o inevitables, aceptadas o inaceptables, permitidas o no permitidas<sup>1</sup>. Estas fronteras entre lo justo y lo injusto varían de un sistema a otro, lo cual se refleja en las políticas, a pesar de la existencia de acuerdos universales (por ejemplo: declaraciones y pactos internacionales y regionales de derechos humanos).

De ahí la importancia de sostener periódicamente debates populares que permitan consensuar reglas de producción y distribución, normas de igualdad, expresiones de solidaridad, en función de construir políticas sociales consecuentes.

Para transformar las desigualdades ilegítimas, injustas e inaceptables las políticas públicas debieran proponerse:

1) implementar un modelo de universalismo crítico, que implica la creación sistemática y progresiva de una estructura de oportunidades y opciones con diseño universal no igualitarista,

<sup>1</sup> Distancias o brechas entre individuos, grupos, territorios, que se expresan en posiciones de ventaja y desventaja, respecto a la realización de un objetivo similar. Estas brechas no son dadas; sino que son construidas históricamente, a partir de relaciones de dominación material o simbólica, ejercida sobre aquellos que ocupan las posiciones más desfavorables. Los seres humanos y los espacios que habitan tienen diferencias físicas, biológicas, etc. Sobre esta diversidad, se han construido desigualdades legítimas (por ejemplo: consenso sobre formas de distribución del trabajo, de recursos, etc.) y desigualdades ilegítimas o inequidades (por ejemplo: imposición de formas desproporcionadas de distribución de recursos, contrarias al principio de justicia aceptado socialmente).

2) priorizar transitoriamente las necesidades de grupos y territorios en desventaja coyuntural o estructural (condiciones de partida), y

3) regular los factores que limitan el desarrollo de las capacidades de los grupos preteridos.

Pero no siempre sucede así, dada la pugna entre intereses de clase, género, etario-generacionales, etc. que existe entre los sujetos que participan directa e indirectamente en el diseño e implementación de las políticas. Que muchas políticas no tengan explícito el enfoque de derechos y justicia social no significa que sean ajenas a este problema. Desde diferentes modelos de desarrollo se han dado debates al respecto. Una de las pugnas más clásicas es la dicotomía entre universalización y focalización.

Carlos Barba (2017) desagrega el imaginario de una política social latinoamericana como unidad, dejando ver la diversidad de modelos que tienen lugar entre países centroamericanos, andinos, suramericanos. Analiza la tendencia a la hibridación paradigmática en la política social que combina focalización, universalismo, políticas de activación laboral, políticas de reconocimiento a los excluidos, y políticas de reducción de la desigualdad con un uso simultáneo de instituciones de seguridad social, transferencias monetarias condicionadas, y programas de mercado. El autor describe una tipología que ofrece los matices de la diversidad regional (desde los excluyentes liberalizados hasta los universalistas); entre ellos los tipos de universalismos: Focalización dentro del universalismo<sup>2</sup>; Universalismo básico<sup>3</sup>; Universalismo minimalista<sup>4</sup> y Universalismo precarizado<sup>5</sup>.

Mayra Espina, en un análisis de las peculiaridades de la política cubana, caracteriza otro modelo de universalismo (*orientado hacia el desarrollo social y que opera con una lógica de unicidad, al combinar en una estrategia única prevención, compensación y redistribución*), donde las necesidades básicas (trabajo, servicios de salud, amparo y educación gratuitos) se consideran derechos de ciudadanía, hay baja participación del mercado como mecanismo de distribución y el gasto social es una prioridad macroeconómica (Espina, 2011, p.40).

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

2 Típico de Uruguay y Argentina. Se garantizan los derechos sociales a poblaciones vulnerables. Tiene como objetivo reducir desigualdades sociales y fortalecer ciudadanía y cohesión social.

3 Propio de Chile. Se concentra en desarrollar derechos sociales básicos en el contexto de un régimen liberalizado, a través de regulación universalista de provisión de servicios.

4 Característico de México. Expone la tensión entre la visión residual de la política social y el objetivo de incluir a la mayoría de los excluidos. Se garantizan derechos combinados con prueba de medios y condicionalidades.

5 Tendencia en Brasil con reformas de corte universalista en un contexto dual de grandes frenos corporativos y privados. Genera derechos sociales sin respaldo financiero suficiente..

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 (Espina, 2008, p.222).

En este mismo debate se inserta la propuesta de Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea (2016) quienes, a través de un análisis de conglomerados que establece máxima distancia entre grupos y mínima intra-grupos, estudian los resultados segmentadores o integracionistas de las políticas sociales. Al análisis de la cobertura (variable o masiva) incorporan las dimensiones generosidad (tipo y calidad insuficiente o generosidad en tipo y calidad) y equidad (beneficios equitativos o inequitativos), las cuales permiten cualificar el análisis del universalismo.

El acaparamiento de oportunidades es una categoría pertinente para problematizar la segmentación estructural que opera en una política universal, en cuyas premisas no aparece la distinción estratégica entre igualdad y equidad. Esta ha sido una de las principales críticas a las políticas de estilo universalizador y enfoque poblacionista, junto a otras como la falta de precisión en la identificación de la población meta, la necesidad de recursos muy elevados para su implementación e ineficiencia en su uso, la concentración de sus impactos positivos en grupos organizados con capacidad de presión, y la ausencia de indicadores precisos de medición de impactos, así como de mecanismos de retroalimentación estandarizados y confiables para controlar el uso de recursos.

Otro tipo de crítica válida, tanto para el estilo universalista como para el focalizador, la realiza Alicia B. Gutiérrez, mediante los análisis de distancia geográfica<sup>6</sup> y distancia social<sup>7</sup> (subjetiva) entre la población meta y las oportunidades que se generan, según los instrumentos de reproducción social (estrategias y micro prácticas) que dispongan los destinatarios de las políticas.<sup>8</sup>

Las propuestas de focalizar dentro del universalismo se distancian de la absoluta focalización que ha caracterizado a algunos instrumentos neoliberales, con las también llamadas políticas de la diferencia y políticas de la identidad en su concepción más reduccionista. Las políticas de la diferencia se han definido como conceptualizaciones y posiciones que permiten visibilizar-constituir ciertas diferencias en una aglomeración poblacional determinada (Restrepo, 2013,

6 Ubicación de la población respecto a los centros de producción y distribución de los diferentes tipos de bienes y servicios susceptibles de ser utilizados para su reproducción (los puestos de trabajo, las escuelas para educarse, los hospitales y centros para cuidar la salud, etc.).

7 Posibilidades sociales de aprehender esos bienes y servicios: de “acercarlos” y de ser visualizados y pensados como posibles.

8 Según la socióloga, “más allá de las declaraciones normativas, el universo de los posibles no es igualmente posible para todos. (...) en el marco de una política social que universaliza derechos, es importante también generar mecanismos que permitan achicar las distancias sociales entre los que poseen mayor cantidad de recursos (o son más valiosos, relacionamente) y aquellos con menos capitales (o que se encuentran más devaluados)” (Gutiérrez, 2011, p.111)...

pp.158-159)<sup>9</sup>. Se inscriben en el paradigma del reconocimiento de las diferencias frente al liberalismo igualitario del concepto de ciudadanía. El objetivo es subrayar las situaciones de desventaja inicial (Young, 1996, p.102 citada por Martínez, 2011, p.605).

Las políticas de la diferencia pueden tener expresiones culturalistas (énfasis en el reconocimiento de la identidad de prácticas culturales, lingüísticas, religiosas) que promueven *multiculturalismo; lucha por la autonomía, la libertad y la autoafirmación* (Taylor citado por Martínez, 2011, p.613); y oposición al *imperialismo cultural*<sup>10</sup>; o, al decir de Restrepo (2013, p.154), expresiones de *corpopolítica donde la diferencia sexualizada –LGBT– o racializada –afrodescendientes– constituyen los ejes de identificación* y se demandan acciones afirmativas.

La forma hegemónica en la que se ha trabajado con las políticas de la diferencia y la identidad, generó fuertes críticas desde quienes investigan las distintas expresiones de la desigualdad: refuerzo de estigmas, reconfiguración de brechas de equidad, refuerzo de otras desigualdades; desradicalización de la agenda pública, mercantilización de la atención a la desigualdad; reducción de derechos con intervenciones minimalistas; reproducción de mecanismos de exclusión que atentan contra los efectos distributivos del gasto público; entre otros.<sup>11</sup>

Desde quienes trabajan con mirada crítica la atención a las desigualdades en sus dimensiones de género, etario-generacionales, racialidad, discapacidad, etc. se pueden tensionar aún más las políticas con preguntas en clave de interseccionalidad: ¿Se llega a plantear la política en términos de despatriarcalización, desracialización, despatologización? ¿Realmente estas materializan los principios de antipobreza, antiexplotación, antimarginación, eliminación de la triple desigualdad (en materia de ingreso, uso del tiempo y valoración social) y lucha contra prácticas culturales discriminatorias como el androcentrismo? ¿Se interviene simultáneamente en familia, estado, mercado con sus instituciones patriarcales, con el racismo institucional? ¿Se supera la construcción de políticas hombre-genericas (construcción homogénea del hombre

<sup>9</sup> Este mismo autor propone abordar también el concepto de tecnologías de la diferencia como procedimientos que abordan y modelan sectores poblacionales diferenciados mediante las políticas de la diferencia produciendo efectos de reforzamiento, transformación o eliminación de tales diferencias.

<sup>10</sup> Fraser señala que el coste del surgimiento de la política de la identidad se traduce en un cambio gramatical (ya no se habla de clase social, sino de grupo cultural) , y en una transformación más profunda referida al imaginario político “especialmente en los términos en los que se concibe la justicia” (Fraser, 1997, p.5). (...) supone un paso adelante en las aspiraciones por ampliar la noción de justicia, porque da cuenta de la importancia de patrones y roles sociales de representación, interpretación y comunicación en el desarrollo individual, y de las injurias de irrespeto y subvaloración producidas por imágenes tendenciosas y asociaciones simbólicas (Martínez, 2011, p 613).

<sup>11</sup> A esta crítica, se añaden otros elementos como el eficientismo económico, el impacto segmentador, mecanismos de focalización, que aún permiten graves errores de inclusión y exclusión (ejemplo, familias sin hijos menores o familias de inmigrantes extranjeros), falta de actualización de los registros administrativos, insuficiente diseño de los mecanismos de egreso, su uso como instrumento electoralista y asistencialista de las elites, los efectos estigmatizadores del proceso de clasificación de poblaciones en desventaja, la imposibilidad de subvertir las causas de las desventajas sociales y de su reproducción (Ver Espina, 2008; Fiscella, 2004; CEPAL, 2016; Tavares, 2011)..

poderoso) y hombre-estáticas (bajo el supuesto de que los hombres nunca van a cambiar o no cambian lo suficientemente rápido)? ¿Se desconstruye la institucionalización de la cuestión juvenil asociada solo a los riesgos sociales y epidemiológicos que invisibiliza conflictos de clase? ¿Se supera el abordaje de los problemas juveniles solo desde el espacio urbano; o la desarticulación entre las demandas juveniles en sus propias expresiones políticas y las políticas adultocéntricas? ¿Se supera la noción de dependencia y los modelos de asistencialismo o de beneficencia de las personas con discapacidad por la independencia o autonomía personal? (Fundora, 2019).

Todas las políticas tienen relación con la igualdad y la equidad, en tanto intervienen en los procesos productivos y distributivos. Cuando se discute sobre justicia social, en el imaginario popular prevalecen las políticas sociales (educación, salud, cultura, trabajo, seguridad social, asistencia social, vivienda, alimentación, etc.); pero las políticas económicas, las de finanzas y precios, las de migración, las de inversiones, las agrarias, las energéticas, las del agua, las ambientales, las tecnológicas, etc. también repercuten en las desigualdades, ya sea reproduciendo y ampliando brechas, o contribuyendo a su cierre.

En este sentido, pueden identificarse cinco tipos de intervención que difieren por su radicalidad:

- Políticas neutras a las inequidades de género y otras dimensiones. Enfoque poblacionista acrítico.
- Políticas de reconocimiento y promoción de la heterogenización o diferenciación social, según diferentes condiciones de género, etarias, étnicas, de diversidad funcional, etc. El enfoque es poblacionista semicrítico (se centra más en la diversidad que en la problematización de relaciones desiguales).
- Políticas compensatorias o acciones para la mitigación de las desigualdades. El enfoque es poblacionista crítico. Estilo focalizador que puede reproducir segmentación o facilitar la integración; pero con riesgos para la sostenibilidad intra e intergeneracional.
- Políticas de promoción de movilidad individual<sup>12</sup> desde el desarrollo humano personal. El enfoque es poblacionista crítico. Estilo focalizador que garantiza integración social; cuya sostenibilidad puede ser vulnerada por el contexto estructural.

<sup>12</sup> Estas políticas varían desde promover la movilidad intrageneracional hasta la movilidad intergeneracional (Sorkin, 1927; Glass, 1954 y Dahrendorf, 1957 citados por: Espina et al., 2009, pp. 4-6; Espina et al., 1999, pp.2-3). Sin embargo, con ellas no se altera la matriz de posiciones estructurales que predisponen una forma de distribución de recursos y poder.

- Políticas para la erradicación de las desigualdades o distribución de la propiedad, la renta, del tiempo, del trabajo. El enfoque es interseccional. Tienen una perspectiva más relacional y buscan una movilidad de carácter estructural.

Este último estilo se toma como horizonte teórico y político, en tanto se asume que las desigualdades se entretajan en un sistema de dominación, reforzándose unas a otras. Ello da lugar a la existencia de grupos sociales que experimentan situaciones de violencia, discriminación e inferiorización múltiples. De ahí que se precisa una política donde:

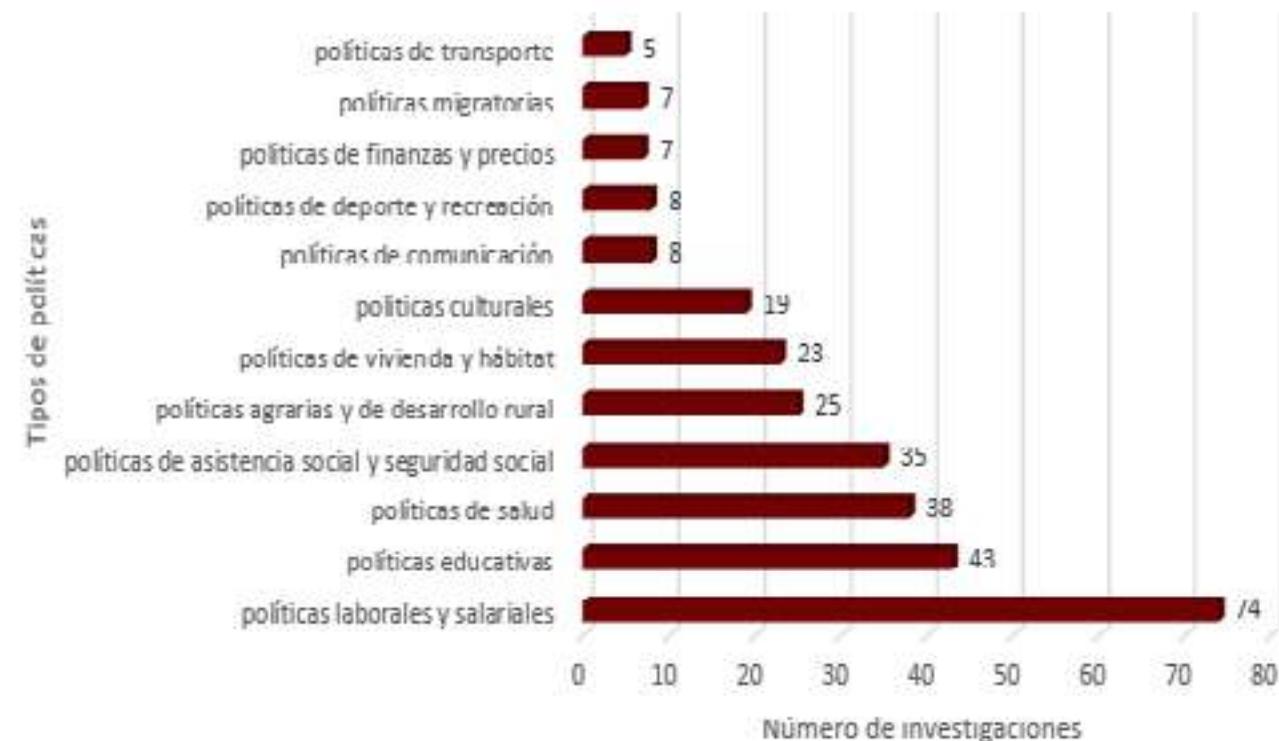
1. se enfoquen diferentes dimensiones de la desigualdad y sus interrelaciones (multidimensionalidad e interseccionalidad).
2. se manejen principios generales de intervención, y a la vez adaptarlos a los contextos socio-espaciales (multiescalaridad).
3. se procure mayor participación (codecisión y cogestión) para captar la diversidad de expectativas respecto a los satisfactores de necesidades; así como los tipos de activos y estrategias con que cuentan las personas y hogares para aprovechar las oportunidades.
4. se conciban las acciones como medidas transitorias.
5. se evite una aplicación aislada del resto de las políticas.
6. se garantice su continuo perfeccionamiento y progresividad, teniendo como horizonte la superación de ejes estructurales de la desigualdad (radicalidad).

Con este enfoque amplio de la relación entre política y equidad se han seleccionado para esta sistematización 117 estudios, con los siguientes criterios de inclusión:

- Estudios sobre políticas de atención a la pobreza y la desigualdad, tanto a nivel nacional como local (9).
- Estudios con descripción y análisis de políticas ramales o grupales; así como estrategias e iniciativas locales, problematizando sus efectos en la igualdad-desigualdad (53).
- Estudios sobre procesos de reforma o actualización del modelo económico y social, con análisis de sus repercusiones en la igualdad-desigualdad (15).
- Estudios sobre fenómenos de equidad, integración, inclusión, exclusión, vulnerabilidad, movilidad, desigualdades, desplazamientos, población, familias, grupos en desventaja, etc. que realizan análisis causal de las políticas públicas nacionales o territoriales (40).

Como se observa en el gráfico 1.1, los tipos de políticas que más influencia han tenido en la apertura, reproducción o cierre de brechas son las de trabajo, las educativas, las de salud, las de asistencia, las de vivienda y las agrarias; 34 investigaciones analizan el comportamiento local (a nivel municipal, de Consejo Popular o de barrio) de políticas nacionales; así como iniciativas locales (con diferentes grados de estructuración) que complementan las políticas diseñadas centralizadamente.

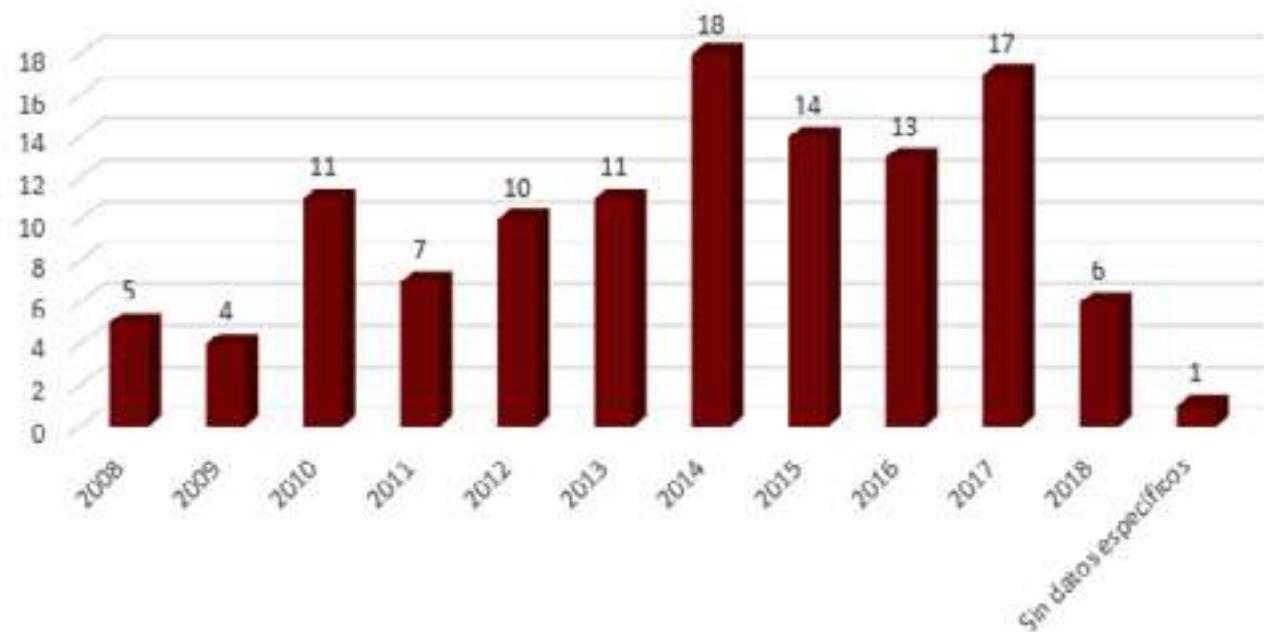
**Gráfico 1.1 Cantidad de investigaciones según tipos de políticas analizadas**



Fuente: Elaboración propia.

La producción científica sobre la relación política-equidad se incrementa con el anuncio oficial de la actualización del modelo cubano, donde se introduce un conjunto de medidas que repercuten en las desigualdades, las que se suman a las ya implementadas entre 2008 y 2010. (Gráfico 1.2)

**Gráfico 1.2 Cantidad de investigaciones analizadas 2008-2018**



Fuente: Elaboración propia.

Las investigaciones sobre políticas tienen como peculiaridad incluir en sus análisis la perspectiva histórica, de ahí que la mayoría haga un recorrido histórico de las políticas sociales en la Revolución cubana. Se enfatiza en tres etapas:

- Reformas de la década del 90 con el Período Especial.
- Batalla de Ideas con los nuevos programas sociales.
- Actualización del modelo económico y social cubano.

Las críticas a la situación presente no son atemporales, y siempre parten de reconocer el acumulado en materia de desarrollo social y los principios básicos de la política pública en Cuba, especialmente las políticas sociales.

Cincuenta y nueve trabajos abordan las políticas sociales y sus efectos a escala nacional. El resto también describe la situación a escala nacional; pero lo complementan con estudios a otras escalas, donde predomina la capital.

Dentro de La Habana, los estudios se han concentrado en diferentes municipios. (tabla 1.1)

**Tabla 1.1 Espacios geográficos investigados en La Habana**

Municipio	No. de estudios	Unidades de análisis sub-municipales
Habana Vieja	8	Comunidades de San Isidro, Belén, Jesús María La Sede Universitaria Municipal (SUM) de Habana Vieja –en la actualidad Filial Territorial Habana Vieja-Centro Habana
San Miguel del Padrón	6	La Güinera, La Corea, Juanelo Comunidad Alturas de San Miguel
Plaza de la Revolución	5	El Fanguito, Nuevo Vedado
Cerro	4	Consejos populares Pilar-Atarés, Canal y Las Cañas
Playa	3	Buena Vista, Santa Ana Áreas de salud
Centro Habana	2	Taller de Transformación Integral del Barrio (TTIB) de Cayo Hueso Calle Monte
Diez de Octubre	2	Áreas de salud Consejo Popular Luyanó Moderno
Boyeros	2	Comunidad Santa Catalina
Arroyo Naranjo	2	Consejo Popular Mantilla Comunidad El Moro
Marianao		Comunidades Indaya, Toledo, Libertad y Plaza Marianao
Guanabacoa	1	(no se especifica)

Fuente: Elaboración propia

Otras investigaciones con análisis multiescales tuvieron como escenarios a territorios centrales y occidentales principalmente<sup>13</sup>. Entre ellos destacan:

<sup>13</sup> Más allá de las divisiones político-administrativas, una investigación se llevó a cabo en el macizo montañoso Guamuhaya, específicamente en el asentamiento de Crucecitas.

**Tabla 1.2 Muestra de escalas geográficas en los análisis de algunas investigaciones**

Provincia	No. de estudios	Municipio	Unidades de análisis submunicipales
Pinar del Río	2	Los Palacios, La Palma	
Artemisa	1	Güira de Melena	
Mayabeque	3	Güines, Quivicán	Consejo Popular Catalina de Güines Comunidades Juan Borrell, Conjoga, Bizarro y Batey Nuevo
Matanzas		Jagüey Grande	
Villa Clara	4	Cifuentes, Camajuaní, Sagua La Grande, Placetas, Corralillo, Quemado de Güines	
Santi Spíritus	5	Fomento, Jatibonico	Comunidad de Fico Hernández
Cienfuegos	1	Aguada de Pasajeros	
Camagüey	1	Camagüey, Carlos Manuel de Céspedes, Guáimaro	
Las Tunas	2	Jobabo, Manatí	
Holguín	2	Calixto García, Holguín, Báguano, Gibara, Cueto	
Guantánamo	1	Guantánamo y Baracoa	

Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de las investigaciones fueron realizadas desde la Universidad de La Habana (44,08%), donde se destacan el Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía e Historia con 22 estudios, seguidos de FLACSO (12), Centro de Estudios de la Economía Cubana (9), Centro de Estudios Demográficos (3), Facultad de Psicología (3), Facultad de Ciencias Económicas (2) y Facultad de Geografía. Otras universidades del país desarrollaron el 13,76% de los estudios, entre ellas, la Universidad de Sancti Spíritus (4), la Universidad de Granma (3), la Universidad Central de Las Villas Marta Abreu (3), la Universidad de Pinar del Río (2), la Universidad de Oriente (2), la Universidad de Camagüey de conjunto con CIERIC (1) y la Universidad de Ciencias Médicas de La Habana, de conjunto con el Centro de Investigaciones y Referencia de Aterosclerosis de La Habana (CIRAH).

Los centros de investigación adscritos al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), Ministerio de Salud Pública (MINSAP), Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Ministerio de Cultura (MINCULT), y otros organismos también han tenido protagonismo en esta producción científica con el 30,28% de los trabajos. Destacan el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) (14) y el Centro de Estudios Sobre la Juventud (CESJ) (8). Otros son el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), el Instituto Nacional de Higiene, Epidemiología y Microbiología, el Instituto Nacional de Salud

de los Trabajadores, el Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX), el Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello (ICIC) y el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial. Más allá de las comunidades científicas formales, se han desarrollado investigaciones por dos ONG (Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria (CIERIC) y Centro Memorial Martin Luther King); así como por la Oficina del Historiador de la Ciudad.

El campo de conocimiento que predomina en las investigaciones es la sociología, seguido de los estudios del desarrollo, las ciencias políticas, la psicología social, la economía, los estudios salubristas, los estudios socioculturales, los estudios de género y la arquitectura y urbanística.

Prevalecen los estudios de tipo exploratorio y analítico-descriptivo, con metodologías mixtas y cualitativas. Destaca el análisis de documentos y el análisis estadístico, seguido de otros métodos empíricos como las entrevistas en profundidad, las entrevistas a expertos, los cuestionarios y la observación participante. Se tiende a periodizar un conjunto de políticas con un enfoque que enfatiza en el marco normativo, y algunos de sus objetivos y contenidos.

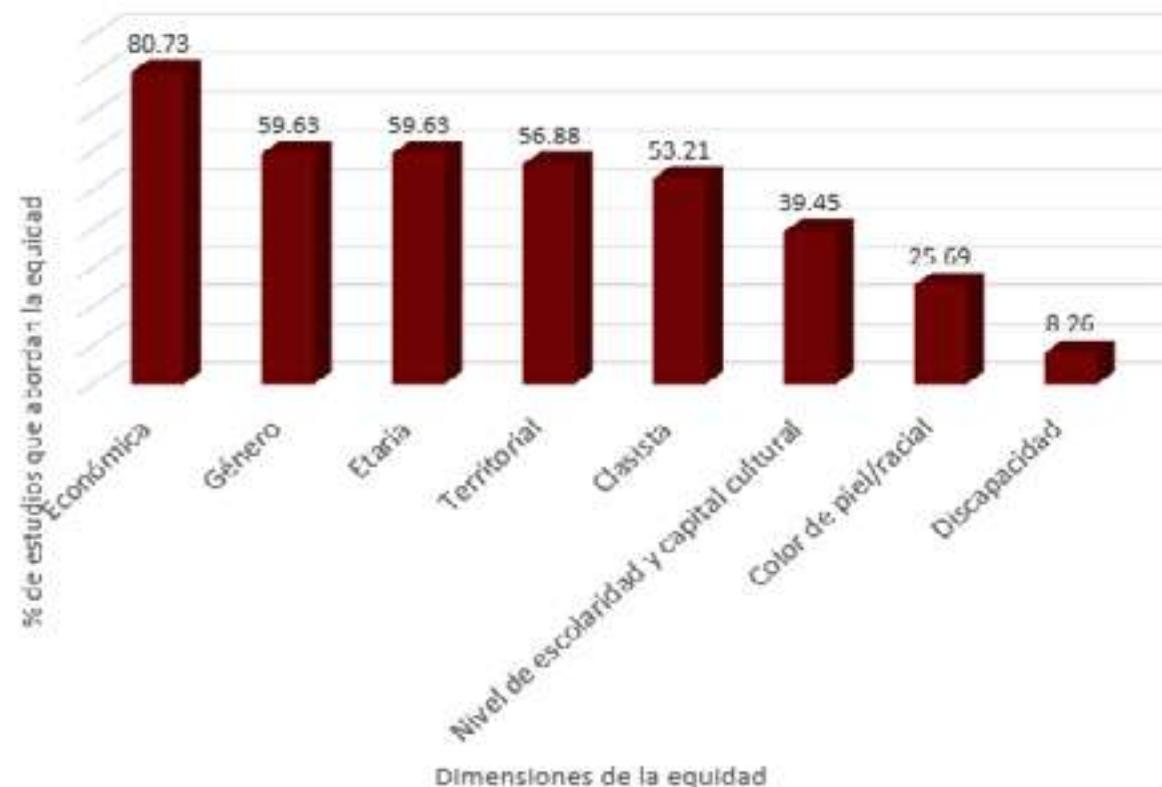
El enfoque ramal adaptado al diseño institucional cubano, el debate universalización-focalización, el análisis de presupuesto y beneficiarios son más frecuentes que la problematización de las políticas de población, familia y atención a grupos sociales específicos; así como las estrategias de intervención en causas estructurales de las desigualdades. Apenas se hace alusión al enfoque interseccional y tampoco es usual el enfoque de ciclo de políticas y el análisis configurativo.

En los debates sobre el condicionamiento o la influencia de las políticas en las desigualdades, resaltan:

- la reconfiguración de la estructura socio-clasista, a partir de cambios en las relaciones de propiedad, la estructura ocupacional, y las escalas salariales.
- los análisis binarios hombre-mujer sobre aquellos enfocados en otras identidades de género y en las estructuras patriarcales.
- los análisis sobre juventud, interseccionado con género y la dicotomía urbano-rural; así como la atención a los adultos mayores.

Otras dimensiones de la equidad son menos abordadas, tal como se ilustra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1.3 Estudios que analizan la relación entre políticas y las diferentes dimensiones de la equidad (%)**



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se desarrollan siete capítulos con las políticas sectoriales más estudiadas en relación con la equidad: laborales, educativas, de salud, de asistencia, de desarrollo agrario y rural, de vivienda y culturales. En cada capítulo se describen los principales cambios en las políticas durante el decenio 2008-2018, y algunos de sus antecedentes en el marco de la Revolución cubana.

Posteriormente se analizan los efectos de estos cambios en la equidad, donde se triangulan varias fuentes de información: *Panorama económico y social de Cuba*, *Anuario Estadístico de Cuba*, información publicada en los sitios web de los organismos de la administración central del Estado, resultados de investigación publicados en el período y artículos periodísticos e infografías del portal Cubadebate.

Se realizó una sistematización de investigaciones. Se construyeron dos bases de datos para el análisis cuali-cuantitativo de la relación entre políticas y equidad, utilizando el excel y el spss versión 20.0.

La primera base recopiló la información desagregada de cada estudio sobre su tema, año de publicación, sus autores, su filiación institucional, el problema de investigación, la muestra, el espacio geográfico estudiado, los métodos y técnicas utilizados, premisas teóricas

y principales hallazgos. Se definieron categorías para hacer un análisis de contenido de cada estudio y clasificarlo según el tipo de política y las dimensiones de la equidad abordadas.

La segunda base se construyó a partir de las brechas identificadas por cada investigación. Se codificaron elementos de cada brecha como: tipo de política con la que se relaciona (trabajo, educación, salud, agraria, vivienda, cultura, seguridad social, asistencia social); dimensiones de la equidad que manifiesta (género, etario-generacional, color de piel, territorio, discapacidad, clasista, económica); presencia de interseccionalidad; tipo de efecto que evidencia (positivo o negativo); tipo de tendencia (ampliación, disminución, nueva producción, reproducción); y años en que la información sobre brecha fue socializada a través de publicaciones científicas.

Desde estos insumos, se valoran las políticas como instrumentos claves en la superación de las desigualdades; pero también se problematizan como causas estructurales de la producción y reproducción de brechas de equidad.

## Capítulo 2. Las políticas laborales en el decenio 2008-2018

Es importante comprender los cambios en las políticas laborales y salariales en relación a la situación precedente. El principio de pleno empleo con monopolio estatal, aún con el riesgo del subempleo y la baja productividad, caracterizó durante décadas este sector. Dentro de las políticas más significativas para la igualdad y la inclusión en el mundo laboral se encuentran los compromisos aprobados en el Plan de Acción Nacional de la República de Cuba de Seguimiento a la IV Conferencia Mundial de la Mujer, el PROENDIS (Programa de empleo para personas discapacitadas) y los Programas de la Revolución desarrollados a inicios del siglo para la inserción laboral, la superación y la integración priorizada de los jóvenes, plasmado en el Reglamento General de Relaciones Laborales del 2005<sup>14</sup>.

En la primera década del siglo XXI, tras la crisis de los noventa, desde el Estado se intenta perfeccionar una estructura de oportunidades que contribuya a la equidad desde el ámbito laboral. Entre ellas, la creación de cursos de superación integral para jóvenes entre 18 y 29 años desvinculados del estudio y el trabajo, con remuneración y posibilidades de continuar estudios en la educación superior (2001); la creación de nuevos empleos<sup>15</sup> para reducir la tasa de desocupación (2002-2006); el establecimiento como instrumento de la política salarial el pago por rendimiento (Res. 39/2004 del MTSS), con un esquema de primas por

<sup>14</sup> Para profundizar sobre políticas de empleo juvenil, consultar Luis (2014) Actualización del modelo económico y política de empleo juvenil en Cuba.

<sup>15</sup> Actividades vinculadas a la agricultura urbana, servicios básicos, maestros primarios, profesores de computación, operadores de salas de video, trabajadores sociales y enfermeros.

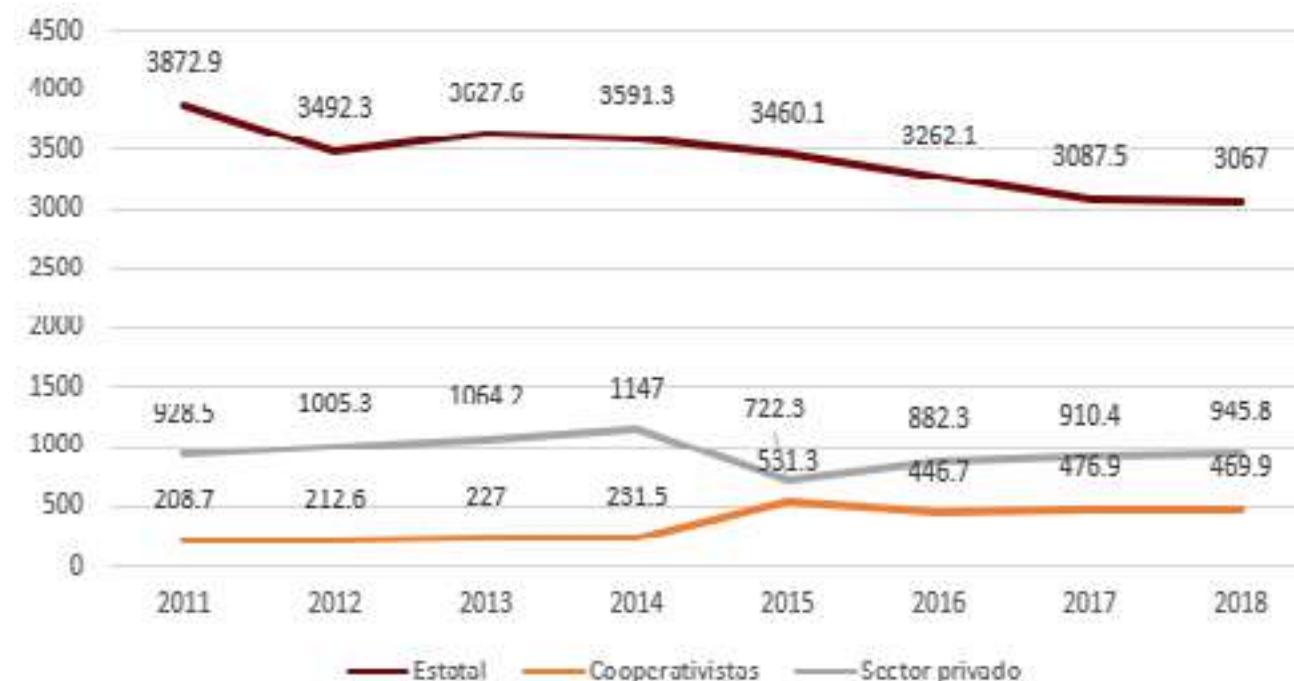
sobrecumplimientos de indicadores económicos en las entidades empresariales. Otro elemento importante es la aprobación del Reglamento para la planificación, organización, ejecución, y control de la capacitación y desarrollo de los recursos humanos en las entidades laborales, puesta en vigor por el MTSS con la Resolución 29, que repercute en las desigualdades de género (según evaluación nacional al Plan de seguimiento a la Conferencia de Beijing en 2013).

A partir del 2008 se introducen un conjunto de políticas que impactan la tríada propiedad-trabajo-ingresos, con resultados paradójicos respecto a la equidad social. Como develan los estudios consultados, los cambios más significativos son la racionalización de trabajadores en el sector público, el desarrollo del sector no estatal en sus diferentes variantes, el nuevo Código del Trabajo y los nuevos esquemas de pago. Las políticas relacionadas con el pluriempleo, la protección a la maternidad trabajadora, entre otras, son menos abordadas.

En la década 2008-2018 tienen lugar dos congresos del Partido Comunista de Cuba y una veintena de sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional del Poder Popular, donde se discuten y aprueban la conceptualización y los lineamientos para las políticas públicas sectoriales, elaborados y/o consultados en grupos y comisiones interdisciplinarios de trabajo, organizaciones de masa y organizaciones sindicales y políticas de base; así quedan definidos los principios que rigen las políticas laborales, salariales y de seguridad social en el modelo de desarrollo cubano, con proyecciones quinquenales.

Se definen como metas estratégicas el aseguramiento de fuentes de empleo, enfatizando en las de mayor calidad, calificación y remuneración, compatibles con los objetivos de desarrollo y que propicien el aumento de la productividad. Se adiciona el aumento de empleo en las diversas formas organizativas del sector no estatal (Gráfico 2.1) y el mejoramiento de las condiciones salariales en el sector empresarial, según sus resultados económico-financieros, y en el sector presupuestado, según prioridades y posibilidades de la economía nacional.<sup>16</sup>

**Gráfico 2.1 Evolución de los sectores por tipo de propiedad (en miles de trabajadores)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Panorama económico y social de Cuba*. Años seleccionados.

Otro propósito es la estimulación a la incorporación al empleo de las personas en condiciones de trabajar, en particular los segmentos juveniles y la formación de fuerza de trabajo calificada en correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, a mediano y largo plazos.

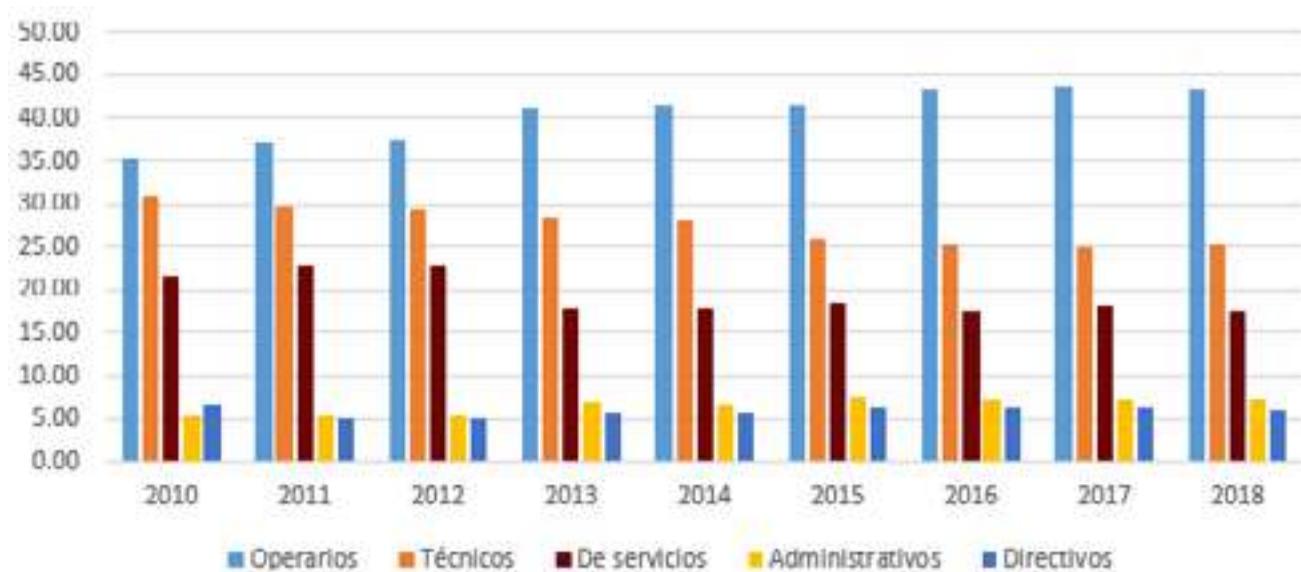
Entre estos horizontes se encuentra la garantía de que el trabajo se revalorice como vía principal para generar productos y servicios de calidad e incremento de la producción; y como necesidad y motivo de realización personal de toda la ciudadanía con ingresos que sean fuente principal de reproducción y estímulo; el fortalecimiento sostenible del poder adquisitivo de los ingresos provenientes del trabajo en la medida en que se recapitalice de la economía, y con ello que aumente cuantitativa y cualitativamente el consumo de la población, acorde a las expectativas y preferencias de los diferentes grupos sociales con diversificación de opciones y mayor calidad. Estas proyecciones comienzan a materializarse en políticas y leyes, algunas de ellas se detallan a continuación.

De forma general, se establece una política para el perfeccionamiento estructural y funcional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2012). Se modifica el principio de pleno empleo garantizado por el sector público. Comienza el proceso de racionalización de las plantillas infladas en el sector estatal, en relación con el principio de idoneidad demostrada. Se aprueba la Resolución No. 35/2010. “Reglamento sobre el tratamiento laboral y salarial aplicable

<sup>16</sup> Ver tabloide *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, capítulo 4. Política Social, p. 13 y *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*, pp. 18, 20 y 25. Ver además Lineamientos 142-146 en tabloide *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para los períodos 2011-2015 y 2016-2021*, pp. 25 y 26, consultados el 8 de agosto de 2017 en <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos..>

a trabajadores disponibles e interruptos<sup>17</sup>; así como la Resolución No.1/2013 del MTSS para la protección a jóvenes en el proceso de reducción de plantillas.<sup>18</sup> Las ocupaciones donde más se evidencia el decrecimiento son en el personal de servicios y los técnicos (Gráfico 2.2).

**Gráfico 2.2 Distribución de la fuerza de trabajo por tipo de ocupación (%)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Panorama económico y social de Cuba*. Años seleccionados.

Al entrar vigor el Decreto Ley 268 del 2009, se modifica el régimen laboral de los cubanos con la introducción del pluriempleo y se permite la contratación laboral de estudiantes con 17 años o más. Se flexibiliza el régimen laboral del país y legalización del contrato de trabajo adicional y la autorización para cambiar de provincia, territorio y de vivienda en busca opciones de trabajo. El cambio en las leyes migratorias permite acceder a opciones de trabajo en el exterior con mayor facilidad.

Desde el 2008 queda aprobada la Ley No. 105- Ley de Seguridad Social, que incluye un Régimen especial de seguridad social de los trabajadores por cuenta propia. Se sustituye el retiro laboral pasivo y dependiente por modelos de envejecimiento productivo. Tiene lugar la posposición de la jubilación (se alarga en 5 años) y aumenta la contratación de personas jubiladas, con énfasis en el sector profesional.

<sup>17</sup> Los trabajadores declarados disponibles e interruptos en esta etapa cuentan con garantías salariales distintas a las preconcebidas con anterioridad. Ahora cobran el ciento por ciento del salario básico de un mes, sin embargo, una vez culminado este tiempo, se establece por finalizada la relación laboral –aunque también se declara otra posibilidad para aquellos trabajadores que acumulen diez años o más de servicio, a los que se les paga hasta el 60% del salario básico por distintas vías y períodos extendidos.

<sup>18</sup> Establece que los jóvenes son incluidos en la propuesta de paso a la forma de gestión no estatal. Una vez que pasan a esta modalidad, se les exime del servicio social. Los técnicos de nivel medio superior que no acepten la propuesta de gestión no estatal, siempre que sea posible, el organismo los ubica en actividades afines a su especialidad.

Se amplía el enfoque contributivo de la seguridad social, en la medida en que se establecen nuevas formas de pago. En 2018, con la Resolución 650/2018 del Ministerio de Finanzas y precios se aplica la Contribución Especial a la Seguridad Social con un tipo impositivo del cinco por ciento (5%), a los trabajadores que laboran en sociedades mercantiles de capital 100% cubano constituidas a partir de la reestructuración de negocios de la inversión extranjera, por la obtención de remuneraciones superiores a los quinientos pesos cubanos (500,00 CUP) mensuales y se aplica el Impuesto sobre los Ingresos Personales a aquellos que ganan más de 2600 pesos.

En 2013 se aprueba la Ley 116. Nuevo Código del Trabajo y en 2014 el Decreto No. 326, “Reglamento del Código de Trabajo”, que reconocen y reglamentan la diversificación de formas de trabajo, en relación con los tipos de propiedad.

Específicamente, en el sector estatal, se adoptan medidas para la transformación del sistema empresarial estatal (2011) y se permite la flexibilización de los objetos sociales de las empresas estatales con la Resolución 134/2013, del Ministro de Economía y Planificación. En abril del 2013, se aprueba la Política para la generalización de los principios del Perfeccionamiento Empresarial al resto de las empresas que no lo aplican.

En 2014 se establecen nuevas formas de pago. Se dispone la creación de fondos empresariales, a partir de las utilidades, para la estimulación a los trabajadores. Se aprueba la Resolución No 9/2014 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), concerniente a las formas de pago y salario, que vincula el pago de los trabajadores a los resultados de la actividad laboral y concede a la empresa la posibilidad de decidir sobre los límites de los salarios de sus trabajadores. Se extiende a sectores presupuestados como la salud y el deporte. La Resolución No. 17/2014 y la Resolución No. 6/2016 del MTSS establecen un nuevo esquema de pagos por rendimientos para el sector empresarial.

En 2015 se pone en práctica la política sobre los ingresos de los cuadros de dirección incorporados a diplomados y especialidades. Se establece que aquellos que estén incorporados a los cursos, en la Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno, las universidades de Artemisa y Agraria de La Habana, escuelas ramales seleccionadas (Ministerios de Transporte, Industria, Construcción, Turismo, Salud Pública, Finanzas y Precios, Azcuba, el Instituto de Relaciones Exteriores y el Banco Central de Cuba) y escuelas del Partido o cursan estudios en el Coden, se les remunere el salario promedio a los que están sujetos a la forma de pago por rendimiento y el salario básico a los comprendidos en la forma de pago a tiempo. En 2018, entra en vigencia la política sobre la responsabilidad de los organismos y entidades en la formación y desarrollo de la fuerza de trabajo calificada; pero sus efectos no son abordados.

En 2017 se amplían los derechos de la mujer trabajadora, a través de los Decretos-Leyes No. 339<sup>19</sup> y 340<sup>20</sup> modificativos del No. 234 de la Maternidad de la Trabajadora, que aseguran y facilitan la remuneración, el autocuidado, y la atención médica durante el embarazo, el descanso pre y posnatal y la lactancia materna a mujeres ocupadas en el sector empresarial estatal, en el sector presupuestado; así como las que ejercen el trabajo por cuenta propia, son usufructuarias de tierra, socias de Cooperativas No Agropecuarias, creadoras, artistas, técnicas, personal de apoyo, así como trabajadoras asalariadas del sector de cultura.

Se introduce una bonificación en el pago con la reducción de un 50% de las cuotas mensuales a cuenta del Impuesto sobre los Ingresos Personales a las trabajadoras por cuenta propia que tengan dos (2) o más hijos menores de diecisiete (17) años, teniendo en cuenta los ingresos económicos del núcleo familiar”. También se reduce un 50% el pago de los impuestos a los trabajadores por cuenta propia que ejercen las actividades de “Asistente para el cuidado de niños” y de “Cuidador de enfermos, personas con discapacidad y ancianos”, en el Régimen Simplificado de Tributación (Resolución 26/2017 del Ministerio de Finanzas y Precios).

En este mismo año, el Ministerio de Educación aprueba dos resoluciones con repercusiones en la vida laboral de quienes asumen las labores de cuidado de las nuevas generaciones en los hogares: la Resolución Ministerial No. 5/2017 que regula el ingreso a los Seminternados<sup>21</sup> e Internados<sup>22</sup> y la Resolución Ministerial No. 6/2017 que reglamenta el ingreso y permanencia de las niñas y los niños en los círculos infantiles y el tratamiento a las solicitudes de los que presentan necesidades educativas especiales. También pueden ser beneficiados los padres o tutores que cumplan igual condición, siempre que ejerzan la guarda y cuidado del menor.

19 El Decreto-Ley No. 339: “Si la madre trabajadora percibe dos remuneraciones por tener más de un empleo, ya sea en su entidad o en otra distinta, tiene derecho a percibir la prestación económica y social por cada uno de los contratos de trabajo”. “Durante el embarazo y hasta las treinta y cuatro (34) semanas, o treinta y dos (32) semanas si es múltiple, la trabajadora gestante tiene derecho a disfrutar de seis (6) días o doce (12) medios días de licencia retribuida, a los fines de su atención médica y estomatológica anterior al parto. En caso de que estos días no sean suficientes, se pueden consignar como de ausencias justificadas las motivadas por estas causas”.

20 Esta norma establece como artículo único que “el período durante el cual la afiliada se encuentra impedida de ejercer su actividad por encontrarse en el disfrute de la prestación por maternidad o estar incapacitada por enfermedad o accidente, así como por otras causas establecidas en la ley, en las que se encuentra exceptuada de contribuir a la seguridad social, se considera como tiempo de contribución a los efectos de obtener el derecho a la prestación económica.

21 Se priorizan a) Alumnos(as) provenientes de círculos infantiles que mantienen esa necesidad. En estos casos el derecho a ingresar en seminternados se realiza sin necesidad de evaluación, siempre que exista este servicio. b) Alumnos(as) cuyas madres, padres o tutores son trabajadores, independientemente del sector donde laboren. c) Alumnos(as) de madres, padres o tutores enfermos que se vean incapacitados de atenderlos. d) Alumnos(as) que residen lejos del centro de estudio (a partir de 2 km). e) Alumnos(as) que presentan problemas sociales avalados por la correspondiente Dirección Municipal de Trabajo del Poder Popular.

22 Se priorizan a) Alumnos(as) huérfanos sin atención familiar. b) Hijos(as) de madres privadas de libertad. c) Alumnos(as) provenientes de Círculos Infantiles internos, mixtos y Hogares de Niños sin Amparo Familiar, que mantienen esa necesidad. d) Hijos(as) de madres, padres o tutores que se encuentran realizando tareas o servicios especiales que no les permitan atenderlos. Alumnos(as) sin posibilidades de escuelas en sus zonas de residencia. f) Hijos(as) de madres, padres o tutores trabajadores con turnos rotativos. g) Alumnos(as) en cuyos hogares existen problemas sociales que constituyan un ambiente deformador que impide el cuidado y desarrollo del o la menor, avalados por la correspondiente Dirección Municipal de Trabajo del Poder Popular.

Entre 2008 y 2013 se trabaja en la ampliación de las opciones de trabajo agrícola, a partir de la entrega de tierras en usufructo a personas jurídicas y naturales (Decreto Ley 259/2008 y Decreto Ley 300/2012). Se habilita la posibilidad de contratar a la población juvenil como ayuda familiar, trabajador/a eventual o contratados permanentes. Se aprueba la Resolución Ministerial 449/2013<sup>23</sup>, para la entrega de tierras ociosas en usufructo a los jóvenes licenciados del Servicio Militar Activo (SMA).

En similar período se fomenta el desarrollo del sector cooperativo (Gráfico 2.3). Se establece la obligatoriedad del vínculo del usufructuario/a en cualquiera de las formas productivas cooperativas. Se estimula la creación de cooperativas no agropecuarias (CNA) en sectores preestablecidos mediante el Decreto Ley No. 305/2012, el cual ampara la Política para la realización de los experimentos de formas cooperativas en diferentes sectores y territorios. I, II, III y IV grupos de Cooperativas no Agropecuarias (2013).

Se autoriza el arrendamiento de medios y locales del estado o privados, con prioridad a las CNA. Abren los mercados de insumos, minoristas y mayoristas desde grupos empresariales a CNA de gastronomía y servicios personales y técnicos y trabajadores por cuenta propia arrendadores de locales estatales. En 2015 quedan definidas las premisas para la participación de cooperativas en negocios con inversión extranjera. Estos procesos entran en perfeccionamiento en junio de 2017.

**Gráfico 2.3 Incremento del sector cooperativo agropecuario y no agropecuario (en miles de trabajadores)**



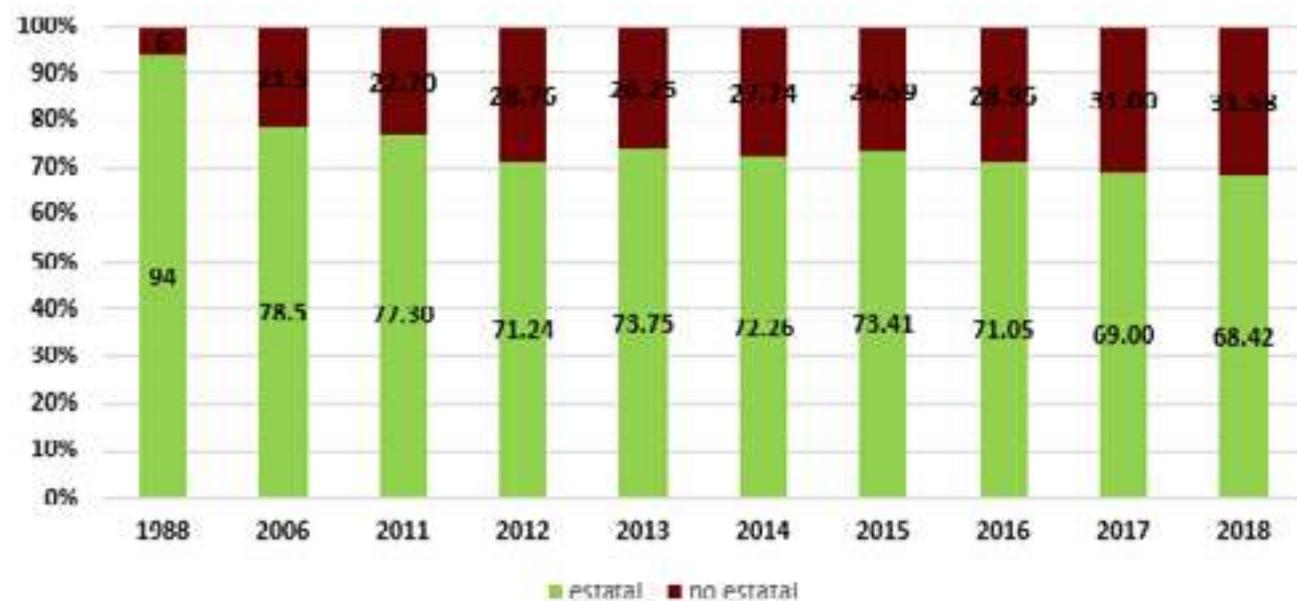
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Panorama económico y social de Cuba*. Años seleccionados.

23 Con el amparo del DL 24/2001 “Del Servicio Militar”, la Resolución No. 20/2011 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, la Resolución No. 48/2011 y del DL 300/2012.

Entre 2010 y 2018 se aprueban y actualizan un conjunto de políticas para la ampliación y desarrollo del pequeño sector privado (autoempleo, negocios familiares y micro, pequeñas y medianas empresas) (Gráfico 2.4). Entre las medidas iniciales están la ampliación de actividades permitidas y capacidades de servicios; la autorización de contratación de fuerza de trabajo, antes limitada a los ayudantes familiares. Se aprueba la simultaneidad de actividades y se eliminan restricciones de comercialización, territorialidad y encadenamiento con el sector público. Se promueven acciones de inclusión financiera. Se permite la opción de establecer contratos de producción y servicios y de comercialización con entidades estatales; no se restringe la comercialización mayorista; se autoriza el arriendo de viviendas completas y se autoriza el empleo de medios publicitarios como estrategia de promoción.

Posteriormente se aprueba la política sobre el sistema de gestión económica de la actividad de servicios técnicos, personales y del hogar (2011) y la política para la generalización del nuevo modelo de gestión de los baños públicos (2011). Con ella, se traspasan las actividades gestionadas estatalmente a un modelo de gestión no estatal, con arrendamiento de locales y medios de producción del Estado. Se destacan los servicios gastronómicos y las empresas municipales de Comercio y Gastronomía (Resolución No. 46/2012), y los servicios de barbería y peluquería (2011). En 2013 se generaliza el nuevo sistema de gestión para las empresas que prestan servicios de taxis en CUC. Se establece el agente de telecomunicaciones como figura de trabajador no estatal (2012), lo cual se modifica en 2017, y el empleo de los agentes postales como forma de trabajo por cuenta propia por parte de la Empresa de Correos de Cuba (2012).

**Gráfico 2.4 Distribución de ocupados entre sector estatal y no estatal de la economía (%)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Panorama económico y social de Cuba*. Años seleccionados.

En la década analizada tienen lugar tres procesos más de Perfeccionamiento de la Política para el Trabajo por Cuenta Propia (2013, 2016 y 2017), donde varían la cantidad y tipo de actividades permitidas, su concepción y nomenclatura; concesiones o suspensiones de autorizaciones para ejercer determinadas actividades, según disponibilidad de materia prima, reorganizaciones institucionales, nivel de índices delictivos en determinados tipos de negocio; aumento de causas de suspensión temporal; control del surgimiento de inmobiliarias, academias y escuelas privadas de arte; control del comercio minorista encubierto tras licencias para la producción; pago de tributos y tipo impositivo; apertura y operación de cuentas corrientes en determinadas actividades; relaciones de contratación, etc.

En este intervalo se aprueba la política para el pago en pesos convertibles de las personas jurídicas a las personas naturales (2013), una nueva Política y Ley Tributaria (2013) y una política crediticia para estimular y, a la vez, regular este sector. También se estipula la política para el turismo no estatal (2013) y el ordenamiento de las formas de gestión no estatales en Varadero (2014). Este ha sido uno de los ámbitos más dinámicos en los cambios de políticas y hasta 2018 se registran transformaciones, cuyos efectos aún no se han medido, como la política para el ordenamiento del servicio público de transportación de pasajeros que brindan los trabajadores por cuenta propia en vehículos automotores.

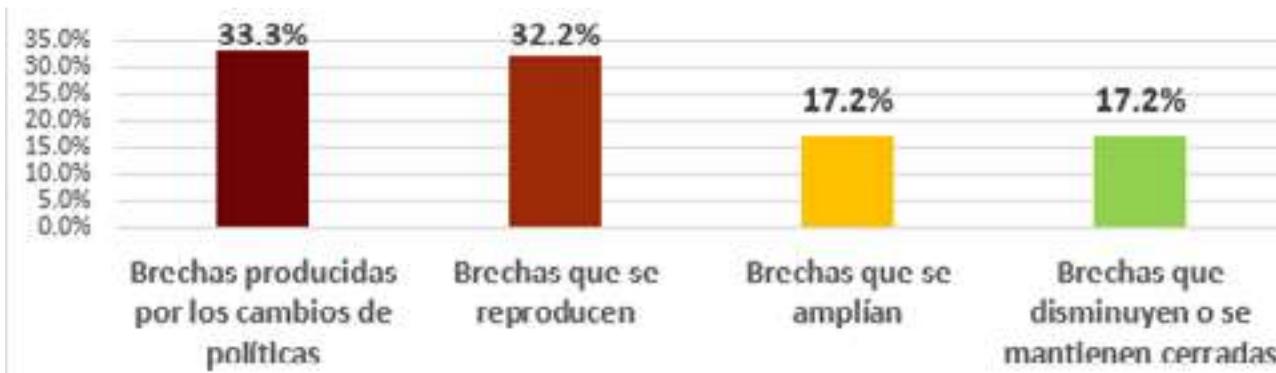
Por otra parte, tienen lugar algunas medidas de profesionalización del deporte con la introducción de un esquema de pago a los deportistas por sus resultados en competencias nacionales e internacionales. Se mantiene la práctica “amateur” y se extiende la participación a ligas profesionales de algunos deportes, ya sea a título personal o como equipos oficiales. Se establece una nueva Política de los ingresos de los atletas, entrenadores y otros especialistas del deporte (2013).

Respecto al desarrollo de otras formas de propiedad (mixta y extranjera), se aprueba la política para el establecimiento de zonas con regulaciones especiales (2014) y una política para la inversión extranjera (2014), que protege a los trabajadores cubanos e implementa nuevos esquemas de retribución, con tasas de cambios diferenciadas. A la vez, limita la capacidad inversionista y de desarrollo de la propiedad de los cubanos respecto a los extranjeros.

### **Políticas laborales y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018**

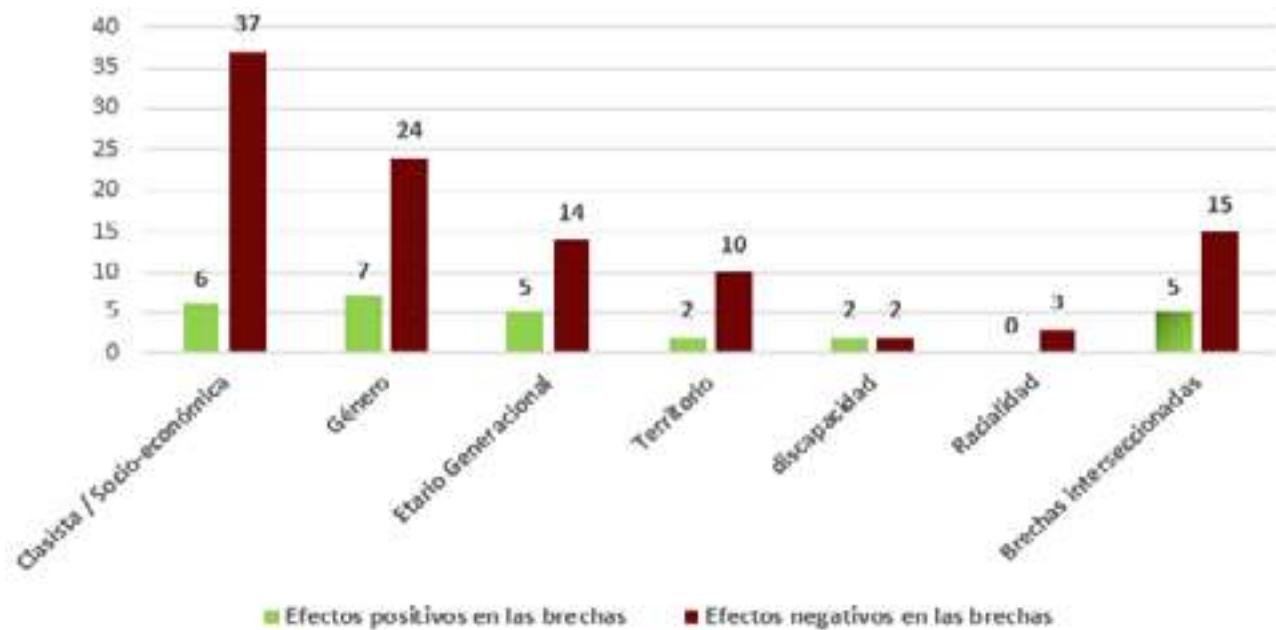
A partir de las rupturas y continuidades en las políticas laborales, se identificaron un total de 87 brechas con diferentes tendencias (Gráfico 2.5). Los tipos de brechas que predominan son las clasistas y las de género (Gráfico 2.6), que además aparecen interseccionadas con desigualdades por color de piel, territoriales y generacionales.

**Gráfico 2.5 Comportamiento de las brechas diagnosticadas en el ámbito del trabajo**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

**Gráfico 2.6 Cantidad de efectos de las políticas de trabajo identificados entre 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

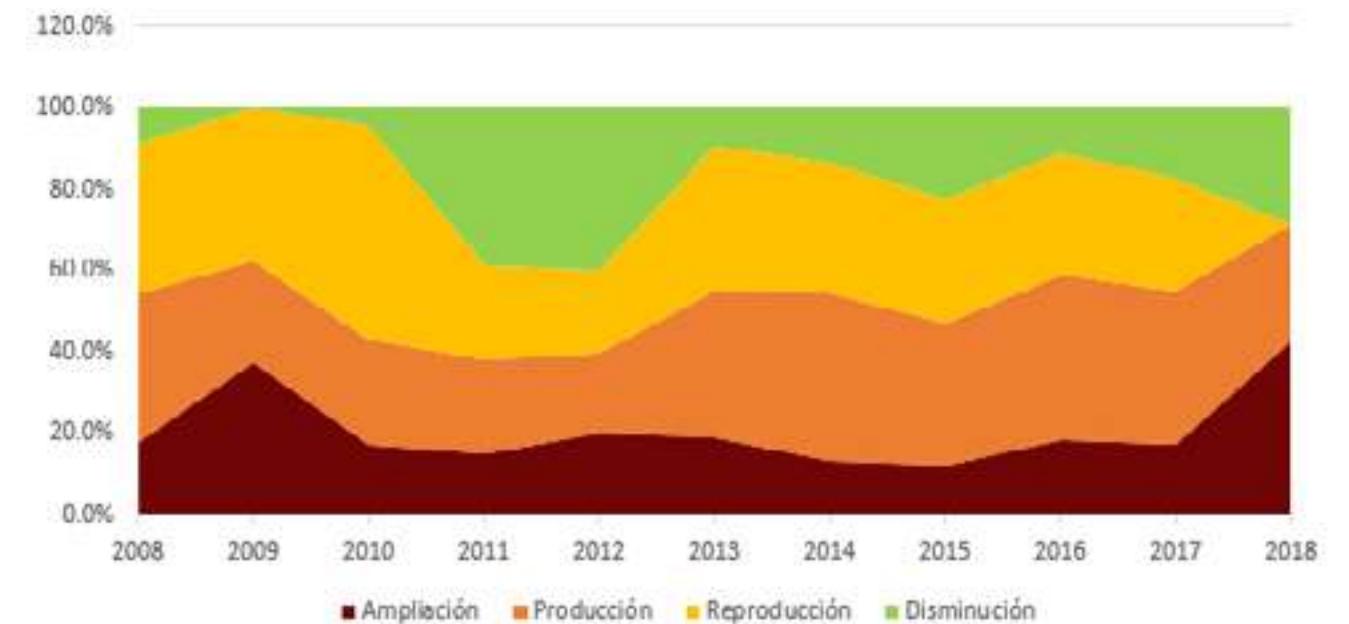
Como intersecciones positivas se destacan las vinculadas con los jóvenes ex sancionados, las personas con discapacidad y los desmovilizados del SMA, con políticas focalizadas en su múltiple condición que han tenido un efecto positivo.

Sin embargo, en la mayoría de los casos las condiciones de desventaja se refuerzan unas a otras, creando perfiles en desventaja más afectados por los cambios de políticas, por la persistencia de determinadas deficiencias o la ausencia de estas. Ejemplos de estos grupos sociales son las mujeres ocupadas en sectores públicos de servicios perjudicados por la racionalización; mujeres en empleos precarios y sectores de baja productividad; madres solteras de bajo nivel educativo que trabajan en el sector informal; mujeres en situación de pobreza, con sobrecarga de cuidados en el hogar y síndrome climatérico; trabajadoras de la

tercera edad; hombres interrumpidos laboralmente que habitan en comunidades vulnerables y periféricas; jóvenes rurales; jóvenes egresados en la Educación Técnica Profesional con licencia de maternidad o con alta morbilidad; jóvenes de familias pobres, entre otros.

Con excepción del 2018, en todos los años aproximadamente entre un 20% y 35% de los hallazgos demuestran reproducción de brechas resultantes de políticas implementadas en otros períodos históricos. Los estudios sobre ampliación de desigualdades ya existentes se han mantenido en toda la década, en menor proporción que otras tendencias, excepto en el 2009 y 2018, donde ocupan más de un tercio de los resultados científicos (Gráfico 2.7).

**Gráfico 2.7 Tendencias anuales de las brechas por efectos de políticas de trabajo (según cantidad de mediciones en investigaciones)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

Con la aprobación de los lineamientos de la política económica y social aumentan las investigaciones que reflejan disminución de inequidades, aspecto que decrece a partir del 2013, año en que se aprueba el nuevo Código de Trabajo. En este año se incrementan los estudios sobre la aparición de nuevas brechas.

La expansión de brechas de ingresos y trabajo entre sector estatal y sector no estatal; y al interior de estos sectores fueron alertadas por las investigaciones en todos los años. Muy similar ocurrió con las evidencias sobre el acaparamiento de oportunidades para el incremento de los ingresos y el acceso al bienestar material por familias e individuos con activos y capitales, tangibles e intangibles que pueden ser puestos a funcionar en el mercado (casas y automóviles para alquilar, inmuebles para servicios, profesiones de servicios que pueden ofrecerse en el sector de cuenta propia o informalmente, etc.).

La división sexual del trabajo, la desventaja de jóvenes en el proceso de reducción de plantillas en el sector público y el desarrollo del trabajo por cuenta propia; las brechas de poder, trabajo e ingresos entre directivos y trabajadores; y entre empleadores y empleados amparadas por la nueva legislación y el aumento de inequidades por color de la piel en la estructura socio-ocupacional y clasista fueron divulgadas en seis de los diez años que se analizaron.

### **El papel de las políticas laborales en la disminución y eliminación de brechas**

Este es un período donde una docena de investigaciones resaltan la ampliación de opciones de empleo e ingresos con efectos positivos en algunas brechas económicas, incluyendo el sector público con nuevos esquemas de pago (Domínguez, 2008; Munster, 2010; García y Anaya, 2011; Gómez, 2011; Espina, 2012; Espina, 2015; Dujarric y Vázquez, 2015; Zabala, 2015; Rodríguez y Albizu, 2015; Galtés, 2016; Delgado y Iñigo, 2016; Fajardo, 2017; Vela, 2018).

En especial, Espina destaca: la “elevación de los ingresos de los trabajadores y las trabajadoras del sistema empresarial estatal y mejoramiento de la conexión trabajo-ingresos. Incremento de la ocupación en actividades calificadas productivas para la exportación, industriales y de servicios, en la industria farmacéutica y biotecnológica, que generan divisas, así como en la actividad turística, e incremento de los ingresos de los trabajadores y trabajadoras vinculados a ellas” (Espina, 2015, p.260).

A la vez, Galtés apunta: “el nuevo condicionamiento de los ingresos de los trabajadores y sus jefes en las empresas estatales y organizaciones superiores, a los desempeños económicos, a través del nuevo esquema de pagos por rendimientos definido en las Res. 17/2014 y 6/2016 del MTSS. (...) En 2014 el salario medio empresarial creció un 23% y los pagos promedio por rendimientos lo hicieron en un 77%, respecto al 2013 (Galtés, 2016, p.92).

Se acorta la brecha de ingresos en el sector no estatal y algunos ámbitos del sector estatal, a partir de los incrementos salariales en la salud y el deporte, dada la exportación de servicios de alto valor agregado de estos sectores y los beneficios socioeconómicos que aportan (Galtés, 2016, 2017).

Otro efecto positivo de las políticas laborales, de conjunto con las políticas agrarias, es un mayor acceso, uso y control de la tierra por más sectores de la población (Bombino, 2017, 2015, 2015a; Leyva, 2017; Leyva y Arias, 2015).

También se incrementa el nivel de instrucción de la fuerza de trabajo, con un predominio de niveles de educación medio-superior (40.2% en 2000 y un 52.4% en 2014 y superior (13.6% y 19% respectivamente) (Esquenazi y Rosales, 2016).

Se generan nuevas oportunidades económicas y de trabajo digno con los talleres especiales para personas con discapacidad. En un estudio en Santi Spíritus, con la aplicación del PROENDIS (Programa de Empleo para Personas con Discapacidad), se identificaron transformaciones importantes como la eliminación de las barreras arquitectónicas, mejoras en las condiciones de trabajo (con entrega de nuevo mobiliario, iluminación, ventilación, medios y equipos), mejoras en las condiciones estructurales (adecuación de los locales, delimitación del inmueble, de los servicios sanitarios, techo e imagen), se introduce reforzamiento alimentario y reciben el servicio de telefonía en las áreas del centro, facilitándoles una mejor y rápida comunicación en caso que lo requieran. La opinión de los discapacitados encuestados en relación a la atención, acceso y oportunidad que reciben al incorporarse al taller como una opción laboral es satisfactoria en un 98% (Castañeda 2011; Muñoz, 2014).

En cuanto a la dimensión de género se identifica una ruptura generacional de la reproducción de desigualdades de género, con una mejor ubicación laboral, tasas de ocupación y representación en cargos de dirección de las mujeres jóvenes en comparación con otras generaciones de mujeres (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Luis, 2012, 2015). Dicha afirmación es respaldada por datos de la ONEI, donde se analiza que las mujeres jóvenes son el 41% de los trabajadores estatales, dentro de los cuales representan el 61% de los técnicos jóvenes y el 45% de los dirigentes jóvenes (ONEI, 2012 pp.7-8).

Se subraya un mayor desempeño de las mujeres en puestos de trabajo administrativo, de servicios, y obreros calificados, así como en puestos directivos; resultado avalado por la evaluación al Plan de Acción Nacional de la República de Cuba de Seguimiento a la IV Conferencia Mundial de la Mujer realizada en 2013.<sup>24</sup>

Luis (2015) identifica que las muchachas se desempeñan en su mayoría en plazas técnicas (56,84%) y son más del 60% de todos los técnicos jóvenes en el país. También predominan entre los trabajadores administrativos, uno de los segmentos más pequeños en la estructura ocupacional de la juventud.

Castañeda (2018) alude a la evolución del porcentaje de mujeres en cargos de toma de decisiones de alto nivel en Cuba (38,9 %). En especial, destaca a las mujeres que ocupan puestos en los órganos estatales subordinados o adscritos al Consejo de Estado (71%); en los Organismos de la Administración Central del Estado (30,8 %); en el Banco Central de Cuba (53%) y en los Consejos de la Administración de los Gobiernos Provinciales y Municipales (40,6%).

<sup>24</sup> Como refiere Castañeda (2018), en el año 2015, el Gobierno de La Habana y la Federación de Mujeres Cubanas analizaron la implementación del PAN en los municipios, donde se constató que había aumentado el número de mujeres en puestos decisorios: de los 15 gobiernos municipales de La Habana, cinco tenían como presidentas a mujeres, entre los que se encontraban Boyeros y Guanabacoa (Castañeda, 2018).

La propia autora refiere las estrategias de género diseñadas por los Organismos de la Administración Central del Estado (Ministerios de la Agricultura, de la Construcción y del Turismo) que han permitido identificar brechas e impulsar una mayor participación de la mujer en puestos de dirección. Respecto al impacto de cambios legislativos e institucionales, cuatro investigaciones destacan la ampliación de los derechos de las mujeres trabajadoras y sus familias<sup>25</sup> (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Castañeda, 2018; Luis, 2012; 2015).

En cuanto a la lucha por superar la división sexual del trabajo remunerado, Echevarría y Lara (2012) hallan que la participación de las mujeres en sectores tradicionalmente masculinos (actividades de explotación de minas y canteras y electricidad, gas y agua) se presenta ligeramente favorable a inicios del proceso de actualización del modelo económico. Por otra parte, Espina (2015) pronosticaba un mejoramiento de la calidad de la oferta de empleo en términos de exigencias de calificación y condiciones de trabajo, a partir de la ampliación de ocupaciones en empresas mixtas y vinculadas al capital extranjero, con tecnología de avanzada, que podía favorecer la movilidad ascendente de la mujer, por su alto peso en la fuerza de trabajo técnica en el país (66%).

Con el trabajo por cuenta propia se abren para las mujeres nuevas oportunidades de realizar actividades a una escala más manejable, cercanas a su casa, con menores exigencias extralaborales, y que le permite obtener ingresos, generalmente superiores a lo que hubiesen obtenido como tendencia empleadas en el sector estatal (Echevarría, 2013; Luis, 2012, 2015).

Como lo devela Dayma Echevarría, las mujeres ocupadas pasaron de 295 000 en el 2010 a 959 000 en el 2011, posiblemente relacionado con la ampliación de actividades autorizadas para ejercer el autoempleo así como la conversión de actividades estatales en empleos por cuenta propia como en el caso de peluquerías. Los hombres cuentapropistas en los últimos 12 años siempre han más que duplicado el número de mujeres; sin embargo, el ritmo de incorporación de los varones al trabajo por cuenta propia ha sido menor que el de las mujeres en los últimos dos años (Echevarría, 2013).

Otra muestra de los cambios en las brechas de género se constata en una investigación local en la calle Monte, del municipio Centro Habana, donde se reveló la participación de 1,72 mujeres por cada hombre en el ejercicio del trabajo por cuenta propia formalizado dentro de las ferias ubicadas en este lugar (Vela, 2018).

25 En especial, se hace alusión al Decreto-Ley No. 339, en caso de fallecimiento de la madre en el momento del parto o dentro del período de licencia posnatal, las prestaciones se trasladan al padre si es trabajador, con independencia de la pensión por causa de muerte. Una vez concluido el período de licencia retribuida la madre, el padre u otro familiar que asuma el cuidado, tiene derecho a su reincorporación laboral. En el caso que los menores presenten alguna "enfermedad, o una discapacidad física, mental o sensorial, amparada por dictamen médico que requiera una atención especial, si la madre o el padre es trabajador, puede acogerse a una licencia no retribuida a partir del primer año de vida del menor hasta que cumpla los tres (3) años de edad.

A los efectos provocados por políticas centralizadas, se suman investigaciones que destacan el papel de programas y proyectos locales en la reducción de brechas de género en empleos e ingresos, tanto en zonas rurales como urbanas.

Desde 2015, Mayra Espina pronosticaba un incremento del empleo femenino en los proyectos de iniciativa local, las industrias locales y en las zonas especiales de desarrollo. Lo argumenta por la condición de cercanía espacial de este tipo de iniciativa y su capacidad para la diversificación de opciones productivas, lo que permite captar y poner a funcionar los saberes femeninos.

Según Romero, Benítez y Miranda (2017), en una evaluación del Programa de Innovación Agrícola Local implementado en 45 municipios, se constató que en 2015 se generaron 24 762 empleos en fincas y minindustrias. Las mujeres ocuparon el 31% de estos y duplicaron su salario medio mensual hasta 1 200 CUP/mes.

Otra investigación sobre los proyectos de los TTIB de Cayo Hueso, develó que amas de casa, jubiladas y jóvenes sin vínculo laboral, obtuvieron empleo y/o ingresos mediante la costura, la muñequería, el reciclado, la elaboración de útiles para el hogar, tanto para exposición como para venta en otras actividades barriales (Obama, 2011).

Un estudio realizado entre 2015 y 2018 identificó procesos configurativos de políticas locales donde se promueve el empoderamiento económico de las mujeres mediante la creación de ambientes de trabajo inclusivos, en tanto reconocen las diferencias de género. Programas de desarrollo local en seis municipios han favorecido un centenar de mujeres con empleos en el sector estatal, privado o cooperativo, no solo se ha buscado la independencia económica y la mejoría de ingresos; sino también la creación de espacios laborales acogedores, libres de contaminación acústica o con peligro por hacinamientos, uniformes cómodos, disponibilidad de iluminación, generación de energía eléctrica, sistema de riego con el uso del biogás, nuevas tecnologías para la simplificación y humanización del trabajo.

Se han aplicado sistemas de cuotas priorizando a las mujeres en las plantillas de nuevos emprendimientos; se ha promovido el liderazgo femenino en los espacios productivos; se ha procurado la creación de contratos de trabajos con las empresas estatales y la firma de acuerdos con entidades gubernamentales locales para la distribución de recursos a favor de organizaciones productivas femeninas.

Aunque desde una perspectiva tradicional se ha fomentado la inserción laboral de mujeres en oficios tradicionales femeninos, también se ha experimentado la inserción en ocupaciones históricamente acaparadas por los hombres, que sirve de base para una política

local dirigida a transformar la división sexista del trabajo: construcción y mantenimiento de biodigestores; brigadas de pintura de casas y vehículos motores; manejo y cuidado de animales; procesamiento industrial y conservación de derivados de la leche; realización y fotografía; turismo ecológico, etc. (Fundora, 2018).

Respecto a la dimensión etario-generacional, varias investigaciones refieren el alto grado de inclusión social de los jóvenes en el empleo, con un crecimiento perspectivo en el grupo de profesionales; de trabajadores de servicios, de ocupados en el sector no estatal de la economía, a partir de la actualización del modelo económico aprobado a partir del año 2011 (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Vallellano, 2017; Zabala, 2012). También destaca la tendencia mayoritaria de jóvenes con edad laboral que permanece trabajando en el sector estatal de la economía con más garantías laborales, aunque se incrementa, casi el doble, la cifra de jóvenes que aspiran a insertarse en el ámbito del trabajo por cuenta propia, principalmente como contratados<sup>26</sup> (Martínez y Puig, 2013 citado por Bombino, 2015; Luis, 2012).

Hay un mejoramiento de las condiciones de vida de jóvenes urbanos y rurales con el fomento de microempresas privadas; el trabajo por cuenta propia; el pluriempleo; el arrendamiento y usufructo de tierras de tierras; la incorporación al cooperativismo (Hernández y Martínez, 2017; Bombino, 2015, 2015a; Torres, 2012; Pérez, 2011; Gómez, 2011; Luis, 2012, 2014, 2015).

Según las estadísticas del MTSS citadas por Luis (2014, 2015), a finales de agosto de 2012 se registraban 62 649 jóvenes cuentapropistas y ya en 2014 sumaban 136 769 (29,2% del total de trabajadores en esa modalidad de empleo), con una tendencia de crecimiento más acelerada que la población adulta. La mayor concentración se registraba en este último año en La Habana, Matanzas, Santiago de Cuba, Holguín, Villa Clara y Camagüey. La autora también destaca que una elevada cifra de estos jóvenes clasificaban como desvinculados antes de incorporarse al trabajo por cuenta propia.

Otros estudios hacen alusión a la garantía de ubicación laboral priorizada para jóvenes con desventaja en el mercado de trabajo como los ex-sancionados, las personas con discapacidad y

<sup>26</sup> El 79% de los jóvenes estudian o se encuentran vinculados laboralmente a una entidad estatal; se destaca como rasgo distintivo su alto nivel educativo y de calificación: la quinta parte se desempeña laboralmente como técnico y el 15% se encuentra matriculado en las aulas universitarias. El 21% restante incluye a sectores de trabajadores agropecuarios (campesinos privados o cooperativos), trabajadores por cuenta propia, así como pensionados y otros. La tasa de desocupación de los jóvenes es muy baja. Entre el 2005 y el 2009 se mantuvo por debajo de dos y, a partir del 2010 en que viene produciéndose un proceso de reordenamiento laboral en todo el país, se ha incrementado paulatinamente a 2,5 en el 2010 y a 3,2 en el 2011 (Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

los desmovilizados del SMA<sup>27</sup> (Fonseca, 2010; Beltrán y Serrano, 2010). En especial, se resalta la ampliación de oportunidades de empleo y uso de la propiedad de la tierra para jóvenes, principalmente hombres, desmovilizados del SMA con la RM 449/2013 que ofrece agilidad y gratuidad de los trámites; la posibilidad de escoger la tierra con prioridad por encima del resto de los solicitantes; posibilidad de solicitar créditos para comenzar y asesoría técnico-productiva, seguimiento y capacitación de la empresa agropecuaria o entidad estatal en la que se asocien<sup>28</sup> (Boza, 2014 citado por Bombino 2017; 2015, 2015a; Hernández y Martínez, 2017).

### **El papel de las políticas laborales en la producción y reproducción de desigualdades**

Si bien son visibles los avances en la equidad de género, las políticas de este decenio también tienen resultados contradictorios, ya sea por influencia directa o por enfoque “neutral”. Se identifica la persistencia y profundización de brechas de género en la participación en el mercado laboral y la tenencia de vínculo laboral<sup>29</sup> e ingresos propios (Fonseca, 2010; Munster, 2010; Luis, 2012; Esquenazi y Rosales, 2016, 2017; Vallellano, 2017).

Esquenazi y Rosales (2016) refieren el aumento de la desocupación femenina (3.1% frente a 2.4% en los hombres, según mediciones del 2014). Su estudio estadístico demostró que las mujeres tienen aproximadamente 23,5 puntos porcentuales menos de probabilidad de participar en el mercado laboral cubano, en relación a los hombres. Cuando se estima la probabilidad de participación laboral para un hombre que haya alcanzado los 17 años de escolaridad (nivel superior), se obtiene un valor de 87,78 %. Sin embargo, cuando por esta misma vía se estima esa probabilidad para una mujer con los mismos años de escolaridad, se obtiene un resultado de 70,71 %. Si, además, se prefiere que dicha mujer graduada de nivel superior tenga pareja, la probabilidad desciende aún más alcanzando en valor de 62,16 %. De forma general, las mujeres casadas o unidas tienen un 13,4 por ciento menos de probabilidad de participar en la esfera laboral, que los hombres de igual condición (Esquenazi y Rosales, 2017).

<sup>27</sup> Una investigación en la Habana Vieja refleja que de los 58 jóvenes que atraviesan el SMA, para cuando terminen, estarán insertados 50 de estos, hay 4 pendientes de los cuales 1 no estuvo de acuerdo con las ofertas ofrecidas y otros 3 que suspendieron los exámenes de Orden 18. En cuanto a las personas con discapacidad existen 16 estudiantes egresados de La Escuela Especial, los cuales ya cuentan con ubicación laboral; dentro de los cuales 6 se insertan en el Taller de Confecciones Manuales (Fonseca, 2010) Estrategias similares se describen en una investigación realizada en Buena Vista, en el municipio habanero de Playa, por Beltrán y Serrano (2010).

<sup>28</sup> Según información ofrecida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social entre 2012 y 2013, las Direcciones Municipales de Trabajo habían otorgado tierras en usufructo a 91 jóvenes desmovilizados del SMA, principalmente de Holguín, Artemisa y Guantánamo (Bombino, 2015; Bombino, 2017).

<sup>29</sup> Munster (2010) apunta que en el 2009 se mostraban valores superiores de la tasa de actividad económica en el sexo masculino (88,4%) con relación al femenino (61 %). Una medición en el 2011 refleja que con relación al 2005 la tasa de actividad femenina crece en 9%, mientras que en los hombres es solo de 0,7% pero se mantiene una diferencia de alcanza 60,5% en mujeres y 87,7% en los hombres (Luis, 2012).

En una investigación realizada en la Habana Vieja se constató que la mayoría de los desvinculados son mujeres que no desean trabajar, mientras los hombres no tienen nivel escolar suficiente o no están de acuerdo con las ofertas que se les ofrecen. En ese territorio, en el 2010 se vincularon un total de 1208 personas; de ellos 712 hombres y 496 mujeres. Fuera del municipio se vincularon 426 personas, de ellos 231 hombres y 195 mujeres (Fonseca, 2010). Otra investigación con jóvenes de Plaza de la Revolución entre 2002 y 2012 identificó que los hombres jóvenes están mejor ocupados y hay una mayor tasa de inactividad en las jóvenes, más representadas en las categorías de quehaceres del hogar y de estudiante (Vallellano, 2017).

Hay una profundización de brechas de género, en tanto se identifica una tendencia a la inserción femenina en empleos más precarios y en sectores de baja productividad (Echevarría, 2013; Esquenazi y Rosales, 2016; Munster, 2010). Las mujeres a pesar de que se han insertado en espacios tradicionalmente masculinos (tipos de actividad), continúan mostrando un perfil ocupacional muy concentrado en los servicios, y dentro de estos, ocupando espacios más ligados a estereotipos de género.

Como analiza Fleitas (2013), en el área de salud se ha avanzado mucho en la construcción de una división del trabajo más equitativa, pero persisten patrones sexistas. Según MINSAP (2011) en Pediatría las mujeres eran el 69,8%, pero en Cirugía pediátrica representaban el 33,3%. Su participación en Cardiología (29,2%) era baja frente a especialidades como Higiene (58,7%), Epidemiología (58%) y Nutrición (80%); y menor aun en Cirugía Cardiovascular (7,4%), Neurocirugía (19,3%) y Ortopedia y Traumatología (11,3%).

La misma autora observa las diferencias entre los roles clínicos y quirúrgicos, más abundantes los primeros entre mujeres y los segundos entre hombres, con consecuencias en el capital simbólico<sup>30</sup> y la remuneración: “la especialidad de Pediatría refleja muy bien esa dicotomía pues se trata de una especialidad donde la mujer es mayoría y las razones históricas de su identificación con la misma han estado asociadas a su rol de cuidadora de niños. Esas diferencias se hacen más sustanciales cuando se valora la profesión de enfermería, donde las mujeres son el 85,7%” (Fleitas, 2013, p.168).

Otras investigaciones declaran la persistencia de la brecha salarial entre hombres y mujeres, a pesar de no estar reconocida por ley (Echevarría, 2013; Fleitas, 2013; Munster, 2010). Esta

<sup>30</sup> Se conocen las distinciones de prestigio que los médicos hacen entre sus diversas profesiones, los hombres prevalecen entre los cirujanos, que son las categorías ocupacionales de más prestigio. Se presume que varios factores de género pueden estar incidiendo en ello: la reproducción de una tradicional participación masculina que repercute en la selección de las especialidades, las exigencias de tiempo de dedicación que pide la cirugía y, por tanto, menor presencia en los hogares donde las mujeres siguen siendo las principales cuidadoras, estereotipos sobre que las cirujías requieren mayor esfuerzo físico y la debilidad de las mujeres limita su participación (Fleitas, 2013, p.168).

disparidad también se reproduce sobre la base de la mayor presencia de hombres en el sector empresarial y en cargos de dirección en dicho sector (Espina, 2015; Munster, 2010).

En 2006 un estudio del Instituto de Estudios e Investigaciones del Trabajo en Cuba sobre 10 organismos, concluyó que la brecha salarial fue desfavorable para las mujeres cubanas en un 2% menos que los hombres, a excepción del Ministerio de Educación. Las afectaciones salariales por ausencias al trabajo fueron: problemas de enfermedad (60%), cuidado de hijos y familiares (22%) y licencia por maternidad (18%) (Proveyer et al., 2010 citado por Fleitas, 2013).

Por otra parte, Munster (2010) develó que a finales de la primera década del siglo XXI, el salario en sectores como servicios, comunales, sociales y personales, donde se concentraban mayor cantidad de mujeres empleadas, estaba por debajo de la media nacional, y a la vez 28% menor a sectores como comercio, restaurantes, hoteles y explotación de minas. La autora también apunta que:

“La participación en la dirección de hombres y mujeres decayó entre 1980 y 2010, en el caso de las mujeres esta disminución es mayor que la de los hombres, sobre todo se produce una brusca disminución de mujeres dirigentes en las mayores de 55 años (ONE, 2010). Por otra parte, muchos de los nuevos empleos en servicios y en puestos gerenciales demandan “la flexibilidad para realizar jornadas laborales extensas e imprevistas y la disponibilidad para realizar viajes”. Estos factores pueden constituir obstáculos para la reinserción de muchas mujeres” (Munster, 2010 p.13).

Una política con efectos negativos para las mujeres fue el proceso de reducción de plantillas en el sector público y abandono del principio de pleno empleo, sin acompañamiento de políticas activas en la generación de empleo para este segmento poblacional (Gómez, E. et al., 2017, Echevarría, 2013; Zabala, 2015; Echevarría y Tejuca, 2015; Echevarría y Tejuca, 2017; Munster, 2010).

Desde el año 2010, Munster apuntaba que una reducción de plantillas en el ámbito estatal civil afectaría al sector que absorbe mayor empleo femenino, donde la mujer ocupaba el 46,7% de los empleos remunerados y donde el 65,6% de las mujeres se encontraban trabajando como profesionales y técnicas. El 72% de la/os trabajadora/es de educación y el 70% de salud eran mujeres. Este pronóstico se cumplió, tal como lo reflejan Echevarría y Tejuca (2015), cuando en 2013 salen de su ocupación casi 62 000 mujeres respecto al 2010 (el 94% de los que salieron de la ocupación en ese período), a pesar de que, respecto a ese año, aumentan como grupo de población en edad laboral. Al mismo tiempo, hay una salida de las mujeres como población activa (las que buscan trabajo, estudian o están ocupadas). Su análisis de los comportamientos relativos

muestra que como tendencia las mujeres están saliendo más de los sectores “típicamente” masculinos.

En contraste, Gómez et al. (2017) devela las desventajas de los hombres de comunidades vulnerables y periféricas en los procesos de reubicación laboral: “Los desplazamientos laborales realizados por las mujeres en las comunidades de Marianao, Indaya y Toledo han sido a favor de las actividades ocupacionales tales como: trabajadoras por cuenta propia, profesionales y obreras; y en menor medida a las directivas, trabajadoras de los servicios, técnicas o especialistas, amas de casa y estudiantes. En cambio, los hombres se mueven más hacia actividades no estatalizadas y menos hacia las profesionales e intelectuales” (Gómez, E. et al., 2017, p.43).

En esta etapa las políticas no impiden la reproducción de la división sexual del trabajo en el sector privado formal e informal, lo que desfavorece a las mujeres (Echevarría, 2013; Fajardo, 2017; Zabala, 2015; Esquenazi y Rosales, 2016; Munster, 2010, Vela; 2018; Luis, 2012; Luis, 2015).

Como señala Echevarría (2013), las actividades aprobadas continúan siendo masculinas y en oficios de poco valor agregado. Como resultado, las mujeres que solicitan licencias para ejercer actividades por cuenta propia se mantienen en aquellas actividades tradicionalmente femeninas. Esta característica de las actividades aprobadas y la escasa relación entre el nivel de instrucción que demandan y el alcanzado por las mujeres (medio y alto) puede limitar su participación, al no considerarlas suficientemente atractivas. En el segmento juvenil, las mujeres representaban solo el 31% en el 2013 (MTSS, 2013 citado por Luis, 2015).

Un análisis realizado por Fajardo (2017) arrojó que la relación entre puesto de trabajo y sexo demuestra que las actividades como dependientes, ayudantes de cocina, elaborador de alimentos y/o *lunch* son desempeñadas por mujeres. En el caso de las dependientes es significativo que el 100% de las trabajadoras dedicadas a esta labor sean mujeres. Por su parte, las ayudantes de cocina suman un 53,3%, mientras los hombres son más representativos como cocineros, jefes de cocina y/o turnos y representan el 57,14%. También en los casos de los negocios que contaban con puestos de administrador y/o comprador y custodios, les correspondió a los hombres el 100%.

Vela (2018) apunta que la comercialización clandestina de los productos ofertados en las ferias es efectuada principalmente por hombres jóvenes (entre 30 y 40 años de edad aproximadamente), mientras que en las ventas de jabas, confituras y licras se observan como tendencia a las adultas mayores.

Una brecha específica que persiste en este sector es la condición de propietario/as (Echevarría y Lara, 2012; Zabala, 2015; Munster, 2010; Luis, 2012, 2014, 2015). Desde 2012, Echevarría y Lara advertían que las mujeres pueden quedar en situaciones de vulnerabilidad por no contar con los recursos (tenencia de activos de capital, ya sea inmuebles, carros, casas, tierras o dinero, información, redes sociales) para desarrollar un negocio propio dentro del marco regulatorio establecido, lo que les dejaba más opciones como trabajadoras contratadas, revendedoras/ intermediarias en el mercado negro o no legalizado, en la calle y de puerta a puerta, o en los alrededores de los mercados agropecuarios, por solo citar algunos espacios donde se les observa con frecuencia.

Estas brechas persistentes sumadas a otras como la menor participación de mujeres en el pluriempleo<sup>31</sup> (Munster, 2010), y con ello menos posibilidad de ingresos, están relacionadas con la falta de conciliación entre la vida familiar, laboral y privada, en el sector estatal (empresarial y presupuestado) y en el no estatal con recetas flexibles —duración de las jornadas, trabajo a distancia o teletrabajo, licencias de emergencia—, que facilite a los trabajadores cumplir con su trabajo y con las obligaciones familiares (Esquenazi y Rosales, 2016). Como apunta Bombino (2015), los hombres disponen de más tiempo personal y condiciones favorables para acceder al mercado laboral en el sector estatal, cooperativo (en actividades agropecuarias u otras) y por cuenta propia.

Se mantienen las desventajas para las personas ubicadas en el sector informal que ofrece recursos complementarios, de sobrevivencia y sin amparo legal y social. Estas actividades son más ejercidas por personas en condiciones de desventaja como mujeres, madres solteras, y con bajo nivel educativo (Peña y Voghon, 2013; Munster, 2010). Brechas que también se reproducen en el ejercicio de la prostitución como alternativa para la generación de ingresos<sup>32</sup> (Hidalgo Jover, 2011).

Dada la ausencia o neutralidad de las políticas se reproducen las mujeres jefas de hogares monoparentales como uno de los grupos más afectados por la insuficiencia de salarios y pensiones (Zabala, 2009) con repercusiones en la salud,<sup>33</sup> y las desigualdades económicas y limitaciones en el acceso a la producción y consumo de bienes en personas con otras identidades de género y orientación sexual no heteronormativa (Castro, 2014).

31 Munster (2010) hace referencia a las encuestas de uso del tiempo realizadas en el país, las cuales arrojan que, considerando las horas de trabajo remunerado y no remunerado, las mujeres trabajan en promedio más horas que los hombres, afectando a las mujeres en la búsqueda de empleos.

32 En una investigación sobre la efectividad de las instituciones y estrategias de prevención social en Santi Spíritus, se identificó el control de diversas mujeres por el ejercicio de la prostitución, dentro de ellas había aseguradas, desvinculadas, trabajando y un menor número estudiando. En el ejercicio de la prostitución masculina se reportó un menor número que en el caso de las mujeres, los cuales estaban en prisión, trabajando o desvinculados (Hidalgo Jover, 2011).

33 Mujeres afectadas por entornos laborales y familiares con situaciones desfavorables, que acrecientan el síndrome climatérico (Fleitas, 2013).

Las investigaciones que analizan los efectos de las políticas en las desigualdades etario-generacionales se concentran en el segmento juvenil y la población adulta mayor. Respecto al primer grupo se señala la alta fluctuación laboral debido a varios factores que se explican a continuación (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Fajardo, 2017; Peña y Voghon, 2013,2015; Espina, 2015; Tejuca y Echevarría, 2015; Echevarría y Tejuca, 2017; Bombino, 2015, 2015a; Gómez, 2011; Luis, 2014; Delgado y Iñigo, 2016).

Entre dichos factores se encuentran las insatisfacciones de los jóvenes con la cobertura de necesidades materiales y condiciones de trabajo, con la inadecuada remuneración salarial en correspondencia con la calificación, la insuficiente capacidad de empleos acordes a los estudios realizados y diferencias sociales<sup>34</sup> (Beltrán y Serrano, 2010; Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Hidalgo Jover, 2011; Gómez, 2011; Estévez y Abadie, 2014; Luis, 2015; Voghon, 2016).

Los jóvenes han sufrido mayores desventajas en el proceso de reducción de plantillas en el sector público. Como explica Fajardo (2017), los trabajadores declarados disponibles e interrumpidos cobran el 100% del salario básico de un mes; pero una vez culminado este tiempo, se considera finalizada la relación laboral; excepto para aquellos trabajadores que acumulen diez años o más de servicio (menos probable para los jóvenes), a los que se les paga hasta el 60 % del salario básico por distintas vías y períodos extendidos.

Una vez que son afectados por este proceso, tienen otras opciones de incorporarse al mercado de trabajo con el fomento del sector privado; pero sus posibilidades de emprender como propietarios son menores por contar con insuficientes activos iniciales. Como apunta Luis (2014), hasta junio del 2013, según estadísticas del MTSS, más del 29% (36 687) de los jóvenes en el sector privado se desempeñaba como trabajador contratado por otros cuentapropistas, lo que demuestra menor capacidad que otros grupos etarios para ser propietarios de negocios.

También se devela que, a partir de la política de fomento del trabajo por cuenta propia, muchos jóvenes renuncian a sus empleos en el sector estatal<sup>35</sup>, abandonan sus estudios o les dedican menos tiempo para incorporarse al sector privado con más ingresos y menos seguridad social (Luis, 2017 citada por Vela, 2018). Su incorporación no siempre se realiza en condiciones

34 Respecto a los jóvenes desvinculados del trabajo, una investigación en Sancti Spiritus reflejó que de 3150 solicitudes atendidas, quedaron pendientes 642, por no estar conforme con las ofertas existentes en estos momentos. (Hidalgo, 2011). Otra investigación señala que muchos de los jóvenes insertados en los programas de trabajadores sociales, maestros emergentes y personal de enfermería, tras cumplir el compromiso de permanecer en ellos durante un plazo previamente establecido y ya graduados de estudios superiores, se dedicaron a otras labores relacionadas con el nuevo perfil profesional alcanzado (Gómez, 2011). Por otra parte, Voghon (2016) alerta que los graduados universitarios no pueden trabajar por cuenta propia en su profesión, aunque sí en los oficios aprobados, lo cual desperdicia la enorme inversión en capital humano.

35 Entre sus manifestaciones se señala el decrecimiento de jóvenes obreros industriales (Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

de contratos formales, lo que se refleja en las estadísticas donde persisten las magnitudes del grupo de desvinculados del estudio y el trabajo (Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

Esta disminución de garantías laborales también la viven los jóvenes inactivos que realizan distintos tipos de actividades que le proporcionan ingresos superiores a los que trabajan en empleos formales; pero viven inestabilidad, falta de acceso a la seguridad laboral y tienen vinculación con actividades ilícitas. Todo ello ha generado la ampliación de una zona de trabajo precario (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Vela, 2018; Gómez, 2011). Se suman los desbalances en la inserción juvenil en las labores agropecuarias, tanto en el sector estatal, cooperativo y privado; con mayor desventaja en garantías laborales y estabilidad en los que trabajan en modalidades no legales de tenencia de suelo (Elías, 2017).

Las brechas etario-generacionales se interseccionan con brechas de género. Como apunta Munster (2010), la ampliación de la enseñanza superior a todos los territorios y el incremento de las matrículas en carreras de perfil social a inicios del siglo XXI, incrementó el número de mujeres jóvenes graduadas de especialidades que, en la actual coyuntura económica del país, el mercado laboral no puede absorber. Como plantea la autora hay un desequilibrio entre oferta y demanda laboral que coloca en desventajas a las jóvenes, que pueden terminar ubicadas en lugares sin contenido laboral, ocupar plazas que no corresponden con su nivel ocupacional o mantenerse por tiempo prolongado sin ninguna ubicación.

Otras brechas fueron detectadas como efecto de las fallas en las políticas relacionadas con el aseguramiento de la ubicación laboral después del cumplimiento del servicio social. El entrecruzamiento entre género, edad, morbilidad y discapacidad, permitió visibilizar las desigualdades entre jóvenes egresados en la Educación Técnica Profesional que se ubican laboralmente y los que no pueden por enfermedades graves, por licencias de maternidad o por ser madres de niños pequeños. En una investigación realizada en la Habana Vieja, de 851 estudiantes graduados, se ubicaron 654. Hubo 197 que no se presentaron, algunos por estar en el SMA, y otros quedaron desvinculados por las causas antes expuestas (Fonseca, 2010).

Otro grupo en desventaja, por la intersección entre condición etaria y clase social, son los jóvenes que deben vincularse más temprano al mercado de trabajo, dada la situación económica familiar (Voghon 2008). En el año 2011 había 3000 jóvenes entre 15 y 16 años ocupados (ONEI, 2012 citado por Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

Una sola investigación analizó las desventajas de un grupo etario intermedio (Esquenazi y Rosales, 2016). Las autoras demuestran estadísticamente la restructuración paulatina del desempleo hacia edades más adultas (35 años y más 35.4% en 2002 a un 48% en 2012). De forma más general, Domínguez, Castilla y Rego (2013) llaman la atención sobre la desventaja

de otros segmentos etario-generacionales respecto a los jóvenes de las generaciones actuales, ya que estos últimos pueden aspirar a mejores condiciones de trabajo facilitadas por el acceso, uso y control de nuevas tecnologías.

Varios estudios resaltan una paulatina precarización de la situación económica de adultos mayores jubilados, que se incorporan al trabajo poco remunerado y a circuitos informales paupérrimos, o espacios que no contemplan su inserción laboral ante la dinámica de envejecimiento poblacional<sup>36</sup> (Gómez, E. et al., 2017; Rodríguez y Albizu, 2015; Vela, 2018; Rodríguez, 2018). Según Vela (2018), la informalidad en estas edades se presenta como una estrategia de subsistencia, dada la insuficiente cobertura de los beneficios aportados por el sistema de seguridad social en materia de pensiones por edad. También se subraya la desventaja de los adultos mayores en la ocupación de determinados puestos laborales en el sector privado<sup>37</sup>(Fajardo, 2017; Dujarríc y Vázquez, 2015).

Desde un enfoque de género, se devela la mayor vulnerabilidad en trabajadoras de la tercera edad. Como observa Munster (2010), las brechas salariales inciden en la existencia de pensiones más bajas para las mujeres, con el agravante que su edad de retiro es cinco años menor a la de los hombres y que su esperanza de vida es superior a la masculina. Ello implica que las mujeres que cotizan deben vivir más tiempo con una pensión menor y con una calidad de vida precaria. A ello se adicionan los retos para la salud, diferenciados por género y clase social, que ha supuesto la política de extensión de la edad de jubilación.<sup>38</sup>

Desde un enfoque clasista de las desigualdades, numerosas investigaciones concluyen que las nuevas oportunidades de incremento de los ingresos y acceso al bienestar material favorecen a familias e individuos con activos y capitales, tangibles e intangibles que pueden ser puestos a funcionar en el mercado (casas y automóviles para alquilar, inmuebles para servicios,

36 En la comunidad centro urbana de Plaza Mariana los vecinos observan un número creciente de personas mayores que se ven obligados a trabajar sin tener salud para ello. Venden artículos por las calles, recogen desechos y a veces mendigan para sobrevivir (Gómez, E. et al., 2017 p.31).

37 Los jefes entrevistados consideraban pertinente esta relación al valorar la actividad de “pesada” en la que es preciso mantener muchas energías por las largas horas de trabajo y la intensidad del mismo. Salvo en dos casos en los que los dueños excedían los 51 años de edad y sus trabajadores provenían de su núcleo familiar (cónyuge, hermanos y/o hijos) el resto de las cafeterías analizadas se integraban por trabajadores correspondientes a los grupos etarios entre los 21-30 años y los 31-40 años de edad (Fajardo, 2017, p.61).

38 La ampliación de la edad de jubilación para mujeres y hombres, no se puede perder de vista el hecho de que las condiciones de salud a las que uno llega a partir de los sesenta años son muy diferentes en función de la vida laboral anterior (incluida la doble presencia en la esfera pública y en la esfera doméstica— que, al menos hasta hoy, caracteriza a la experiencia vital de la mayoría de las mujeres). Propugnar que todo el mundo puede alargar de la misma forma su vida laboral hasta los 60 y 65 años es una muestra del desconocimiento de los datos sobre salud que expresan una relación clara entre los años de vida y la experiencia laboral. Todo ello sin contar también con que, en el período final de la vida laboral, las personas experimentan desigualdades enormes en sus posibilidades de empleo: mientras que algunas mujeres pueden elegir alargar la vida laboral (caso de las profesoras universitarias) y otras negociar razonables sistemas de prejubilación (el personal de grandes empresas, especialmente en empresas mixtas o de capital extranjero), a otras en cambio, la ampliación de la edad de jubilación les supone una jornada más intensa (con nietos y otros familiares a atender) ,mayor discapacidad y precariedad en los años finales de su vida laboral (Munster, 2010, p.14).

profesiones de servicios que pueden ofrecerse en el sector de cuenta propia o informalmente, etc.), generando simultáneamente un constreñimiento para grupos y familias que carecen de dichos activos<sup>39</sup>. También el lugar de residencia y las redes familiares generan cuotas de posición y privilegio; desde las relaciones de propiedad y la magnitud de los ingresos (Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Espina, Núñez, Togores y Ángel, 2010; Chávez, et al., 2008; Gómez, E. et al., 2017; García y Anaya, 2011; Echevarría y Lara, 2012; Espina, 2008, 2010, 2012; Curbelo, 2012; Zabala, 2015; Togores, 2010; Vela, 2018; Voghon, 2016; Prieto y Díaz, 2014).

El fomento del sector privado tiene diversos efectos negativos en la estructura socio-clasista. El perfil sociodemográfico de los dueños de negocios se circunscribe a los hombres, blancos, con nivel de escolaridad de medio a elevado, y adultos (Fajardo, 2017; Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Echevarría, 2013; Espina, 2008, 2010; Dujarríc y Vázquez, 2015). Ello demuestra que permanecen en la composición del trabajo por cuenta propia desequilibrios de género, etarios, de fuentes de procedencia, nivel de escolaridad y espaciales por la no inclusión de una perspectiva de equidad de género, etaria, de color de piel, espacial y estrato socioeconómico, ya que esta oportunidad no pueda ser aprovechada de igual forma por todos debido al desigual acceso a los recursos y al conocimiento (Fundora, 2012 citado por Dujarríc y Vázquez, 2015). Se suma que la ubicación espacial de cuentapropistas en lugares céntricos se presenta también como una desventaja para personas vulnerables económicamente que ejercen desde este sector, ya que deben pagar impuestos mayores (Vela, 2018).

La política ha abierto posibilidades de expansión de los ingresos y de los procesos de acumulación en el sector privado a partir de su desregulación, en la cual se destaca la flexibilización de la contratación de trabajadores, la simultaneidad de actividades, la mayor inclusión financiera, el desarrollo de nuevos mercados y la eliminación de restricciones de comercialización, territorialidad y encadenamiento con el sector público (Galtés, 2016).

Prieto y Díaz (2014) alertan sobre cómo el fenómeno de la libre comercialización de casas y autos abrió un importante campo para la acumulación de capital por intermediarios privados nacionales, así como inmobiliarias y empresas automotrices capitalistas. A la vez, debaten sobre cómo sectores aventajados movilizaron sus ahorros y las remesas provenientes de la diáspora

39 En el caso del trabajo por cuenta propia, se considera que aproximadamente el 30 % de las licencias inicialmente entregadas fueron devueltas (Curbelo, 2012). Como refleja Gómez et al. (2017), el número de licencias otorgadas para el ejercicio del cuentapropismo al cierre de 2016 superaba la cifra del millón, pero el 60% habían causado baja efectiva. En la actualidad del medio millón que tienen licencia, 24% deben ejercer como contratados (MTSS, 2016). Cuando se reabrió este espacio de trabajo en 2010 no todas las personas tenían capacidad para incorporarse de la misma manera, de ahí que hasta 2015, más del 68% de los incorporados no tenían vínculo laboral formal, y un 18% decidió mantener su plaza en el sector público (ONEI, 2015).

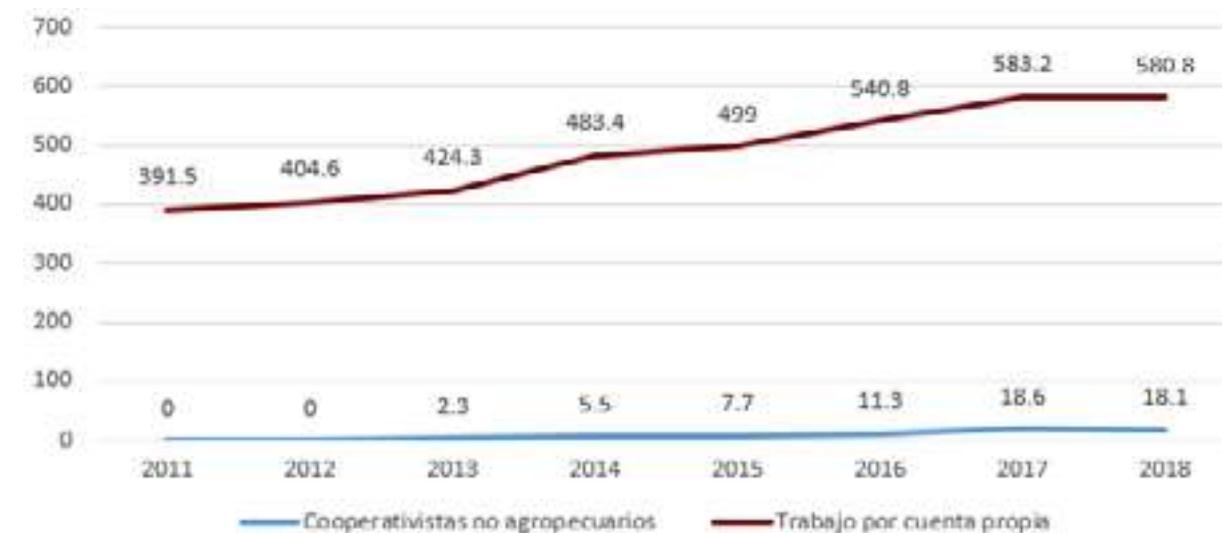
cubana en negocios privados a través de familiares y amistades o incluso a título propio, creando un sector privado ya transnacionalizado.

La nueva Ley Migratoria reforzó este acaparamiento de oportunidades de acumulación<sup>40</sup>, configurando desigualdades entre familias respecto al trazado de estrategias económicas u opciones para afrontar la crisis. Delgado (2016) analiza cómo quienes contaban con capital de trabajo pudieron aprovechar mejor, gracias al recibo de remesas, las modificaciones que la Ley Migratoria para realizar viajes al exterior; el hospedaje en hoteles en vacaciones y el trabajo por cuenta propia de familias. En su estudio, el 75,8% consideró que la recepción de remesas les ayudaría a extender el presente negocio o crear uno nuevo. Otro estudio realizado en La Habana reveló diferencias familiares en el trabajo por cuenta propia y las actividades no formales –como los ajustes con familias para limpieza de viviendas, el cuidado a adultos mayores o menores de edad–, sin que sean personas integradas al TPCP; la venta de productos (con dudosa licitud en ocasiones, el ahorro, adultos que reducen el consumo de ciertos alimentos para que sus hijos o sus padres se beneficien y el alquiler de viviendas o habitaciones en zonas periféricas a personas que no tienen status legal para residir (Campoalegre, et al. 2016).

Por otra parte, no se han desarrollado políticas afirmativas que contrarresten esta tendencia. Como se refleja en el libro de Espina (2008), hay un menor 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 acciones que den acceso a propiedad sobre medios de producción (en formas individuales y colectivas, de economía popular y solidaria). También se identifican limitaciones en la expansión del sector cooperativista, que afecta la ampliación de opciones de trabajo mejor remuneradas y más equitativas (Voghon, 2016) (Ver Gráfico 2.8).

40 Las principales constricciones o habilitaciones al derecho de emigración o viaje exterior se desplazan del plano burocrático al económico. El pasaporte cuesta cinco veces el salario promedio; y muchos de los países de destino exigen garantías económicas al conceder visas (Prieto y Díaz, 2014).

**Gráfico 2.8 Cambios en los sectores más promovidos para diversificar las formas de empleo (miles de trabajadores)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Panorama económico y social de Cuba*. Años seleccionados.

En otro plano, aumentan las brechas de ingresos y trabajo entre el sector estatal y el sector no estatal; y al interior de ambos (Espina, 2008; Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Espina, Núñez, Togores y Ángel, 2010; Espina, 2010; García y Anaya, 2011; Zabala, 2010, 2013, 2015; Curbelo, 2012; Peña y Voghon, 2013; Nerey, 2014; Dujarríc y Vázquez, 2015; Rodríguez y Páez, 2016; Galtés, 2016, 2017; Togores, 2010; Vela, 2018; García, 2016; Gómez, E. et al., 2017; Izquierdo y Morín, 2017).

Algunas tendencias que afectan a trabajadores públicos son la ampliación en la diferencia de ingresos entre personas ocupadas en profesiones que les permiten ejercer el pluriempleo y las que no<sup>41</sup> (Fleitas, 2013); las desigualdades de ingresos, a partir de la profesionalización del deporte<sup>42</sup> (Prieto y Díaz, 2014); el aumento del salario promedio hasta 2011 solo para aquellos directamente vinculados a la producción de bienes y servicios, con pagos por resultados, a diferencia de la reforma del 2005 (García y Anaya, 2011); y el fraccionamiento de la clase obrera por la introducción de modelos de pagos (Res. 17/2014 y 6/2016 del MTSS) y otras formas de distribución, basados en la ubicación en el proceso productivo; y posteriormente en

41 Un problema pendiente de solución en salud es la desventaja que experimentan los trabajadores del sector en los salarios, estímulos y otras condiciones de trabajo, con respecto a otros grupos laborales. Durante la crisis, los trabajadores de la salud, como los de otros sectores, sufrieron la desvalorización de su salario real y empeoraron sus condiciones laborales. En la medida que las inversiones en salud han ido mejorando la infraestructura de hospitales, policlínicos y consultorios de médicos de la familia, ello ha redundado en la rehabilitación de algunos aspectos de las condiciones de trabajo; pero la capacidad de compra del salario real no se recupera, y la dedicación del médico tiempo completo al trabajo le imposibilita acogerse al régimen de pluriempleo que se está expandiendo entre los trabajadores de otras entidades (Fleitas, 2013, p.161).

42 Según Prieto y Díaz (2014) cuando se reforma en el año 2013 el esquema de pago de los deportistas por sus resultados en competencias nacionales e internacionales, y su participación, a título personal, en ligas profesionales, cambió la defensa absoluta de la práctica “amateur” y la desmercantilización del deporte.

el desempeño económico y el rendimiento, con formas desiguales de apropiación de la renta (Nerey, 2014; Martín, 2015).

A la vez, se subraya un retroceso respecto al diseño de la Resolución 9 del 2008, en la que el esquema impedía que trabajadores directos (menos vinculados a la gestión y dirección de la empresa) vieran afectados sus salarios por estos conceptos<sup>43</sup> (Galtés, 2016).

Otro fenómeno descrito en las investigaciones es la naturalización de una estructura de desigualdades salariales, amparada legalmente, que permite que los trabajadores sean beneficiados o penalizados por factores que escapan a su control directo, ya que desde el marco regulatorio se induce un diferencial salarial que no depende del aporte entregado por el trabajador en cantidad y calidad (Nerey, 2014; Peña y Voghon, 2013; Martín, 2015).

La estatalización permanente y centralizada en la gestión de la propiedad no ha producido procesos de socialización donde los trabajadores trasciendan su estatus de fuerza de trabajo asalariada, subordinada a un empleador, para desarrollarse como productores libremente asociados. Los sistemas de remuneración planteados en el Código del Trabajo no permiten la creación de condiciones para la progresiva desalarización de las relaciones de trabajo. Subsiste una división social del trabajo, con grupos directamente vinculados a la producción que son sujetos asimétricos de la acumulación y excluidos de los procesos decisionales (Nerey, 2014; Izquierdo y Morín, 2017; Martín, 2015).

En otro ámbito de análisis, se señala la ampliación de la ocupación en el sector terciario (movilidad hacia sectores y actividades de servicios), que favorece especialmente a ocupaciones calificadas (Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009).

Continúa como preocupación en las investigaciones la baja articulación entre los resultados del trabajo y el acceso al bienestar, fundamentalmente para los trabajadores del sector estatal tradicional y sus familias<sup>44</sup>. Persiste la reestratificación social a partir de políticas de trabajo, empleo y salario. Como señalan los estudios, la política salarial no está funcionando como un factor decisivo en la construcción de desigualdades legítimas, marcando diferencias sociales

43 Como apunta Galtés (2016), en 2014 el salario medio empresarial creció un 23% y los pagos promedio por rendimientos lo hicieron en un 77%, respecto al 2013. La Res. 9/2008 fue aplicada en las empresas con distinciones en el sistema de perfeccionamiento empresarial, en cuyo caso los trabajadores percibían un pago adicional según su categoría ocupacional en sustitución a la escala salarial de la Res. 12/1998 que fue derogada. Según datos del MTSS, en 2008 solo el 70% de los trabajadores considerados en la forma de pagos por resultados (equivalente al 21,5% del promedio de trabajadores del sector estatal y civil) fueron beneficiados por la política, con una cuantía media de 163 CUP. Mientras, los destajistas beneficiados representaron el 83% de los abarcados (equivalente al 6,5% del promedio de trabajadores del sector estatal y civil), y el 45% de ellos sobre-cumplió sus planes en más de un 30%.

44 Ello puede estar relacionado con la composición social del segmento de desocupados, cuyo nivel educacional es alto, y pueden ser personas que hayan renunciado a incorporarse a empleos formales mal remunerados. Según Esquenazi y Rosales (2016), las personas con nivel primario se han reducido a la mitad y las categorías de mayor peso son medio-inferior (41% en 2002 a 29% en 2012) y medio-superior (39% a 55% respectivamente). A la vez que se incrementan los desocupados con nivel superior (4,8% a 8,2%).

a partir de influencia de sectores de la economía nacional que se originan en la obtención de ingresos según criterio de oportunidad, y no sobre la magnitud del trabajo aportado (Felipe, 2008; Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Espina, Núñez, Togores y Ángel, 2010; Gómez, E. et al., 2017; Fajardo, 2017; Espina, 2008, 2010; Dujarríc y Vázquez, 2015; Togores, 2010; García, 2016).

Existe un desajuste entre los beneficios sociales derivados del trabajo y obtenidos por la vía del salario, pensiones de jubilación u otros ingresos de este tipo y los provenientes de la seguridad social y los fondos sociales de consumo (Domínguez, 2008; Espina, 2008; Esquenazi y Rosales, 2017; Prieto y Díaz, 2014).

De esta y otras situaciones se genera el hecho de que existan familias más afectadas que otras por la doble circulación monetaria y la tasa de cambio vigente, la segmentación de los mercados y el déficit en la oferta de bienes y servicios, el deterioro del salario real e ingresos limitados para enfrentar el costo de la vida (Chávez, et al., 2008; García y Anaya, 2011). Entre estas familias se encuentran aquellas con precariedad de los ingresos, asociado al género (mujeres), color de piel (negro) y territorio, donde se aprovechan menos las oportunidades de empleo y generación de ingresos del nuevo contexto y hay mayor presencia de abandono escolar para contribuir económicamente con la familia (Voghon, 2008; Zabala, 2015, 2009, 2010, 2013).

Incluso al interior de los grupos en desventaja, existen notables diferencias. Las familias con un patrón caracterizado por intermitencias dentro de la pobreza tienen una inserción laboral de carácter más estable en el empleo estatal respecto a las que están permanentemente en este estado, pero un nivel bajo de retribución económica (Voghon, 2015; Soler, 2013). En el caso de los inmigrantes, tienen más dificultades para incorporarse a puestos de trabajo formales y con ello procurar la estabilidad de los ingresos familiares, como lo revela una investigación en Indaya (Gómez, et al., 2017). Por otra parte, las personas con conductas ambulantes tienen menos oportunidades de aprovechar la oferta de empleo, más aún si tienen discapacidad. Se mantiene el funcionamiento del círculo vicioso entre la precariedad laboral y las conductas ambulantes<sup>45</sup> (Rodríguez, 2013).

Otra tendencia descrita es el desempleo “oculto” (contratación de empleo estatal innecesario), que provoca una subutilización de mano de obra, el declive de la productividad laboral y del salario; así como falta de adecuación entre conocimientos y ocupaciones (Mesa-Lago, 2014 citado por Voghon, 2016; Echevarría y Tejuca, 2015; Echevarría y Tejuca, 2017).

45 El hecho de no contar con una dirección particular limitó el proceso de contratación que llevaron a cabo algunos individuos. Para otros, las minusvalías físicas provocadas por accidentes que les impidiera ejercer su antiguo trabajo, hizo necesario la solicitud de un nuevo empleo al Ministerio de Trabajo, entidad que aún no ha dado respuesta (Rodríguez, 2013, p.51).

Para el enfrentamiento a este problema se implementó la política de reducción de plantillas infladas, lo cual generó otras consecuencias.

Entre estas se hallan las desigualdades de protección social y situación económica entre trabajadores disponibles, según el tipo de familia e ingresos, ya que la normativa y el sistema de asistencia no tienen en cuenta las condiciones o el impacto familiar del proceso de disponibilidad<sup>46</sup> (Peña y Voghon, 2013, 2015; Curbelo, 2012; Espina, 2015; Espina, 2012; Zabala, 2015).

Aparecen nuevas desigualdades que afectan a personas con menos competencias individuales para asumir la movilidad laboral. Las reubicaciones son exitosas o desventajosas según diferencias territoriales, de género, color de la piel, educación, y activos para sostener los procesos de movilidad (Peña y Voghon, 2013; Voghon y Peña, 2015).

Un estudio cualitativo apunta que las personas encuestadas consideran las ofertas de reubicación por debajo de sus expectativas. Otras perciben falta de correspondencia entre los espacios de reubicación y sus habilidades y experiencia laboral. Se adiciona que las actividades con alta demanda laboral —agricultura, cuentapropismo o construcción— no constituyen «reales opciones» para la movilidad laboral (Voghon y Peña, 2015).

Se identifican personas afectadas por la movilidad/inserción laboral voluntaria y/o forzada (a partir del proceso de disponibilidad) hacia el sector no estatal y, por consiguiente, profundización de espacios socioeconómicos formales /informales (Peña y Voghon, 2013; Vela, 2018). También se develan desplazamientos ocupacionales, caracterizados por movilidad descendente en cuanto a la calificación, etc., principalmente en zonas rurales montañosas y en territorios periféricos urbanos; así como aumento del desempleo y pérdida de estabilidad y garantías laborales (contratos estables, derecho a vacaciones/días de descanso y a la jubilación) por la reducción del sector público<sup>47</sup> (López, Herrera y Agüero, 2017; Gómez, et al, 2017; Fonseca, 2010; Peña y Voghon, 2013; Zabala, 2015; Fuentes, 2014; 2016; Vela, 2018; Voghon, 2016).

46 Según una investigación cualitativa sobre el impacto de los cambios, las personas se mueven entre tres principalmente: quedar disponible (13), sentirse menos seguros y sin institución a la que recurrir (10) y depender ahora solo de ellos mismos o de sus familias (13). Son las mujeres y las personas que residen en Plaza las que están representadas de manera significativa en la primera situación (8) y en la última (8). Aunque consideran que los cambios introducidos con los Lineamientos eran necesarios, les asocian impactos de riesgo como: la dificultad en la búsqueda de un trabajo y una mayor valoración de los puestos laborales para los que permanecen empleados, así como una mayor responsabilidad individual y familiar para garantizar inserciones en el empleo (14 mujeres y 6 hombres así lo manifestaron) (Voghon y Peña, 2015).

47 En un estudio de caso con una comunidad insalubre, los desplazamientos se dan sobre todo hacia el sector informal (vendedores callejeros) Entre las personas encuestadas del sector estatal y cooperativo, la mayoría considera que su nivel de instrucción se corresponde con su actual ocupación, mientras que entre las del sector privado ocurre lo contrario, dado que las actividades ocupacionales de los TPCP se desarrollan en cafeterías, pizzerías, cerrajero y modista (Gómez, et al., 2017). Otro trabajo muestra que entre 2005 al 2010, en Crucecitas aumentaron los desplazamientos de la estructura ocupacional y se generaron cambios descendentes de categorías ocupacionales de mayor nivel de exigencia en cuanto a la calificación y predominio del trabajo intelectual, hacia categorías con bajos niveles en exigencia de calificación y predominio del trabajo físico y manual, aumentando los niveles de desigualdad social y pobreza (López, Herrera y Agüero, 2017).

El análisis estadístico realizado en diversos estudios refleja la disminución de 400 000 puestos de trabajo en el sector estatal en el período 2009-2013 y un incremento de la tasa de desocupación de 1,7 a 3,3 % (ONEI, 2015 citado por Gómez, et al, 2017). Con el proceso de reordenamiento laboral en el sector salud, realizado en el período 2010-2013, se redujeron 109 000 trabajadores (Cubadebate, 2014 citado por Fuentes, 2016). Entre 2011-2014 del sector estatal han salido como desempleados netos, un promedio de 94,000 personas por año, siendo el sector privado el área más dinámica de creación de empleo en Cuba, con más del 90% de los nuevos puestos de trabajo en el país (218 000 nuevos empleos), en detrimento de la generación de empleo en el sector cooperativo como también se esperaba. El subgrupo formado por los campesinos privados, los usufructuarios de tierras y las cooperativas de créditos y servicios aportaron el 58% del nuevo empleo neto privado; mientras que el restante 42% corresponde al sector del trabajo por cuenta propia (Monreal, 2016 citado por Voghon, 2016).

En el sector privado se dan otros fenómenos. Se identifica que a diferencia de la etapa precedente de reforma económica, donde se desarrolló un cuentapropismo de ingresos relativamente altos (en comparación con ocupaciones similares en el sector estatal), con la política actual se incluye un espectro muy amplio y diferenciado, que va desde una pequeña burguesía media —negocios de alquiler de viviendas y habitaciones, restaurantes y empresas de contratación de reparación y construcción de inmuebles—, hasta empleados de bajos ingresos y autoempleados en servicios de economía de sobrevivencia que ingresan en la franja de pobreza y vulnerabilidad (Espina, 2015; Zabala, 2015; 2013).

Aumentan los trabajadores con pocas garantías laborales en el sector privado, dado que la ley no establece contratos de trabajo por tiempo indeterminado y sus regulaciones para los trabajadores con un empleador persona natural, son solo temporales y por obra, lo que pone a dichos trabajadores a merced de su empleador, e impide su estabilidad laboral y de los ingresos familiares<sup>48</sup> (Peña Farías y Voghon, 2013; Nerey, 2014; Rodríguez y Páez, 2016; Izquierdo y Morín, 2017; Martín, 2015). El no reconocimiento de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) como institución jurídica, permite una mayor apropiación del trabajo ajeno por parte del empresariado privado (Galtés, 2016).

Se adicionan las brechas de poder, trabajo e ingresos entre directivos y trabajadores; y entre empleadores y empleados, amparadas en el nuevo Código del Trabajo por la discrecionalidad.

48 No se les reconoce, en el CT artículo 74 inciso c, más que un día de descanso semanal y 7 días naturales de vacaciones pagadas al año, como mínimo, menos que a los trabajadores estatales, lo que constituye una discriminación y limitación de sus derechos. De la misma forma, su empleador no se obliga, mediante este código, a mantener garantías salariales en caso de que la producción o el servicio se interrumpen por causas ajenas al trabajador, ni a firmar un convenio colectivo con sus trabajadores, lo que significa una precarización de la relación de trabajo en este ámbito. Además, se establece como único límite al salario percibido por los trabajadores que laboren para personas naturales la cuantía mínima establecida (Nerey, 2014, p.107).

Se legitiman las relaciones patrón-asalariado en el sector privado con la ampliación del permiso para contratar fuerza de trabajo<sup>49</sup> (Fajardo, 2017; Gómez, E. et al., 2017; Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Peña y Voghon, 2013; Voghon y Peña, 2015; Nerey, 2014; Izquierdo y Morín, 2017; Rodríguez y Páez 2016; Martín, 2015; Vela, 2018; Prieto y Díaz, 2014).

Hay un reforzamiento de la informalidad o economía sumergida, bajo la modalidad de trabajo por cuenta propia. Se devela la presencia de relaciones de explotación que afecta mucho más a los trabajadores sin contrato formal. Proliferan las acciones de generación de ingresos ilegales o incluso violentas (Gómez, E. et al., 2017; Fajardo, 2017; Peña y Voghon, 2013; Espina, 2015; Vela, 2018; Voghon, 2016).

Un estudio de los negocios por cuenta propia formalizados en la calle Monte (reparación de artículos —talleres de celulares, reparadores de espejuelos, rellenadores de fosforeras y joyeros—, elaboración de productos (cafeterías y peluquerías) y comercialización de artículos y productos) arroja cadenas comerciales marcadas por ciertos niveles de informalidad. Parte de las mercancías ofertadas provienen de la red de tiendas nacionales, lo que demuestra prácticas de “acaparamiento”. Otra cantidad son de procedencia internacional, situación que escapa de lo normado, dada la incapacidad de estos actores para importar (Vela, 2018). En otro estudio, de una muestra de 92 trabajadores, solo el 57,83% eran trabajadores contratados con licencia, con inexistencia y/o inoperancia de las garantías laborales. La legislación pertinente resume los derechos del cuentapropista en solo cuatro de los derechos laborales considerados en la Constitución de la República y el Código de Trabajo, además, se manifiesta escueta en cuanto a los derechos laborales elementales (formas de contratación, salario mínimo, derecho a vacaciones, declaración de duración máxima de jornada laboral, seguridad y salud en el trabajo, la presencia de un órgano de justicia laboral, entre otras). Estos negocios tienen un horario de trabajo entre 8-15 horas, lo cual contradice y viola lo establecido en el Código de Trabajo (Fajardo, 2017).

Se reconoce una ampliación de desigualdades entre cuentapropistas y el resto de la población en el acceso a bienes de consumo. (Vela, 2018). La insuficiencia del espacio mercantil mayorista incrementa la competencia desigual entre los cuentapropistas y la población en general, por productos que son deficitarios de forma permanente en el mercado nacional, lo que fomenta las transacciones en el mercado informal (Marquetti, 2017 citado por Vela, 2018).

49 Uno de los problemas observados se relaciona con los conflictos entre los jefes, que puede o no ser el dueño, y el resto de los trabajadores contratados. Es muy común que el criterio de selección y aprobación en caso de contratación o despido, así como en los casos de sanciones o amonestaciones tengan la última palabra los dueños. Sin embargo, algunas veces estos no se encuentran presentes en las dinámicas de trabajo, por lo tanto, delegan en sus jefes de turno decisiones importantes que pueden afectar o beneficiar discriminadamente a determinados trabajadores (Fajardo, 2017. p.61).

En cuanto a las desigualdades territoriales, hay una limitación de oportunidades de trabajo e ingresos formales en municipios y consejos populares vulnerables. Las ofertas son aún menores para personas con bajos niveles de escolaridad y capacidad para el estudio (Soler, 2013; Beltrán y Serrano, 2010; Fonseca, 2010; Obama, 2011; Espina, 2008a; Peña, 2013).

Así lo corroboran investigaciones en el Consejo Popular Luyanó Moderno del municipio San Miguel del Padrón, en Buena Vista y Habana Vieja. La presencia en la comunidad de Buena Vista de un número de instalaciones y organismos, (MINSAP, MINED, TRD, CIMEX, CUPET, PNR, ESC Aurora, entre otras), potenciales fuentes empleo (sistemas comunitarios), resultan deficientes por su capacidad de gestión, así como las irregularidades y exigencias de los puestos que ofrecen (Beltrán y Serrano, 2010). En el caso de la Habana Vieja, una investigación devela que, hasta diciembre del 2010, en el 20% de las empresas las plazas han quedado congeladas y se contaba con pocas ofertas laborales. Como vía de empleo se había fortalecido el otorgamiento de licencias a cuentapropistas. Entre los mayores proveedores de plazas estatales estaban la Fábrica de Tabacos Partagás, el Ministerio del Interior (MININT), así como otras de carácter imprevisto que habían logrado ubicar 1208 personas (Fonseca, 2010). Una encuesta realizada a residentes de Cayo Hueso arroja que el 61% califica la oferta de empleo de regular y un 39% de buena (Obama, 2011).

El desarrollo del cuentapropismo varía según el carácter central o periférico de los territorios, lo cual es más favorable en los primeros por las condiciones socioeconómicas de su población, y específicamente, de la clientela (Dujarric y Vázquez, 2015; Galtés, 2016).

También se describe una tendencia a la urbanización de las ofertas laborales, en detrimento de los espacios rurales (Hernández y Martínez, 2017; López, Herrera y Agüero, 2017; Proenza, 2014). Se subraya la desaparición o las transformaciones abruptas e indeseadas de las fuentes de ingresos, del trabajo como zona orgánica de la vida cotidiana y desarrollo personal; de satisfacción de necesidades materiales, de recreación, de atención médica, de capacitación y apoyo a la familia, entre otras, en zonas de desmantelamiento de centrales; así como las impactadas por los procesos de reordenamiento de servicios sociales<sup>50</sup> (Plasencia, 2017; López, Herrera y Agüero, 2017; Gómez, E. et al., 2017).

Se reproduce el patrón de selectividad territorial y de las asimetrías a partir de ventajas comparativas, en ausencia de políticas de compensación territorial o de medidas afirmativas para

50 Los trabajadores de la comunidad Toledo han sufrido afectaciones laborales por el cierre y posterior desmantelamiento de las instalaciones del Central Martínez Prieto primero, y luego la desaparición en 2014 del organopónico donde habían sido reubicados antiguos trabajadores azucareros. Esto último como consecuencia del paso por esos terrenos de la línea de ferrocarril Mariel – Habana. Se trata de una fuerza técnica que ha sufrido afectaciones laborales reiteradas y que no percibe garantías adecuadas. (Gómez, et al., 2017, p.31).

favorecer las provincias, municipios y comunidades en desventaja (Espina, 2015; Esquenazi y Rosales, 2016, 2017; Munster, 2010).

Según Munster (2010), el salario más bajo se recibe en las entidades de la provincia de Guantánamo, mientras que el salario más alto se recibe en las entidades de la provincia de Ciego de Ávila, le sigue Matanzas. Así, por ejemplo, una mujer que trabaja en Ciego de Ávila recibe un 18% más que una mujer en Guantánamo. Esto tal vez pudiera explicar los flujos migratorios de las mujeres de las provincias más deprimidas hacia provincias más dinámicas como Matanzas, Ciego de Ávila y Ciudad de La Habana.

Esquenazi y Rosales (2017), hallan que los individuos que viven en hogares del territorio oriental del país, tienen aproximadamente 6 puntos porcentuales menos de probabilidad de participar con respecto a otras zonas de la Isla. En el año 2012 todas las provincias habían mejorado sustancialmente sus tasas de ocupación con relación al 2002. No obstante, un análisis comparativo entre ellas permitió determinar que las menores tasas se alcanzan en el Oriente del país (Granma 66%, Las Tunas 65%, Holguín 67% y Santiago de Cuba 68%), las cuales se encuentran por debajo de la media nacional (71%). Hay una profundización de las brechas territoriales, ya que aunque disminuye el número de provincias con tasa de desempleo superior a la nacional cuando se compara 2012 con 2002, empeoran su situación fundamentalmente las orientales (Las Tunas 2,9%; Holguín 2,8%; Santiago de Cuba 3,1%, Guantánamo 3,8% y Granma 5,2%) (Esquenazi y Rosales, 2016).

Respecto al color de la piel, se observa una persistencia y ampliación de inequidades en la estructura socio-ocupacional y clasista. Las personas negras y mestizas son quienes se ubican en actividades ocupacionales que exigen menos niveles de calificación y requieren de menos activos, lo que reproduce la ubicación en posiciones desventajosas en la estructura socio-ocupacional (Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Espina, Núñez, Togores y Ángel, 2010; Gómez, E. et al., 2017; Voghon, 2008, 2015; Chávez, et al., 2008; Fajardo, 2017; Espina, 2008, 2010, 2012; Zabala, 2015, 2009, 2010).

Un estudio realizado en cafeterías privadas arrojó que el 65,2% de los trabajadores eran blancos, 14,1% negros y 20,6% mestizos (Fajardo, 2017). Se constatan desigualdades de empleo juvenil en el municipio Plaza de la Revolución, que muestran la mayor proporción de jóvenes blancos con mejor representación de las mujeres (Vallellano, 2017).

Hay un ensanchamiento de la desventaja histórica de determinados grupos sociales, en particular la población negra que, como grupo, tiende a no disponer de los recursos para insertarse en el sector privado. Como apunta Campoalegre (2018), se reproducen roles sexistas

tradicionales en las relaciones de género, que revelan la escasa participación de las mujeres negras como propietarias de negocios. La contratación laboral, las actividades que desempeñan y las condiciones del empleo, colocan a esas mujeres en subalternidad, como tendencia alejadas de ser empresarias, especialmente en actividades más rentables y de mayor reconocimiento social vinculado al turismo y la inversión extranjera.

### Capítulo 3. Las políticas de educación en el decenio 2008-2018

Las políticas educativas siempre han estado entre las prioridades del Estado cubano desde 1959. Principios como cobertura universal, gratuidad a todos los niveles de enseñanza, y atención especializada a grupos sociales específicos continúan vigentes. Ello no significa la ausencia de cambios importantes en este sector, ya que el desarrollo de capacidades es un proceso de permanente actualización. A continuación, se describen aquellas políticas que las investigaciones han tenido en cuenta para explicar el comportamiento de las brechas de equidad.

Como antecedentes importantes en la década 2008-2018, las investigaciones destacan el Programa de Atención a la Primera Infancia con los Círculos Infantiles y el Programa Educa a tu hijo (en complemento a los servicios institucionalizados); la ampliación y construcción de nuevas escuelas; la atención a los niños y adolescentes en educación primaria y secundaria mediante la reducción a 20 y 15 alumnos por aula, respectivamente; el Programa de Atención a niños y niñas con necesidades educativas especiales (incorporación escolar y ubicación laboral de los egresados en correspondencia con sus posibilidades); el Programa de Maestros Generales Integrales y el Programa de Maestros Emergentes.

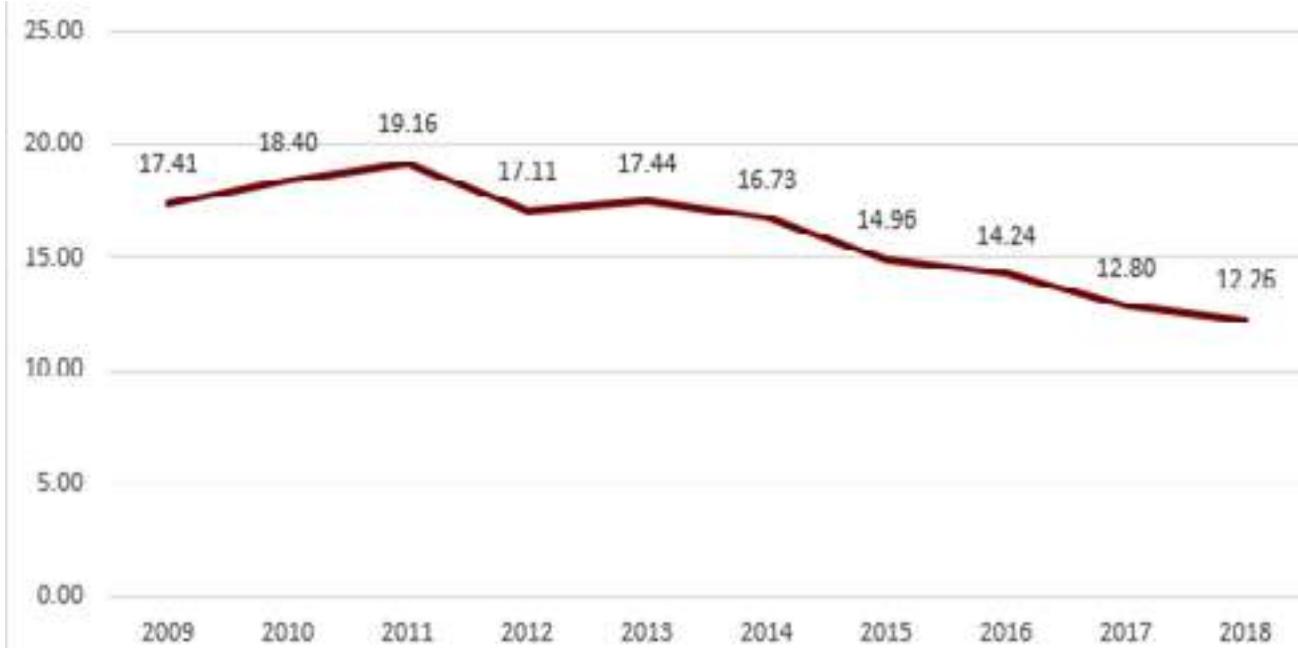
También subrayan, en relación con las tendencias de la equidad social, la introducción de la computación y programas audiovisuales en todos los niveles de enseñanza y la garantía de su soporte tecnológico; la formación de trabajadores sociales para todas las comunidades y las escuelas; la ampliación del programa de los Joven Club de Computación y Electrónica a todas las localidades para contribuir a la cultura informática de la comunidad, con prioridad para niños y jóvenes; la ampliación de bibliotecas escolares (Programa Editorial Libertad) y familiares; la formación de instructores de arte para las escuelas y comunidades; la creación de dos nuevos canales televisivos de corte educativo y la introducción de programas con cursos especializados de diferentes materias, incluyendo idiomas extranjeros (Universidad para Todos); la creación de las Cátedras Universitarias del Adulto Mayor; así como los Cursos de Superación Integral

para jóvenes desvinculados del estudio y el trabajo, con remuneración y con posibilidades de continuar estudios en la educación superior, entre otros.

En el caso de la enseñanza universitaria se destaca la creación de la Universidad de Ciencias Informáticas y el proceso de universalización con el surgimiento de un centenar de Sedes Universitarias Municipales (SUM) y filiales de instituciones de educación superior en localidades (urbanas y rurales).

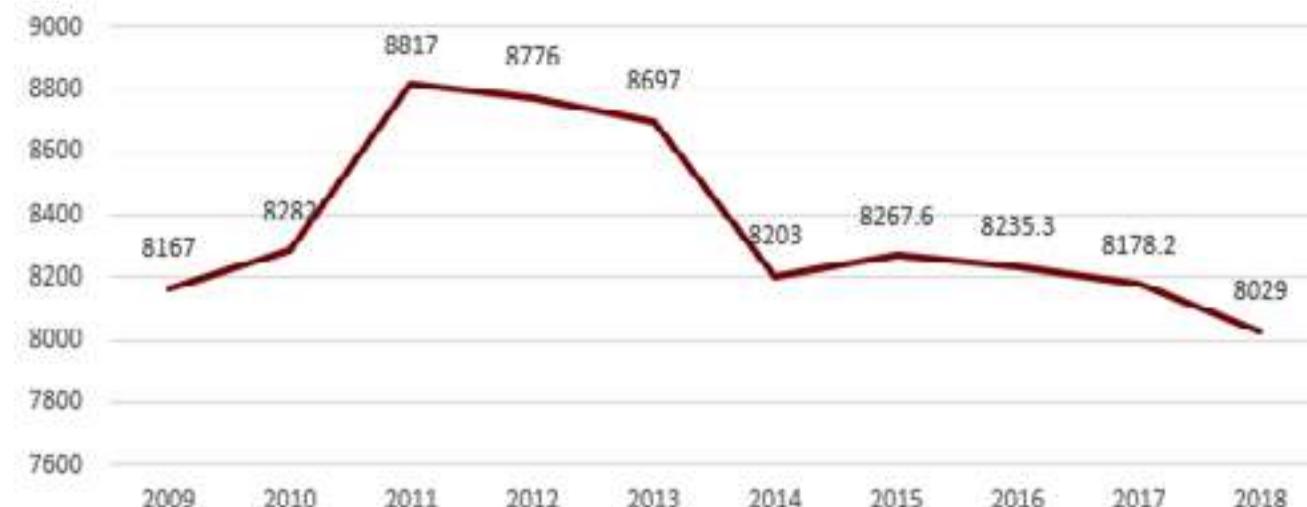
En el período 2009-2018 hay un decrecimiento del presupuesto del Estado destinado a la educación, así como del porcentaje de los gastos totales (Gráficos 3.1 y 3.2), aunque en términos de presupuesto ejecutado (en millones de pesos) existe un aumento respecto a los años anteriores a la actualización del modelo de desarrollo.

**Gráfico 3.1 Porcentaje de gastos en educación respecto al total de gastos en el presupuesto del Estado**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

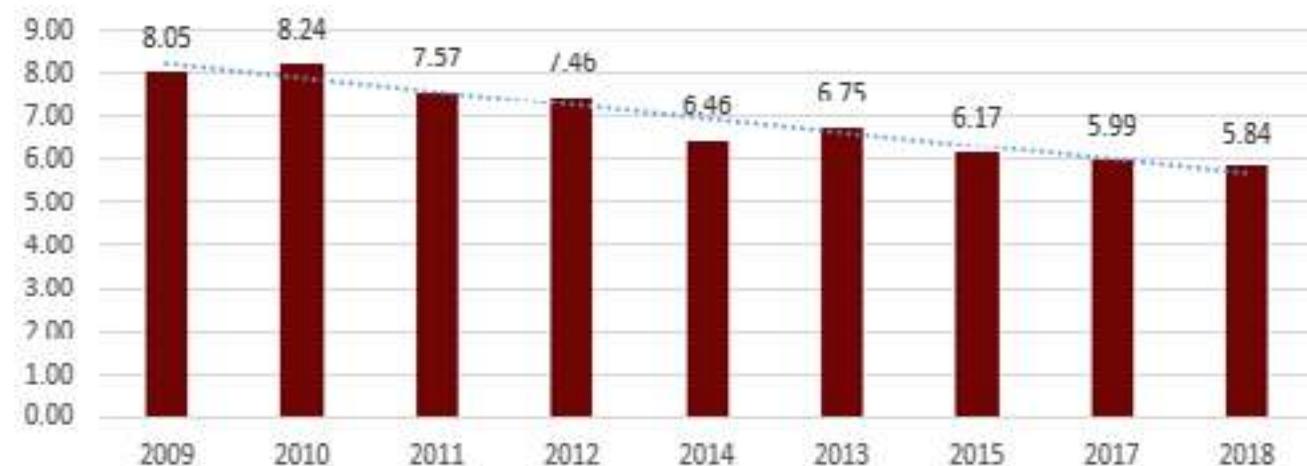
**Gráfico 3.2 Presupuesto del Estado destinado a gastos en educación (millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Como se observa en el siguiente gráfico, la participación de la educación en el PIB decreció en la etapa en un poco más de un 2%.

**Gráfico 3.3 La educación en el PIB (%)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Panorama económico y social de Cuba*. Años seleccionados.

De forma general, para el período se señalan como aspectos experimentales la adopción de un estilo democrático y participativo de dirección; la transformación de la labor educativa con la familia y la comunidad; una concepción curricular integral, flexible y contextualizada; un proceso de enseñanza aprendizaje desarrollador y el trabajo en redes de las instituciones educativas (MINED, 2017).

Estas innovaciones ocurren en el marco de la implementación de nuevos lineamientos de políticas, discutidos y actualizados a raíz de la actualización del modelo de desarrollo cubano.<sup>51</sup> La preservación del acceso universal como principio general y el aumento de la calidad y el rigor del proceso docente-educativo en todos los niveles y formas de enseñanza como meta estratégica, son complementados con otras directrices: establecimiento de un nivel educacional mínimo con carácter obligatorio, jerarquización de la superación permanente, incremento de la eficiencia del ciclo escolar, garantía de la formación vocacional y orientación profesional desde la primaria.

Con miras en la calidad se dispone la informatización del sistema de educación, el desarrollo de servicios de tecnologías educativas y generación de contenidos digitales y audiovisuales, la atención al personal docente y mejoramiento de sus condiciones de trabajo, así como la garantía de formación con más rigor, según necesidades de los centros educativos de cada provincia y municipio.

Con implicaciones en la cobertura se detalla el ajuste de la capacidad de la red escolar y el personal docente, aumento de las capacidades de los círculos infantiles a partir del desarrollo económico, sociodemográfico y los espacios geográficos y la atención especial al Plan Turquino.

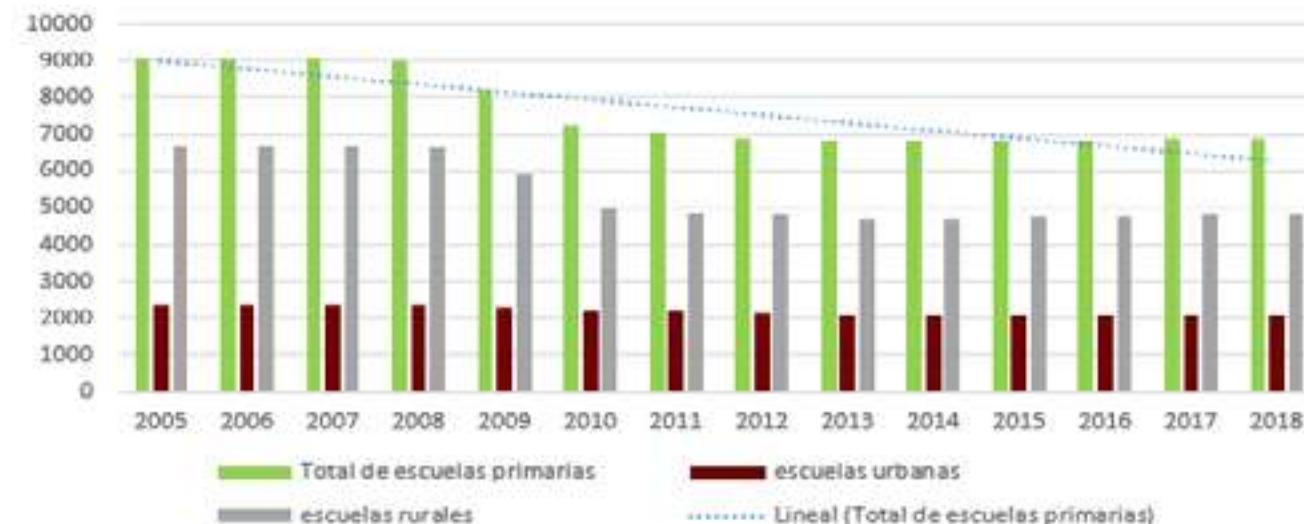
Sobre la enseñanza de nivel medio se focaliza el reconocimiento de los técnicos medios y obreros calificados, con el fin de reorientar la vocación. Específicamente en la Educación Superior se precisa el reajuste de matrículas en las diferentes especialidades y carreras según prioridades del plan de desarrollo; el incremento de matrícula en carreras agropecuarias, pedagógicas, tecnológicas y de ciencias básicas afines; la formación y desarrollo de la fuerza de trabajo calificada con corresponsabilidad de organismos, entidades, consejos de la administración y otros actores económicos y actualización de los programas de formación e investigación de las universidades en función de las necesidades que impone el modelo de desarrollo y las nuevas tecnologías.

Este marco orientativo comenzó a reflejarse en acciones aplicadas por la administración del sector. Un cambio significativo señalado por los estudios sobre desigualdades territoriales y etario-generacionales es la disminución de las escuelas primarias, secundarias básicas y preuniversitarias en el campo (Gráficos 3.4, 3.5, 3.6 y 3.7), así como la reducción de maestros, profesores y programas audiovisuales (Gráfico 3.8). También fue aprobada una política para la reestructuración de la red de instituciones de enseñanza artística con racionalidad en los gastos (2013).

51 Ver Lineamientos 120-125 en Tabloides Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para los períodos 2011-2015 y 2016-2021, pp. 22 y 23. Ver además tabloide *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, pp. 5-8, 13 y *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*, p. 24, consultados el 9 de agosto de 2017 en <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.

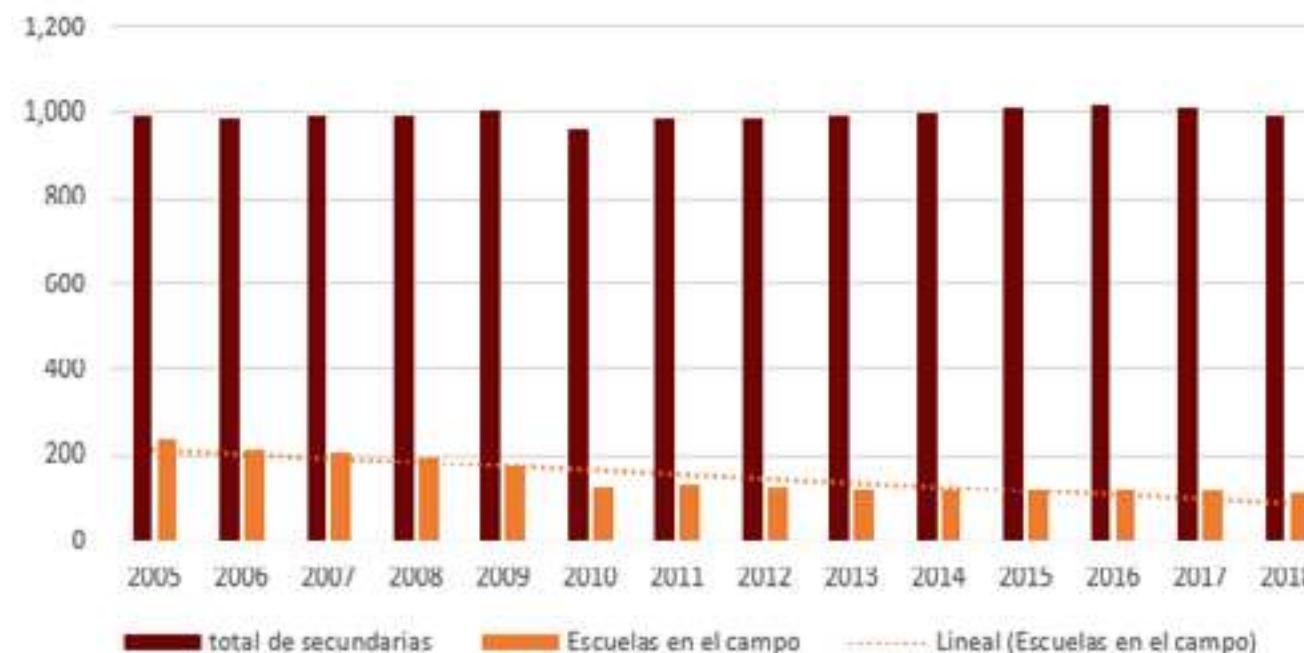
Una medida de contraste en el período fue el otorgamiento de licencias para el ejercicio del trabajo por cuenta propia a profesores inactivos en el sistema escolar para apoyar la formación de capacidades (“repasadores”)(2010).

**Gráfico 3.4 Cantidad de escuelas primarias. Análisis de tendencia en la desigualdad urbano-rural**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 3.5 Cantidad de escuelas secundarias. Análisis de tendencia en la desigualdad urbano-rural**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 3.6 Cantidad de escuelas de nivel preuniversitario. Análisis de tendencia en la desigualdad urbano-rural**



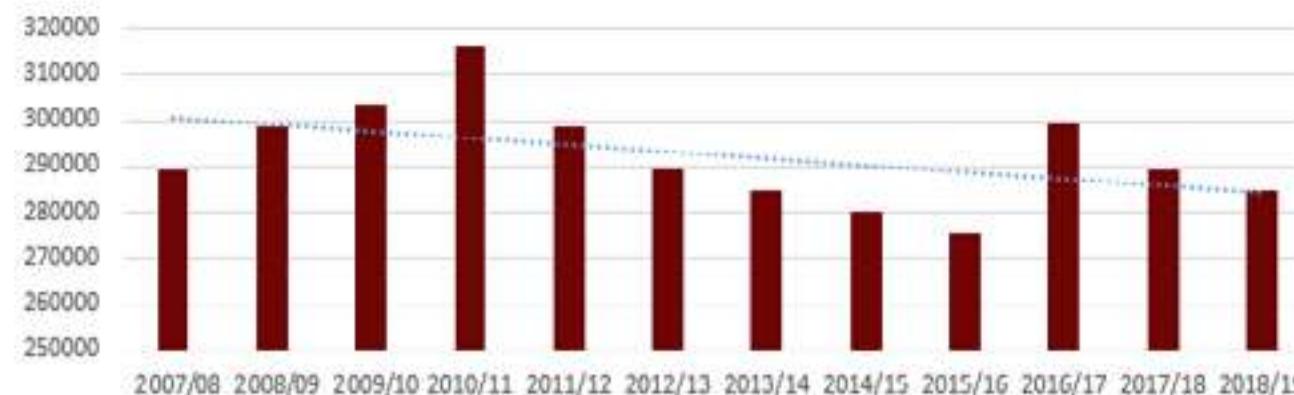
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 3.7 Cantidad de escuelas de otras enseñanzas. Análisis de tendencia**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 3.8 Total de docentes por curso escolar. Análisis de tendencia**



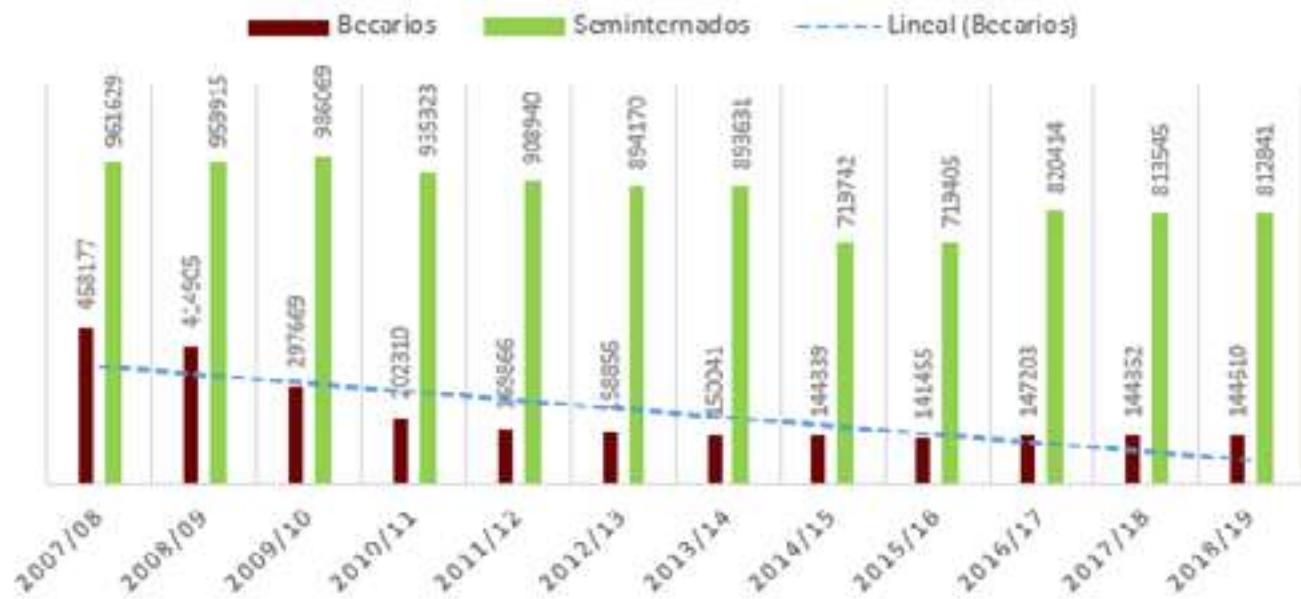
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

En el nivel de enseñanza medio superior y superior es donde más se concentran los análisis de políticas para el período 2008-2018. Las transformaciones que se destacan son la reducción de profesores e instituciones educativas bajo un criterio de eficiencia económica y las reformas en la enseñanza técnico-profesional.

Entre los cambios más citados en la enseñanza media superior se encuentran la redefinición de la política de superación, donde el Estado limita su responsabilidad a la garantía de cobertura escolar hasta el noveno grado (PCC, 2011); las modificaciones en torno a los programas de continuidad de estudios al concluir la enseñanza obligatoria, en correspondencia con la demanda necesaria de fuerza de trabajo calificada establecida por el Ministerio de Economía y Planificación. (Resolución Ministerial No. 306/2009); el incremento de la oferta para la enseñanza técnico-profesional y de oficios, respecto a la enseñanza preuniversitaria. (2010-2011) y la regulación del ingreso a los Seminternados e Internados (Resolución N° 5/2017 del Ministerio de Educación) (Gráfico 3.9).

Otras transformaciones son la creación de la estructura de especialidades de nivel medio superior con ingreso en noveno grado como la metalurgia, la refrigeración, la artesanía, el diseño artístico (2009-2010); la aprobación de nuevos planes de estudio para la formación de obreros calificados, con nivel medio básico profesional, para los alumnos que ingresan con noveno grado a los institutos politécnicos del país (Resolución Ministerial No. 111/09) y el incremento de la formación de obreros calificados, con 20 especialidades diferentes: moldeador-fundidor, mecánico de refrigeración, operario de actividades portuarias, electricista de mantenimiento industrial, jardinería y mecánica y operación de equipos agrícolas, etc. Para el técnico de nivel medio se proponen 49 especialidades, entre ellas: alojamiento hotelero, de nueva creación y cuyos graduados prestarán varios servicios en las instalaciones turísticas (2013-2014).

**Gráfico 3.9 Total de becarios y seminternados**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Entre los elementos más significativos de la enseñanza superior se encuentra la contracción de la educación universitaria. Ello se evidencia en la reducción y compactación de las Sedes Universitarias Municipales (SUM), y una nueva denominación de Centros Universitarios Municipales (CUM) que agrupan a los cuatro organismos formadores: Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Educación Superior (MES), Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (INDER) y Ministerio de Salud Pública (MINSAP) (Gráfico 3.10). También sobresale la disminución de docentes (2010-2011).

**Gráfico 3.10 Cantidad de Centros de Educación Superior y Centros Universitarios Municipales. Análisis de tendencia**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Otras políticas con efectos en la equidad, aplicadas en este nivel de enseñanza, han sido el cambio en la estructura de las carreras y el tipo de grado terminado —en relación con la cantidad de años cursados—, el que se limita a técnico medio, no bachiller, por lo que no permite directamente acceder a la educación superior. (Resolución 109/2009); el cambio en el sistema de ingreso a la educación superior, con la obligatoriedad de aprobar los exámenes de ingreso para acceder a cualquier modalidad de estudio. (2009-2010); la priorización de carreras técnicas y agropecuarias en el plan de plazas para los adolescentes graduados de duodécimo grado (2009-2010); la reapertura de los cursos por encuentros y la educación a distancia (2015) y la política para el estudio de los trabajadores utilizando el tiempo laboral por interés estatal.

Menos abordados en las investigaciones está la política para asegurar los recursos humanos e infraestructura requerida para el incremento de la calidad de la educación superior (2013) y el experimento de integración de universidades (2013, 2016). Por su carácter reciente, al final del decenio analizado, aún no se habían abordado los efectos de la política para la creación del nivel de educación superior de ciclo corto (2018); la determinación de la tipología de las Instituciones de educación superior (2018); la creación de los parques científico-tecnológicos con vínculos entre las universidades y entidades de ciencia, tecnología e innovación y las entidades productivas y de servicios (2018) y el perfeccionamiento del sistema nacional de grados científicos y la formación académica de posgrado (2018).

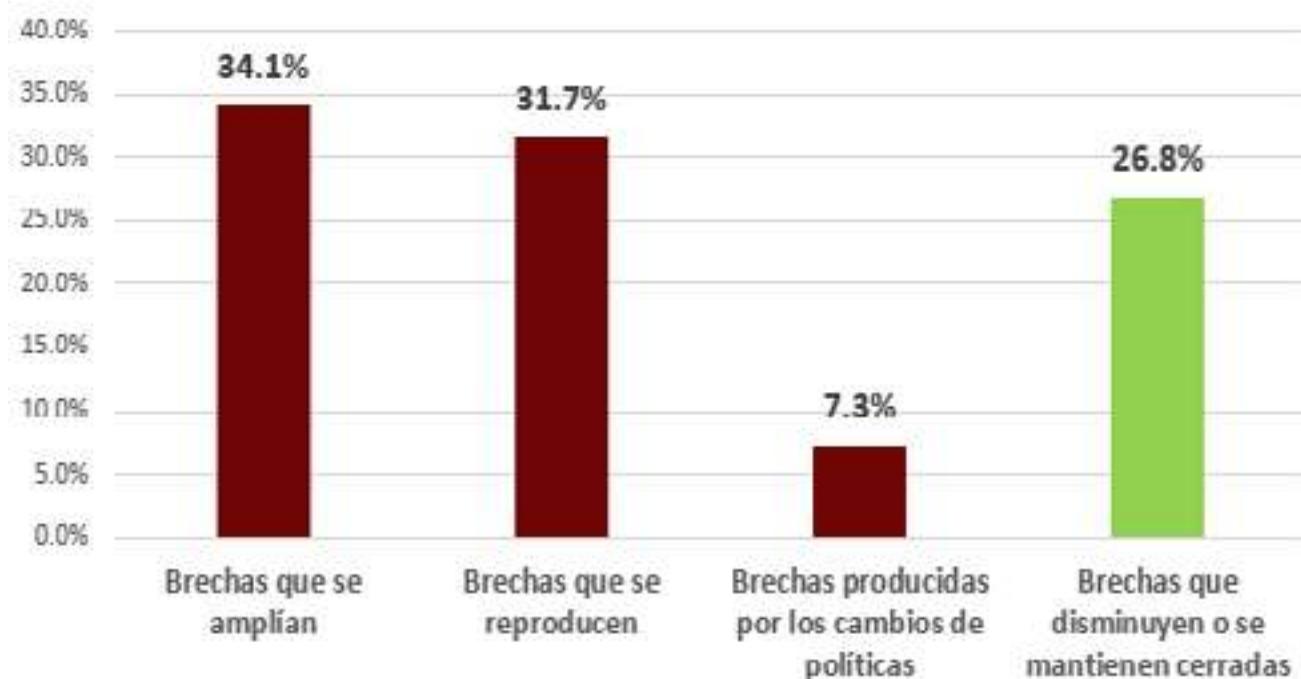
Respecto a otros tipos de enseñanza, un cambio importante es la política para el perfeccionamiento de las escuelas ramales y centros de capacitación subordinados a los organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales y administraciones locales (2013); pero sus resultados en materia de equidad no son tratados.

### Políticas educativas y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018

En las investigaciones sistematizadas se identificaron un total de 41 brechas educativas con cuatro tendencias (Gráfico 3.11). Los tipos de brechas que predominan son las clasistas y las territoriales (Gráfico 3.12), que además aparecen interseccionadas con desigualdades de género, color de piel y generacionales.

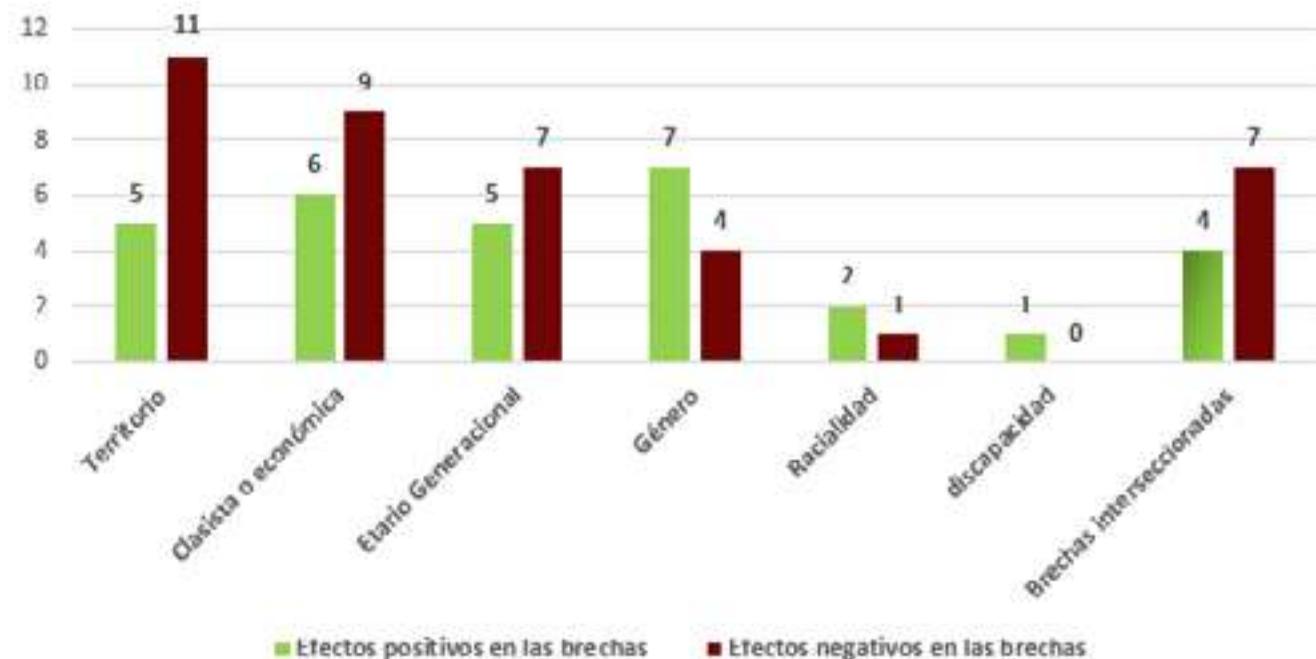
Los hombres jóvenes; las personas de origen obrero y campesino, estudiantes negros y mestizos; residentes en territorios rurales y de menor grado de desarrollo; niños, niñas y adolescentes de hogares en comunidades periféricas y jóvenes de comunidades marginadas son grupos sociales, cuya condición de desventaja formada por la intersección de diferentes identidades, atributos y recursos asociados a las desigualdades, le perjudica ante los cambios en las políticas educativas.

**Gráfico 3.11 Comportamiento de las brechas diagnosticadas en el ámbito educativo**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

**Gráfico 3.12 Efectos de las políticas educativas 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad**

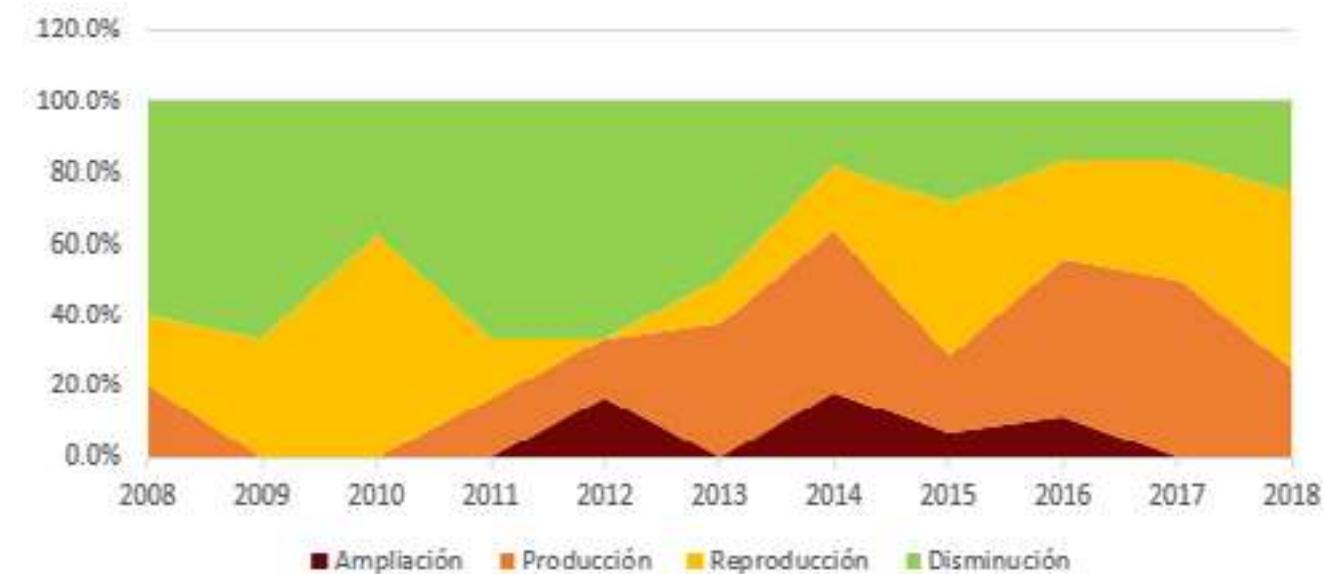


Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

El alto grado de inclusión en actividades de estudio fue un logro identificado en todos los años de la década analizada. Hasta el 2013 hay un predominio de hallazgos científicos (entre un 50 y 60%) sobre la disminución de las desigualdades (excepto en 2010), tendencia que disminuye significativamente hasta el final de la década analizada (Gráfico 3.13).

Desde la aprobación de los lineamientos se fueron incrementando las evidencias sobre la producción y reproducción de desigualdades, donde en 2014 y 2017 hubo entre un 45 y un 50% de investigaciones que demostraron la aparición de nuevas brechas. Mientras que en 2015 y 2018 casi la mitad de los estudios hicieron hincapié en la persistencia de determinadas desigualdades. La ampliación de las brechas, aunque no llegue a ser el tipo de resultado que prepondera en ningún año, sí aparece reflejada entre 2012 y 2016. La recomposición del patrón socio-clasista de acceso a la enseñanza superior fue alertada en seis de los diez años que se analizaron.

**Gráfico 3.13 Tendencias anuales de las brechas por efectos de políticas educativas (según cantidad de mediciones en investigaciones)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

### El papel de las políticas educativas en la disminución y eliminación de brechas

Las políticas educativas han tenido algunos efectos positivos en las desigualdades de género. Echevarría y Lara (2012) refieren que las mujeres ocupadas con nivel superior y medio superior mantienen durante los últimos diez años una tendencia creciente que se enmarca entre el 70-80% del total de la fuerza laboral femenina; mientras los hombres se incrementan entre un 52-62%.

Ello está muy relacionado con la tendencia a la feminización de la educación media y superior<sup>52</sup>, con un impacto en el alto nivel educativo de las mujeres ocupadas (Ver Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Ávila, 2010; Echevarría y Lara, 2012; Echevarría y Tejuca, 2015; Domínguez, 2016) y el aumento del número de mujeres en cursos de postgrados, maestrías, estudios que también incorporaron en sus contenidos la perspectiva de género, como

52 Las mujeres jóvenes constituyen el 55% del estudiantado y entre las universitarias son casi seis puntos porcentuales más que sus pares hombres. Los totales de graduados para la educación media en el curso 2010 -2011 fueron de 250462 y para la superior 85757; de ellos fueron mujeres 118316 (47%) y 53821 (62%) respectivamente (ONEI, 2012).

las especialidades de Comunicación, Derecho, Sociología, Psicología (Fleitas, 2013; Castañeda, 2018).

También se resalta la ampliación de derechos de acceso al sistema de capacitación de personas transexuales y actores que toman decisiones y brindan servicios a esta población (Castro, 2014).

Por otra parte, desde un enfoque interseccional entre género y discapacidad, se mantiene la garantía de la preparación en la Educación Especial de las niñas con necesidades educativas especiales, en igualdad de condiciones con los niños, asegurándoles su continuidad de estudios, o de preparación para desempeñar un oficio (Castañeda, 2018).

En la dimensión etario-generacional de la equidad, también ha habido efectos positivos. Diversos autores concluyen que los programas sociales<sup>53</sup> ampliaron la oportunidad de superación para jóvenes de diferentes sectores sociales que habían interrumpido sus trayectorias educativas o no habían accedido a la educación terciaria. Desde un enfoque interseccional se subraya que muchas de estas personas son de piel negra o mestiza, hijos/as de familias vulnerables, mujeres que interrumpieron su proceso de formación por maternidad y jóvenes rurales<sup>54</sup> (Bombino, 2015, 2017; Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Chávez, et al., 2008; Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Zabala, 2009, 2010, 2012; Domínguez, 2016; Gómez, 2011; Estévez y Abadie, 2014). Igualmente se sostiene una mayor incorporación de jóvenes a centros de trabajo y estudio, mediante el trabajo educativo y preventivo de actores locales (Gómez, 2011).

Fonseca (2010) refiere que se han mantenido las oportunidades de atención focalizada para niños/as que no van al círculo infantil; así como para niños/as y adolescentes con problemas de conductas y sus familias.<sup>55</sup> Centrándose en otro grupo etario, Abreu (2016) y Rodríguez (2018) aluden a la focalización en adultos mayores, con el desarrollo de instituciones y programas socio-educativos especializados en este segmento poblacional, tanto en zonas rurales como urbanas.

Desde una perspectiva clasista y socio-económica se señala el alto grado de inclusión social en actividades de estudio (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Obama, 2011; Vallellano, 2017;

53 Universalización de la Enseñanza Superior: Plan de Formación de Maestros y Enfermeros Emergentes, Trabajadores Sociales, Programa Educativo “Álvaro Reynoso” y el Programa de Superación Integral para Jóvenes.

54 En el curso 2007-2008 se alcanzó la mayor matrícula universitaria con 743 979 estudiantes superando cinco veces la matrícula del 2001-2002 (Ver Bombino, 2015, 2017).

55 Un ejemplo referenciado en una investigación apunta que en el barrio San Isidro (Habana Vieja), en 2010, existían 387 niños son atendidos por el Programa “Educa a tu Hijo”, de ellos, 385 procedentes de familias con problemas de salud y sociales. Los niños que no asisten a Educa a tu Hijo habían sido atendidos y controlados por los encargados de este mismo programa. Por otra parte, El MINED (Ministerio de Educación) y el MININT (Ministerio del Interior) habían materializado un proyecto denominado Estrategia de Detección Temprana que inicia la captación de riesgo desde el embarazo y así potenciar la capacitación de los factores (Ver Fonseca, 2010).

Espina, 2008, 2010, 2015; Echevarría y Tejuca, 2015; Domínguez, 2016; Muñoz, 2014; Peña, 2009). Se argumenta desde algunos indicadores, por ejemplo, la tasa de escolarización primaria de 99,2%, la retención escolar en secundaria básica de 98% (ONEI, 2012) y las garantías de continuidad de estudio<sup>56</sup>.

Otras autoras refieren la modificación de la composición social del estudiantado universitario, extendiendo las oportunidades educativas<sup>57</sup> a sectores más amplios de la sociedad, en particular a jóvenes procedentes de grupos sociales con menores ventajas, lo que evita la elitización de los profesionales (Domínguez, 2008; Ávila, 2010; Pérez, 2011; Echevarría y Tejuca, 2015; Zabala, 2012; Domínguez, 2016; Curbelo, 2016; García, 2016).

Más específicamente, Voghon (2015) y Zabala (2012) apuntan que las familias pobres han logrado aprovechar las oportunidades educativas y de superación, con lo cual han alcanzado niveles educativos medios o con alguna especialización. Aquellos núcleos con intermitencias dentro de la pobreza destacaron por un incremento más significativo en los niveles de escolaridad, donde ha influido el aprovechamiento de políticas educativas alternativas y fuera del contexto familiar (sistema de becas en secundaria y preuniversitario)<sup>58</sup>.

En cuanto a la reducción de desigualdades territoriales, las investigaciones llaman la atención sobre el acercamiento físico de las filiales universitarias a las localidades (urbanas y rurales), lo cual reforzó la masificación de la educación terciaria<sup>59</sup> (Bombino, 2017; Domínguez,

56 Datos brindados por la prensa al cierre del pasado curso escolar, indicaban que los 125 702 estudiantes de Secundaria Básica que culminaban el noveno grado tenían garantizada la continuidad de estudios en la enseñanza Media Superior (Juventud Rebelde, 2011/ 22-6). Cuba ocupa el lugar 16 según el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (Juventud Rebelde, 2012 p.17 citado por Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

57 Se redujeron desigualdades históricas relacionadas con los cambios que se introdujeron en el sistema de educación a partir de los años ochenta, donde la contracción de las matrículas y la introducción de requisitos de ingreso, crearon disparidades entre jóvenes con acceso y jóvenes sin éxito, donde predominaban negros y mestizos, del sexo masculino y procedentes de familias de escasos ingresos y con bajo nivel educativo. En ello influyeron los nuevos programas sociales e iniciativas de formación técnico profesional, donde se ampliaron numéricamente las ofertas de carreras universitarias, aumentado los matriculados y graduados. El curso 2000-2001 inició con una matrícula de 128 403, lo cual significó un aumento moderado respecto al anterior. Para los cursos 2005-06, 2006-07 y 2007-08 las cifras habían aumentado notablemente, estas se comportaron de la siguiente manera: 487 539, 658 134 y 743 979 respectivamente (ONE, 2010). Como evidencia la socióloga Niuva Ávila (2010), las políticas educativas diseñadas a partir de este período, garantizaron la oferta de una plaza universitaria a cada graduado universitario.

58 Las sedes universitarias alcanzaron su matrícula máxima en el curso 2007-2008 con 609 383 estudiantes, cifra que representó 82 % de la matrícula total de la educación superior cubana del mencionado curso y que superó cinco veces la del 2001-2002 (Ministerio de educación superior, 2015). Los datos de matrícula del curso 2008-09 en la Universidad de La Habana permiten constatar la significación de esta modalidad de estudio en el orden cuantitativo. Considerados todos los tipos de cursos –regular diurno, por encuentros, vespertino nocturno, a distancia y continuidad de estudios–, estos últimos representaban el 5 % de la matrícula de esa institución docente, con un total de 23 536 estudiantes, de ellos el 63, 8% mujeres (www.uh.cu/sitios/ekoweb, 2010 (Zabala, 2012).

59 Con las sedes universitarias municipales, en solo cinco años, la matrícula de nivel superior haya crecido dos veces y media, la mayor cifra alcanzada en la historia del país (Domínguez, 2008) La matrícula en la enseñanza superior creció 4,7 veces entre el curso 2000/2001 y el curso 2009/2010 como resultado de los programas sociales antes señalados (ONE, 2005 p.19; ONEI, 2010 pp.18-19), aunque en los dos últimos cursos ha disminuido en 1,7 veces, como resultado de la reducción de las Sedes Municipales y la prioridad a la enseñanza técnica y profesional (Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

2008; Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Chávez, et al., 2008; Domínguez, Castilla y Rego, 2013). En espacios más específicos, Plasencia (2017) subraya el aumento del desarrollo profesional en territorios donde se aplicaron programas sociales tras la reconversión azucarera.

### El papel de las políticas educativas en la producción y reproducción de desigualdades

En los primeros años de vida, se identifica la desventaja de hogares excluidos de las posibilidades de círculo infantil, con impedimentos en las opciones de cuidado en el sector privado, fenómeno que se agrava en comunidades periféricas y vulnerables (Gómez, et al., 2017; Esquenazi y Rosales, 2017). En este tipo de territorio además se da otro fenómeno. Los espacios de servicios sociales no dan abasto en algunas comunidades con altas tasas de inmigración, lo que genera procesos de exclusión social<sup>60</sup> (Chávez, et al., 2008; Soler, 2013; Gómez, et al., 2017).

Respecto a los niveles primario y secundario se describen tres tendencias complejas:

a) precarización de servicios educativos en territorios periféricos<sup>61</sup> (Gómez, E. et al., 2017; Proenza, 2014).

b) exclusión de niños, niñas y adolescentes de hogares en comunidades periféricas respecto a los servicios educativos que brindan instituciones estatales como las casas de cultura, bibliotecas populares, joven clubs de computación, áreas deportivas, u otros que se ofrecen en el sector privado, como vías para enriquecer su educación (Gómez, E. et al., 2017).

c) urbanización de los espacios educativos<sup>62</sup> (Hernández y Martínez, 2017; López, Herrera y Agüero, 2017).

Esta última está muy relacionada con las políticas de territorialización y compactación de algunos servicios educativos, en busca de una mayor eficiencia económica de la política social. Sin embargo, las tendencias en la matrícula y la retención escolar demuestran las contradicciones

<sup>60</sup> El ingreso al círculo infantil, al requerir de residencia legal en la provincia y de un trabajo oficialmente reconocido, les está negado (Gómez, et al., 2017).

<sup>61</sup> Ineficacias de programas educacionales en contextos de marginalidad, donde más necesaria es la educación para romper el ciclo de reproducción de las condiciones desventajosas en que se desarrollan los miembros más jóvenes de estos grupos: “Los docentes no asisten a las viviendas y los tutores solo acuden a la escuela en el espacio reglamentado de las reuniones de padres. De acuerdo a lo referido por las familias, en ninguno de los casos el alumnado recibe una atención diferenciada por parte de la escuela. En la comunidad de Indaya no se conocía de la existencia del Programa Educa a tu Hijo” (Gómez, E. et al., 2017, p.53).

<sup>62</sup> En los servicios de educación los datos de Crucecitas muestran más afectación debido a la disminución de las escuelas primarias, disminución de las secundarias básicas; así como la disminución de maestros, profesores y programas audiovisuales (López, Herrera y Agüero, 2017).

entre un enfoque centrado en la optimización de recursos y la búsqueda de la eficacia política en términos de cobertura y equidad en el acceso y los resultados.

**Tabla 3.1 Tendencias en la matrícula y la retención escolar**

		2009/10	2012/13	2015/16	2017/18	2018/19
matrícula	Primaria	811 598	732 683	685 139	696 288	709 934
retención			99,2%	99,2%	99,7%	
matrícula	Secundaria básica	404 148	405 535	379 829	351 242	328 554
retención			95,1%	93,5%	93,6%	
matrícula	Preuniversitario	198 061	154 809	149 894	143 894	140 670
retención			80,0%	82,3%	83,4%	
matrícula	Técnica-profesional	264 458	209 390	197 581	192 086	191 431
retención			71,3 %	81,3 %	79,6 %	
matrícula	Obrero calificado	30 033	94 893	78 095	58 067	49 755
retención			79,1%	78,1%	78,8%	
matrícula	Educación Superior	606 863	261 468	165 926	224 944	240 813

Leyenda:  (máximo valor)  (mínimo valor)

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

La feminización de la educación es señalada como un efecto positivo; pero también es controversial. Persisten otros tipos de desigualdades de género en la selección de carreras que repercute en las futuras trayectorias laborales. Como bien señala Ávila:

El crecimiento de la matrícula femenina, aunque no significa el logro de la equidad de género, sí constituye un avance importante. Las diferencias aún se evidencian en que siguen seleccionando determinados grupos de carreras según criterio de género, lo que limita las potencialidades de cada sexo de experimentar otras trayectorias profesionales y aunque se ha alcanzado una ganancia, en este sentido aún las mujeres solo representan el 38,8% de los estudiantes de las Ciencias Técnicas, contra el 71% en las Ciencias Sociales y Humanísticas (Ávila, 2010, p.132).

Otra autora llama la atención sobre la otra “cara de la moneda”. Desde un enfoque de las masculinidades, es preocupante la tendencia decreciente de los hombres jóvenes en la participación de la educación universitaria:

La intensa feminización de la educación superior, y con esta de los sectores profesionales, si bien es uno de los grandes logros sociales en el sentido de favorecer una mayor inclusión e igualdad de las mujeres, obliga a considerar políticas que también estimulen el interés de los jóvenes hombres en la formación universitaria

y garanticen las posibilidades reales de acceder a esta y completarla con éxito (Domínguez, 2016, p.99).

La poca correspondencia entre la oferta educativa de la enseñanza técnica y las motivaciones y expectativas de las mujeres jóvenes, las coloca en desventaja para insertarse y graduarse, lo que ha dado lugar a una disminución de la matrícula de mujeres y de las graduadas en este nivel de enseñanza. También ha habido un decrecimiento de la proporción de mujeres en la matrícula de enseñanza media (Echevarría y Tejuca, 2015; Domínguez, 2016). Como se constata en el análisis de estas autoras, en el curso 2007-2008 matricularon 18 699 mujeres menos y 21 570 hombres más que en el curso 2002-2003 (ONEI, 2004, 2008). En este tipo de educación, los hombres constituyen la mayoría de los matriculados y de los graduados. Por su parte, la retención escolar aumentó de 63,5 % (en el curso 2002-2003) a 82,9% (en el curso 2007-2008) (ONEI, 2008). De forma general, ha habido un incremento de estudiantes desvinculados que no continúan estudios por la no coincidencia entre aspiraciones de jóvenes y la oferta educativa habilitada por la política en función de necesidades laborales del país (Estévez y Abadie, 2014; Curbelo, 2016; García, 2016).

La contracción de la educación media superior y superior, y la reubicación territorial de centros educacionales, han sido señaladas como factores graves en el aumento de las brechas educativas. Ello ha repercutido en desigualdades de acceso entre cohortes generacionales (Tejuca, et al., 2017; Domínguez, 2016, Estévez y Abadie, 2014; Curbelo, 2016; García, 2016); así como entre diferentes comunidades (Estévez y Abadie, 2014; Gómez, E. et al., 2017; García, 2016).

Una docena de investigaciones concluyen que dicha contracción también ha influido en la recomposición del patrón socio-clasista de acceso a la enseñanza superior con afectación para grupos con menores posibilidades históricas de acceso: personas de origen obrero y campesino, población no blanca, territorios rurales y de menor grado de desarrollo (Espina, 2015; Domínguez, 2016; Bombino, 2017, 2015a; Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Gómez et al., 2017; Vallellano, 2017; Almeida, 2011 citada por Campoalegre, 2018; Tejuca, et al., 2015; Tejuca, et al., 2017; Curbelo, 2016; García, 2016).

A partir de un análisis de los datos del curso 2014-2015, Tejuca, et al. (2017) demuestra que se ha producido un incremento de 10,1 unidades porcentuales de estudiantes blancos que accedieron a la Educación Superior. Como bien reflejan estos autores, en el estrato etario de 18 años, los blancos representaron el 62,4%; en los estudiantes de preuniversitario, el 68,9%, en los que optaron por carrera universitaria, el 69,8%; y en los que accedieron, el 72,5%.

Del mismo modo, la política de distribución de plazas para el estudio de carreras universitarias reproduce patrones de estructura socio-ocupacional por territorio, obstaculizando la movilidad social

(Tejuca, et al., 2015; García, 2016). De ahí que persista la tendencia de una población con menores niveles de educación y calificación en zonas rurales y en comunidades urbanas periféricas o con vulnerabilidad socio-económica (Elías, 2017; Bombino, 2017, 2015, 2015a; Gómez, et al., 2017; Beltrán y Serrano, 2010). Al respecto se analiza que, en el 2012, el 16,9% de los jóvenes urbanos asistían a la Educación Superior frente a un 5,5% de los rurales (Bombino, 2015, 2017). En el caso de la periferia urbana, un ejemplo elocuente lo ofrece Gómez, et al. (2017): en la comunidad insalubre de Indaya, con una población más joven, ningún joven ha ingresado en la universidad.

También se señala la autorreproducción de las clases de dirigentes y profesionales, a partir del capital cultural (Tejuca; et al., 2015, 2017; Tejuca, Gutiérrez, García, 2015; Domínguez, 2016; Curbelo, 2016; García, 2016). Sus descendientes acaparan las oportunidades de acceso a la Educación Superior; activo que, combinado con otros, media en los procesos de movilidad social ascendente. Un ejemplo ilustrativo es que en el curso 2013-2014, los hijos de madre profesional o dirigente que accedieron en relación a los que optaron fue de 70,6%. El segundo grupo de importancia fueron los hijos de amas de casa con un 23,6%, y en tercer lugar estuvieron los hijos de madres obreras con un 15,6 % (Tejuca, et al., 2017, 2015). Dos investigaciones (Gómez, et al., 2017; García, 2016) apuntan que el nivel escolar de las madres igualmente repercute en la distribución desigual por tipo de enseñanza entre los jóvenes que cursan el ciclo medio superior.

Por otro lado, en los sectores vulnerables, hay un decrecimiento de la oportunidad de optar por la modalidad de continuidad de estudios, dado el aumento de requisitos y los bajos rendimientos por déficits acumulados en las trayectorias educativas (Zabala, 2012; Estévez y Abadie, 2014; García, 2016; Curbelo, 2016). Sin embargo, estas no son las únicas causas. Otras investigaciones complementan este análisis con otros factores.

Varias investigaciones aluden a las desigualdades entre familias que pueden pagar repasadores o profesores para aprobar las pruebas de ingreso y obtener la carrera deseada y familias que no (ante la insuficiencia en la preparación por parte de las instituciones formales) (Estévez y Abadie, 2014; Gómez, et al., 2017; Domínguez, 2016; García, 2016).

Se adicionan las ventajas o desventajas que pueden tener los núcleos familiares por su capacidad financiera para respaldar gastos colaterales en el proceso educativo en diferentes niveles de enseñanza como ropa, calzado, alimentos, transporte, etc. (Estévez y Abadie, 2014; Gómez, et al., 2017; Domínguez, 2016; García, 2016). En los niveles previos de enseñanza, un estudio en barrios periféricos arrojó las dificultades para cubrir gastos en ropa, calzado, mochila, transporte (Gómez et al., 2017).

Otra investigación sobre educación superior hizo alusión al aumento del gasto educativo en los presupuestos familiares, lo cual es problemático solo cuando empieza a afectar los niveles de equidad: “Constatamos en el día a día el laberinto que significa para familias y estudiantes solventar el dinero necesario para los almuerzos “en la calle”; o los tan socorridos 20 CUP diarios para el transporte en “almendrón” en aras de la puntualidad; los cientos de CUP para fotocopias, escaneos e impresiones que se ofrecen en las emergentes “copisterías” por cuenta propia; o por último, los conceptos mucho más graves que tienen que afrontar quienes vienen de otras provincias, como un alquiler “particular” que reúna las condiciones básicas para un mejor aprovechamiento escolar. Se atisba entonces que, en el abanico de gastos derivados de la opción de cursar estudios superiores, tienen una parte importante los productos ofrecidos por el sector no estatal a precios de oferta y demanda” (García, 2016 p.60).

Estos fenómenos se reflejan en trayectorias educativas diferenciadas, a partir de las desigualdades entre los espacios educativos tradicionales de los cursos regulares y los nuevos espacios emergentes (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Zabala, 2012; Domínguez, 2016; Echevarría y Tejuca, 2015).

Zabala (2012) refiere que: “Una investigación realizada con el propósito de valorar el impacto social de las Sedes Universitarias Municipales adscritas al Ministerio de Educación Superior en los municipios Marianao y La Lisa (Almaguer, 2008), particularizando en dos fuentes de ingreso –Trabajadores Sociales y Curso de Superación Integral para Jóvenes Desvinculados–, constató la significación que para estos jóvenes representaban los conocimientos adquiridos en su cultura general integral, vida social y familiar, por la influencia de los mismos en la mejor preparación para realizar su trabajo, en sus relaciones interpersonales, sociales y familiares; asimismo la repercusión que tiene para ellos convertirse en estudiantes universitarios; sin embargo, al propio tiempo identificaban como barreras la insuficiente preparación del claustro, el poco conocimiento del perfil de las carreras y el cambio frecuente de tutores” (Zabala, 2012, p.6).

Los programas docentes fueron los mismos, pero las SUM contaron con una mayor flexibilidad en las exigencias docentes. La preparación del estudiantado que accedió a las aulas universitarias sin evaluaciones previas, llevaban tiempo desvinculados de la actividad de estudio, y esto limitó en muchos casos el aprovechamiento adecuado de esas oportunidades (Domínguez, Castillo y Rego, 2013, p.54).

Este panorama plantea varios desafíos para repensar el futuro de las políticas educacionales y de otras políticas sociales, garantes de condiciones claves para el éxito de un proceso educativo.

## Capítulo 4. Las políticas de salud en el decenio 2008-2018

El sector de la salud es un pilar fundamental de la política social en Cuba. Universalismo, gratuidad, inclusión, inversión y actualización tecnológica, tratamiento humanista, formación sistemática del talento humano, amplia participación social y gestión basada en la prevención, transversalizan las políticas de salud hasta la actualidad.

Las investigaciones consultadas reconocen un conjunto de programas que preceden los cambios de la última década —muchos de ellos trascienden hasta el presente— que contribuyen a la equidad social. Estos marcaron pautas en diferentes contextos históricos. Entre ellos se encuentran el Servicio Médico Social Rural (Ley 723 de 1960) y el surgimiento del Policlínico Integral como centro de las áreas de salud (1964), donde se impulsa el Programa de Atención Integral a la Mujer; el Programa de Atención Integral al Niño; el Programa de Atención Integral al adulto; el Programa de Control de Enfermedades Trasmisibles; el Programa de Higiene Urbana y Rural; el Programa de Higiene de los Alimentos; el Programa de Medicina del Trabajo.

En 1966, con la consolidación del modelo de policlínico, se suman el Programa de Atención Materno Infantil, el Programa de Asistencia Estomatológica; y el Programa de Higiene Escolar. Con el surgimiento del nuevo modelo de Policlínico Comunitario en la década del 70, se reorganizan los Programas Existentes en tres grupos: Programas de Atención a las Personas, centrados en la atención focalizada por condición de género, etaria, y de morbilidad; los programas de Control del ambiente desde un enfoque territorial y los Programas de optimización de los servicios.

También son referenciados el Programa del Médico y la Enfermera de la Familia, donde se identifica una fase inicial experimental y se extiende al área rural (1984-1989); una fase de estancamiento (1990-1994); una fase de perfeccionamiento metodológico (1994-2002) y la fase del Proyecto Revolución (2003-2010), donde se reparan, amplían y modernizan los inmuebles, se capacita al personal, se dota a los policlínicos de ultrasonido, áreas de rehabilitación, algunas endoscopías y optometría, donde “los servicios de más calidad se acercaron a la población y estuvieron al alcance del consultorio del Médico y Enfermera de la Familia” (Rojas, 2016, p.50).

Las investigaciones citan otras experiencias claves, existentes previas al período sistematizado, entre ellas, el Programa Nacional de Vacunación, el Programa de Planificación Familiar y Riesgo Reproductivo, el Programa de prevención, detección temprana y atención del VIH/SIDA, los Programas de Prevención de los Cánceres Cérvico Uterino, de Mama, de Pulmón, el Programa de Atención Integral a casos de Onco-pediatría, los programas para tratar

la diabetes mellitus, hipertensión arterial, asma bronquial y cardiopatía isquémica, el Programa Nacional de Acción sobre los Accidentes en Menores de 20 Años, el Programa de Maternidad y Paternidad Responsable, el Programa para una Conducta Sexual Responsable, el Programa de Educación Comunitaria Para la Vida; el Programa Nacional de Prevención de la Conducta Suicida, el Programa Nacional de Atención Integral a la Salud del Adolescente; la Estrategia Nacional para la Atención Integral a Personas Transexuales, los Programas para prevenir y atender hábitos tóxicos: tabaquismo, alcoholismo y drogadicción, el Programa Nacional de Agua Potable, la higienización y control de vectores; la creación de Centros Comunitarios de Salud Mental (CSMC), entre otros.

A partir del 2008 se implementan nuevas políticas con diferentes efectos en la equidad. En 2009 se establece la Reorganización de las Comisiones de Ética Médica a nivel de unidad, municipio, provincia y nación (Resolución Ministerial No. 138). En 2010 se aprueba el procedimiento para el acceso a los servicios médicos y estomatológicos en los centros asistenciales del país (Resolución 2/2010) y el procedimiento sobre subsidios por diferencia de precios a cumplimentar por las empresas y establecimientos del sector (Resolución 67/2010).

Entre 2011 y 2017 se aprueban documentos que constituyen el marco orientativo para los cambios en el sector. Se ratifica la universalidad como un principio de cobertura; pero se subraya en la eficiencia y el ahorro; así como la necesidad de aumentar la calidad en los servicios, incluyendo la atención de urgencias, el transporte sanitario y los servicios farmacéuticos, el cumplimiento de la ética médica, lograr la satisfacción de la población y el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la atención al personal de la salud.

Para ello se prioriza la formación, desarrollo y estabilidad de los especialistas según necesidades del país y los compromisos internacionales, con lo que se consolida la enseñanza y el método clínico y epidemiológico.

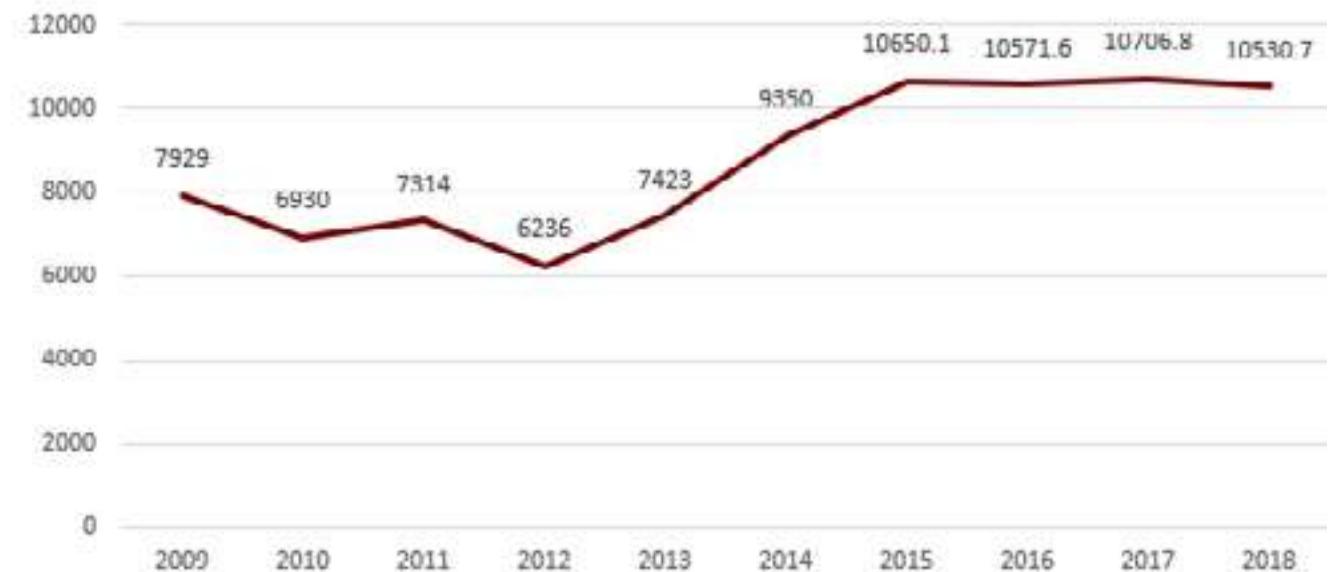
La interdisciplinariedad, la intersectorialidad y la participación comunitaria son remarcados como principios de trabajo en todas las acciones, donde la prevención es un eje central a partir de la promoción del mejoramiento de estilos de vida que incrementen los niveles de salud en todos los segmentos poblacionales.

La sostenibilidad del mejoramiento de las condiciones higiénico-epidemiológicas que determinan las enfermedades transmisibles que más impactan en el cuadro de salud y el medio ambiente (especialmente las de transmisión hídrica, por alimentos y por vectores), la personalización de los servicios, la consolidación del Programa Nacional de Medicamentos, y el desarrollo y consolidación de la Medicina Natural y Tradicional, se fijan como otras de las prioridades de la etapa. El presupuesto del Estado orientado a los gastos en salud y asistencia social ha aumentado a

partir de 2014 de forma general; lo cual es lógico si se enfoca la tendencia al envejecimiento poblacional y su relación con la tasa de morbilidad y la demanda de servicios de asistencia (Gráfico 4.1 y 4.2).

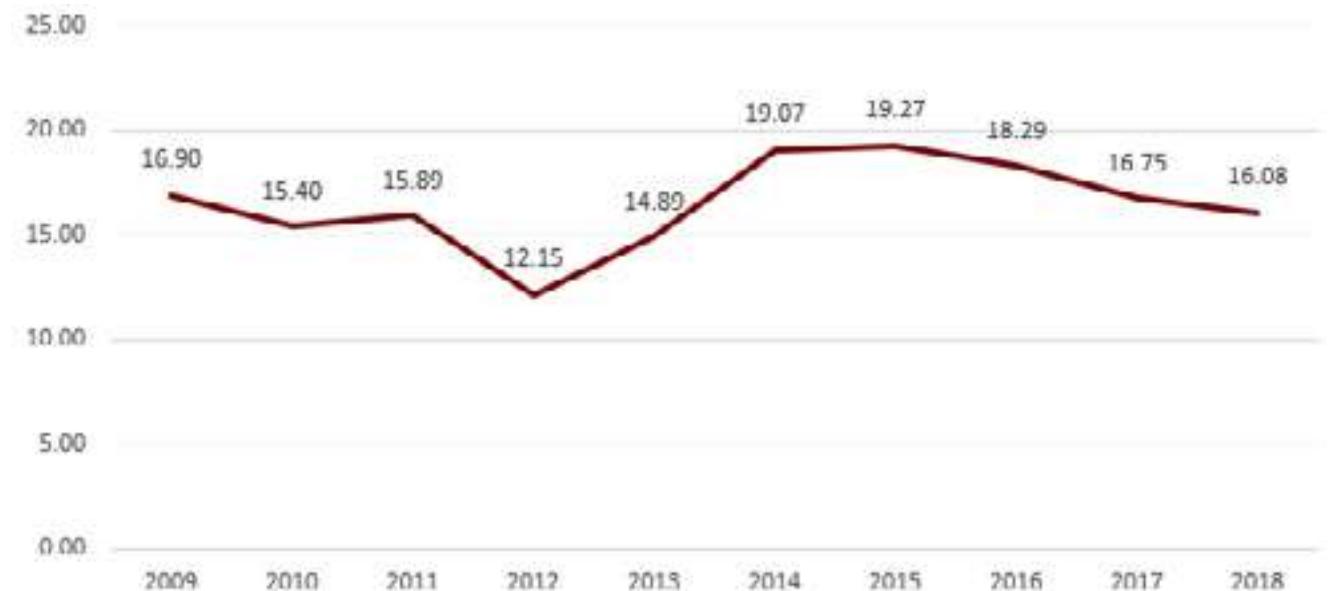
Sin embargo, el porcentaje dedicado a este sector ha tenido fluctuaciones respecto al total de gastos (Gráfico 4.3).

**Gráfico 4.1 Presupuesto del Estado destinado a gastos en salud y asistencia social (millones de pesos)**



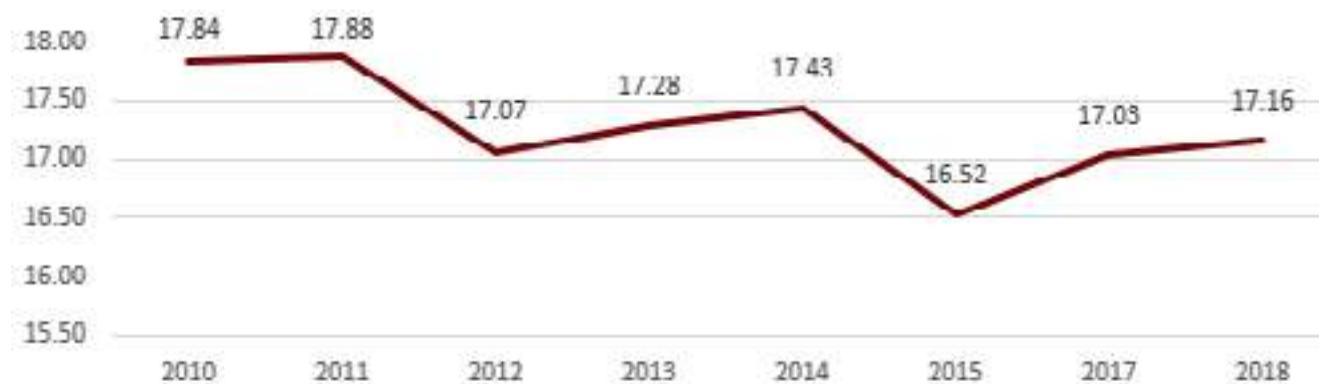
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 4.2 Porcentaje de gastos en salud y asistencia social en el presupuesto del Estado**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 4.3 La salud en el Producto Interno Bruto**



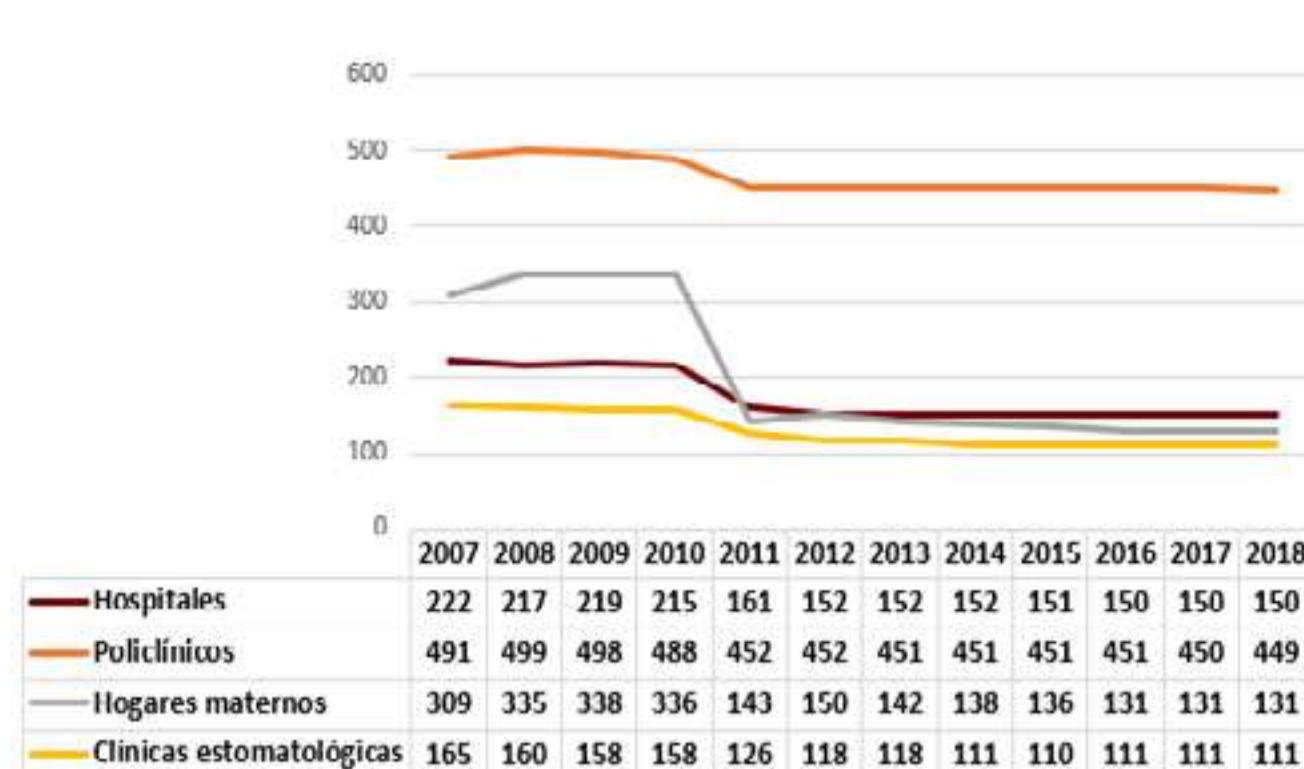
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

De las políticas de la etapa, la más significativa ha sido el proceso de reorganización, compactación y regionalización de los servicios de salud. Bajo un criterio de eficiencia económica y aumento en la calidad de los servicios, se redujeron las prestaciones de los servicios comunitarios de salud, así como el número de hospitales, clínicas estomatológicas y hogares maternos (Gráfico 4.4), con una nueva distribución territorial. En las zonas rurales, hubo una reestructuración con cierre de hospitales y hogares maternos, ahora más concentrados en cabeceras urbanas.

Unos años más tarde se toman medidas alternativas que buscan compensar algunos “cuellos de botella” en materia de accesibilidad, indicador que problematiza la cobertura. Se permite que los Directores Municipales de Salud asignen viviendas que constituyen medios básicos, a la habilitación de locales para la atención primaria de salud (Resolución 326/2014).

En 2015 se asignan medios de transporte ligeros para que, de forma diferenciada, garanticen las actividades asociadas a los servicios de guardia médica localizable, protección comunitaria, interconsultas de los especialistas de la atención primaria y secundaria de salud, de higiene y epidemiología, donaciones y trasplantes (Resolución 105/2015).

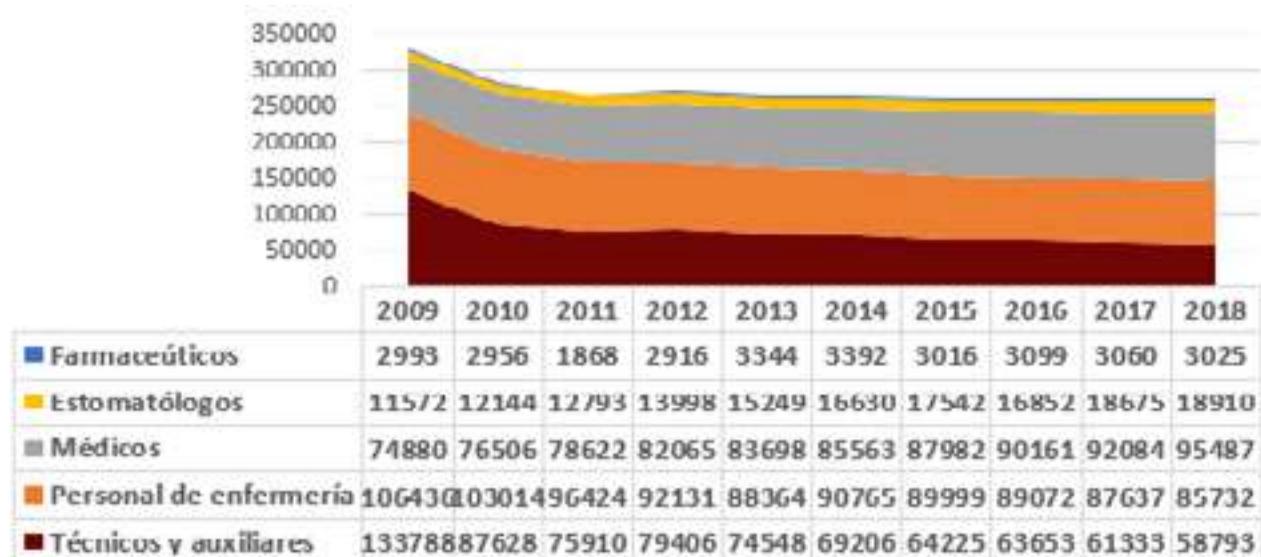
**Gráfico 4.4 Total de instituciones de asistencia médica en el país**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

El personal de salud también vivió transformaciones por movilidad laboral a decisión personal en busca de mayores beneficios económicos, por la exportación de servicios médicos y por los procesos de reducción de plantillas en el sector público. Este proceso de reordenamiento laboral entre 2010 y 2013, significó una reducción de 109 000 trabajadores y 1 919 700 000 millones de pesos en gastos del presupuesto (Cubadebate, 2014). Los más afectados fueron el personal de enfermería, los técnicos y los auxiliares; mientras hubo un incremento de estomatólogos, médicos y farmacéuticos (Gráfico 4.5). Todos los territorios no tuvieron el mismo impacto, por lo que se tomaron algunas medidas paliativas. En 2013 se dicta la Resolución 274/2013, con la que se constituye el contingente integrado por profesionales y técnicos de la salud de otras provincias del país, dispuestos a prestar servicios en la capital.

**Gráfico 4.5 Tendencias crecientes y decrecientes en el personal de salud**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Vinculado a los movimientos del personal de salud, una medida importante en la etapa es el reglamento sobre la contratación, ubicación, reubicación, promoción, inhabilitación y suspensión temporal en el ejercicio de la profesión de los profesionales y técnicos de la medicina (Resolución 282/2014), la cual también protege los derechos de los usuarios de servicios de salud.

En relación con la asistencia social se aprueba el procedimiento para la evaluación de la entrega de recursos requeridos por familias con situaciones sociales críticas (Resolución 442/2013); se establece el procedimiento para otorgar las prestaciones exentas de pago en el Sistema Nacional de Salud, mediante los departamentos de trabajo social de los policlínicos (Resolución 858/2015) y se determinan las enfermedades que, por el estado de salud del paciente, requieren de condiciones específicas para mantener la vitalidad en el domicilio (Resolución 217/2014).

Respecto a la atención a los adultos mayores, se aprueba el Reglamento General de Casas de Abuelos (Resolución 34/2013); el Reglamento General de Hogares de Ancianos (Resolución 33/2013); la certificación de hogares de ancianos y casas de abuelos habilitados para brindar servicios a la población y cobrar la tarifa establecida por el Ministerio de Finanzas y Precios (Resolución 224/2014); el procedimiento para el otorgamiento de ingresos en casas de abuelos y hogares de ancianos (Resolución Ministerial 225/2014); las disposiciones que rigen la interrelación entre las unidades asistenciales del Sistema Nacional de Salud, los Hogares de Ancianos, Casas de Abuelos y los Centros Médicos Psicopedagógicos (Resolución 871/ 2015) y el procedimiento

para el personal encargado de la calidad en los cuidados que se le brindan a personas enfermas, con discapacidad y ancianos (Resolución 355/2018).

En relación con otros grupos sociales específicos están las Resoluciones 973 y 974 del 2012 que suscriben el Programa Nacional de Normas y Procedimientos para la atención a las personas con discapacidad visual y discapacidad auditiva respectivamente.

En 2013 se pone en vigor el Plan Estratégico Nacional para la Prevención y Control de las ITS/VIH/SIDA, 2014-2018 (Resolución Ministerial 773) y en 2017 se aprueba el Programa Integral para el Control del Cáncer en Cuba (Resolución Ministerial 546).

Otro elemento de la etapa es la creación, perfeccionamiento e implementación de un Sistema de Vigilancia Nacional para los Factores de Riesgo, incluyendo el tabaquismo (2006-2010) y en 2016, la creación de la Comisión Nacional Técnica Asesora para la Prevención y Control del Tabaquismo en el Sistema Nacional de Salud (Resolución Ministerial 221/2016). También se incrementa la atención integral a la población con problemas de adicción (rehabilitación y reinserción social) y en 2011 se establecen los procedimientos y las pruebas que deben realizarse a las personas para la detección de drogas tóxicas, sustancias alucinógenas, hipnóticas, estupefacientes u otras de efectos similares.

Desde el enfoque de género y derechos, es relevante la creación de la Comisión Nacional de Atención Integral a Personas Transexuales, dirigida por el Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX) (Resolución 126 del 2008) y la creación de un centro de salud especializado para la cirugía de readecuación genital (2008). En 2012 con la Resolución 953 se aprueba la actualización del Programa Nacional para la Reducción de la Morbilidad y Mortalidad Materna. En 2013 se dictaminan las normas de salud para la terminación voluntaria del embarazo (Resolución 24/2013). Por otra parte, se certifica el procedimiento excepcional para la aplicación de la técnica de reproducción asistida de alta complejidad (Resolución 61/2014).

Con los cambios acontecidos en la esfera laboral y de seguridad social, se actualizan varios aspectos. Se determinan las normas metodológicas de los Servicios de Peritaje Médico-Laborales, para los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social (Resolución 771/2013); se crea la Comisión Nacional de Peritaje Médico Laboral (Resolución 324/2014) y se puntualizan las enfermedades profesionales y el procedimiento para su prevención, análisis y control en el Sistema Nacional de Salud (Resolución 283/2014).

En el caso del sector privado, se adiciona la Resolución Ministerial 240/2011, donde se listan las actividades autorizadas que requieren licencia sanitaria, y se aprueban los requisitos higiénicos sanitarios para la obtención de dicha licencia (Resolución 179/ 2018).

Otras transformaciones del período fueron la estrategia para los servicios médicos y de salud cubanos (2013); el perfeccionamiento del aseguramiento al sector de la salud (2013) y la estructura empresarial para la atención a los servicios médicos y de salud cubanos (2016). Estas políticas apenas son abordadas por las investigaciones, ya que estas se concentran principalmente en el reordenamiento de los servicios.

En el decenio analizado se adoptan medidas relacionadas con algunos espacios de renta y comercialización. Tributan a la premisa de hacer más sostenibles las políticas sociales. Se aprueban los precios que cobrará la Empresa de Seguridad y Protección del Ministerio de Salud Pública, por los servicios (Resolución 1282/2012); el procedimiento para el arrendamiento o ventas de ayudas técnicas en las farmacia (Resolución 149/2016); los precios de las ayudas técnicas indicadas por los facultativos correspondientes para ser arrendadas por la población (Resolución 176/2017); el precio minorista de medicamentos en pesos cubanos (CUP) a la población (Resoluciones 269 y 500 del 2017) y el precio minorista de artículos de uso médico a profesionales de la medicina activos en el sistema de salud, en los establecimientos destinados a la venta de estos productos (Resolución 268/2017).

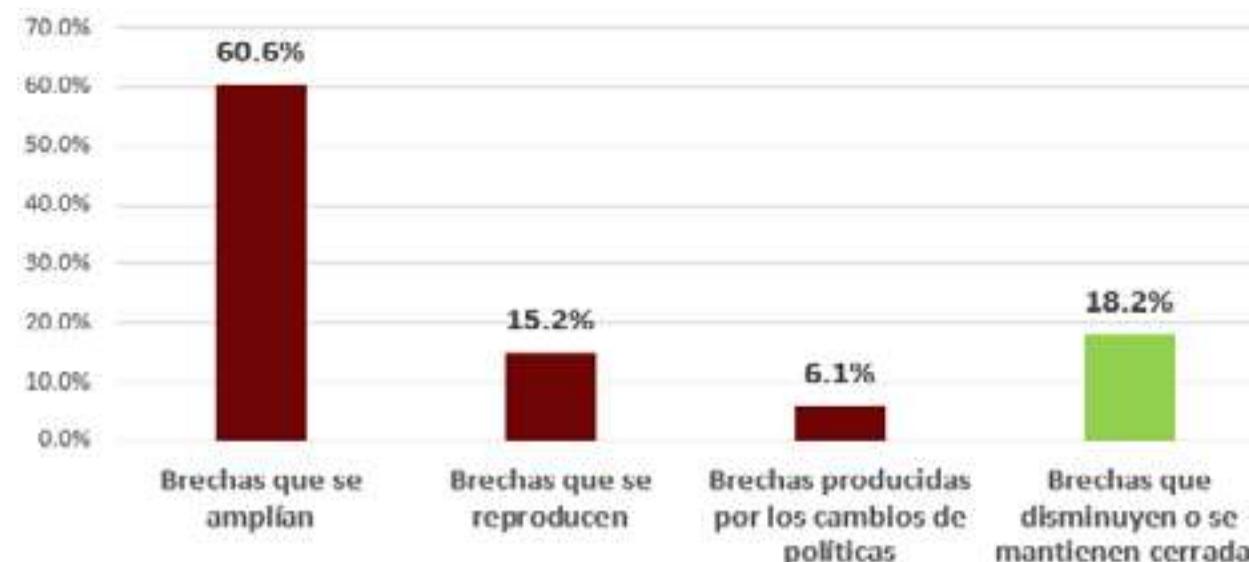
### Políticas de salud y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018

De los 33 efectos generados por las políticas de salud, las dos terceras partes de las investigaciones fundamentan la ampliación de brechas que ya existían previas a la etapa, pero que se agudizan con medidas introducidas en el período (Gráfico 4.6).

Las desigualdades por género y por territorio son las más agravadas; mientras que la discapacidad no es valorada en ningún estudio. Las políticas alcanzan efectos más positivos en la reducción de las desigualdades etario- generacionales. (Gráfico 4.7) Sin embargo, dicha condición etaria, interseccionada con otras, empeora situaciones de desventaja en algunos grupos sociales, respecto a la cobertura, suficiencia y calidad de los servicios de salud.

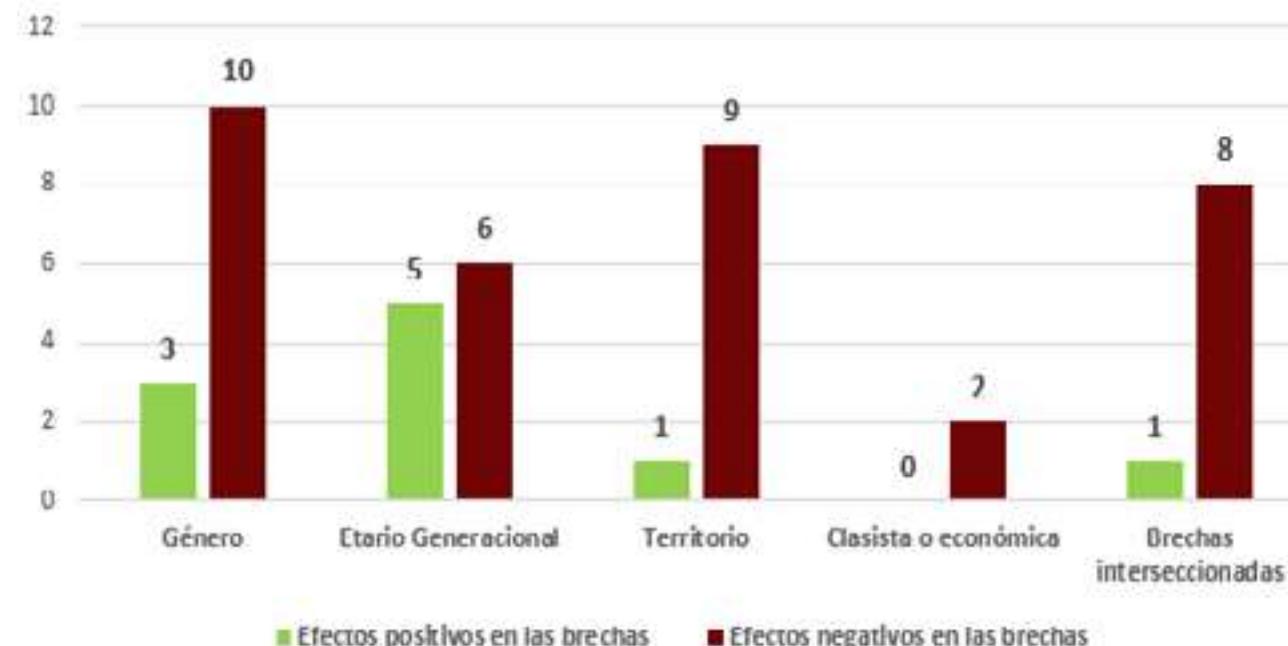
Las mujeres adultas medias y mayores; los adolescentes y jóvenes masculinos; las mujeres en situación de pobreza y sus descendientes; las mujeres de comunidades vulnerables y los habitantes de zonas montañosas figuran como los grupos sociales más perjudicados por las permanencias y cambios de las políticas de salud del decenio analizado.

Gráfico 4.6 Comportamiento de las brechas diagnosticadas en el ámbito de la salud



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

Gráfico 4.7 Efectos de las políticas de salud 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

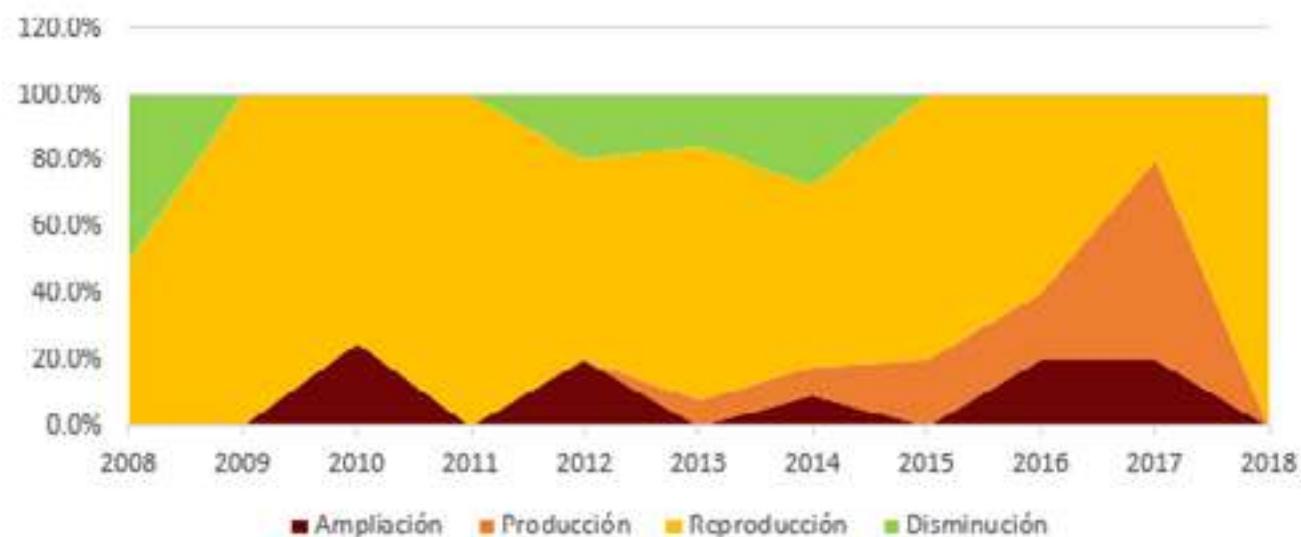
En todos los años preponderan aquellos resultados que reflejan la reproducción de desigualdades. La brecha más abordada es la persistencia de desigualdades territoriales en el acceso y uso de los servicios de salud con calidad, diagnosticada en cuatro años. Con similar resultado se encuentra el aumento de desigualdades entre familias en el acceso a servicios de salud de forma eficiente y eficaz.

A partir del 2014 se van incrementando los estudios sobre la aparición de nuevas brechas en el período, con su expresión máxima en 2017 cuando el 60% de las investigaciones arriban a conclusiones de este tipo (Gráfico 4.8).

A pesar de las desigualdades identificadas, en todos casi todos los años las investigaciones subrayan el mantenimiento de la salud como un espacio de igualdad social en cuanto a cobertura.

En 2008, 50% de los estudios reflejaron una disminución de las desigualdades. Resultados similares aparecen entre 2012 y 2014, pero en menos del 25% de las investigaciones. En el resto de los años no se muestran evidencias de este tipo.

**Gráfico 4.8 Tendencias anuales de las brechas por efectos de políticas de salud (según cantidad de mediciones en investigaciones)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

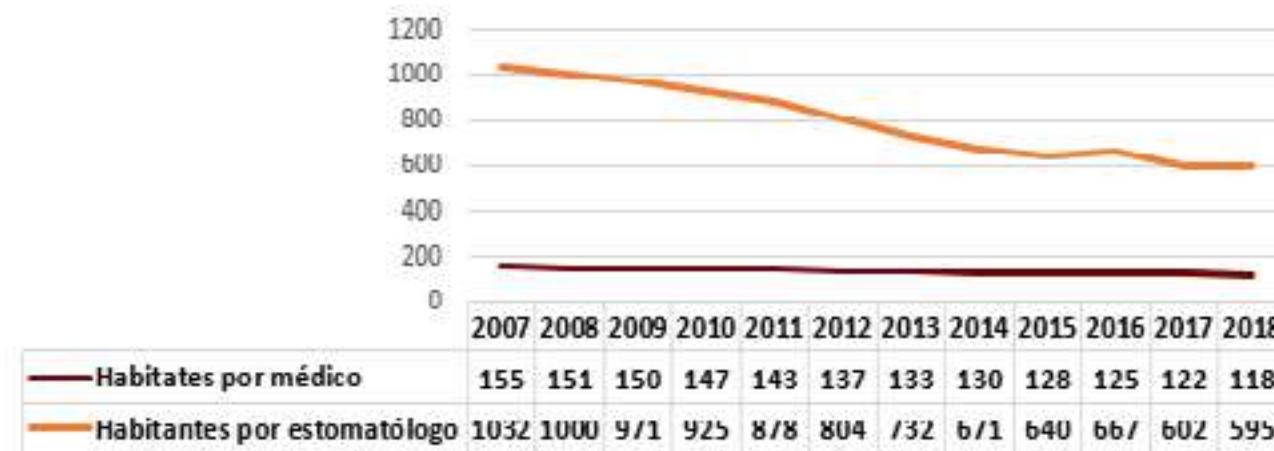
### El papel de las políticas de salud en la disminución y eliminación de brechas

Se mantiene la salud como espacio de igualdad social. La cobertura universal, la accesibilidad de los servicios de salud de promoción, prevención, curación y rehabilitación a todos los niveles, la cantidad y calidad de los recursos humanos en salud (competentes), la dispensarización, las visitas de terreno y la inmunización por grupos de edades, el fortalecimiento del Programa del Médico y la Enfermera de la Familia; el mayor acercamiento de servicios de ultrasonido, optometría y rehabilitación con la remodelación y modernización de policlínicos; el manejo adecuado de la información estadística de salud y su determinación, en la formulación, implementación y evaluación de las políticas, estrategias y programas de salud y otras acciones impulsadas en la Batalla de Ideas, ha impedido que las desigualdades económicas a consecuencia de la crisis, se manifiesten

en el terreno de la salud (Díaz-Perera, Bacallao y Alemañy, 2012; Álvarez et al, 2014; Soler, 2013; Chávez, et al., 2008; Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Obama, 2011; Espina, 2008, 2010, 2015; Echevarría y Tejuca, 2015; Díaz, 2009; Fuentes, 2014, 2016; Muñoz, 2014; Peña, 2009; Gómez, 2014; Fleitas, 2013; Abreu, 2016; Gómez, 2011; González, 2014; Ochoa, 2016).

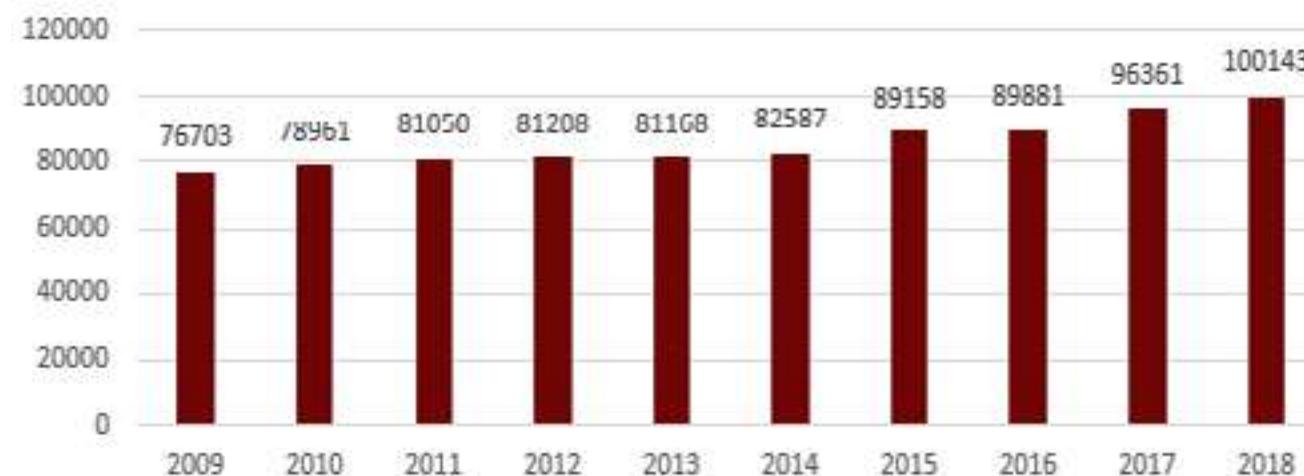
En términos generales, entre 2008 y 2018 se observa cómo mejoran las tasas de cantidad de especialistas por habitantes (Gráfico 4.9 y Gráfico 4.10), aunque no se especifique la distribución territorial de estos, ni la proporción que participa en la exportación de servicios y en las misiones solidarias.

**Gráfico 4.9 Total de habitantes por médico y por estomatólogo por año**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 4.10 Total de consultas por año**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Varias investigaciones destacan el acceso de familias en situación de pobreza a políticas claves para la salud, como la seguridad alimentaria y el control de la fertilidad. Se ha garantizado

que la pobreza de ingresos que viven algunas familias no se refleje en niveles altos de mortalidad (Zabala, 2015, 2009, 2010, 2010a, 2013; Voghon, 2015; Fleitas, 2013).

Según Fuentes, “la contribución que hacen los servicios públicos (universales y gratuitos) en este sentido sigue siendo muy significativa, y es precisamente el factor que permite que no se dé una relación de total dependencia entre la vulnerabilidad económica y en materia de recursos sociales, y la vulnerabilidad ante el manejo de situaciones de quebrantamiento de la salud, pues aún ante la existencia de trabas y escollos el derecho ciudadano a hacer uso de estos servicios siempre constituye un camino posible que provee amparo” (Fuentes, 2016, p.94).

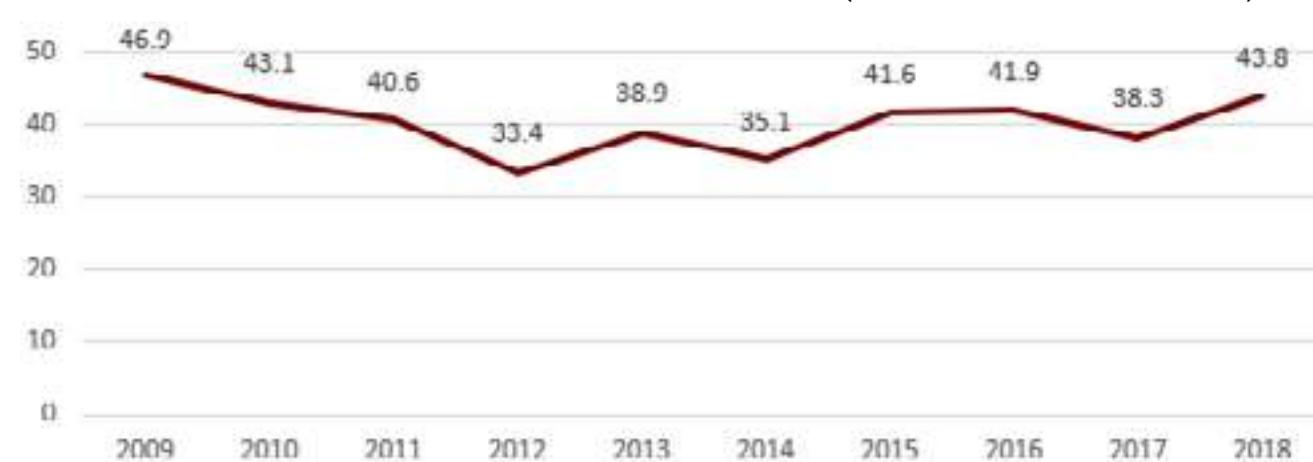
Fleitas (2013) señala que los programas de vacunación, materno-infantil y de tuberculosis son los tres que más han aportado resultados relevantes en la superación de la pobreza extrema. Por su parte, Peña (2009) apunta que estas políticas, junto a la entrega de medicamentos gratuitos ante casos de enfermedad, son claves para que en las zonas periféricas los grupos de menores ingresos accedan a medicamentos y se garantice la seguridad del sistema de salud. En este sentido, Fleitas (2013) también destaca la baja prevalencia del SIDA, dado el acceso gratuito a los tratamientos y atención para todos los enfermos.

La misma autora refiere que, a partir de 2003 el gasto en salud se acrecentó de manera sostenida. Pasó de dos millones a cinco millones en 2011, lo que representa \$438,36 de gastos por habitante (MINSAP, 2011). Se destaca igualmente el plan de inversiones para rescatar la calidad constructiva de los servicios y de su equipamiento. Respecto a dichas inversiones y otras acciones, Fuentes (2014; 2016) también alude a un incremento de oportunidades en el disfrute de servicios de mayor calidad con la reorganización de los servicios de salud entre 2010 y 2013, en detrimento de otros indicadores de accesibilidad que se analizarán posteriormente.

Como efectos positivos de las políticas de salud en las desigualdades de género en intersección con las etarias, se ha alcanzado paridad en añosas y menor tasa de mortalidad corregida por diabetes mellitus, por VIH y por accidentes de tráfico, principalmente en zonas donde hay mayor alfabetización de las mujeres, más matriculadas en el nivel superior y mayor participación de estas en el parlamento (Piñón, et al., 2012).

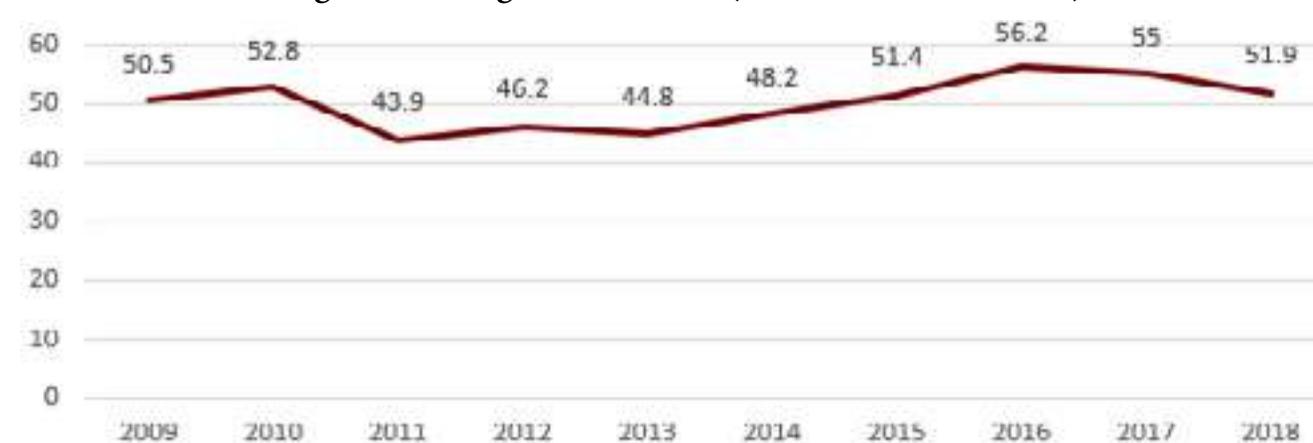
Se han reducido las tasas de morbilidad y mortalidad materna entre 2012 y 2013, y se ha elevado la calidad de vida (Domínguez, 2008; Fleitas, 2013). Según esta última autora, la inversión priorizada en el programa materno-infantil permitió mejorar de manera sostenida los indicadores de salud de la mujer embarazada y de la infancia.

**Gráfico 4.11 Tasa de mortalidad materna en Cuba (cada 100 000 nacidos vivos)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 4.12 Ingresos en hogares maternos (cada 100 nacidos vivos)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

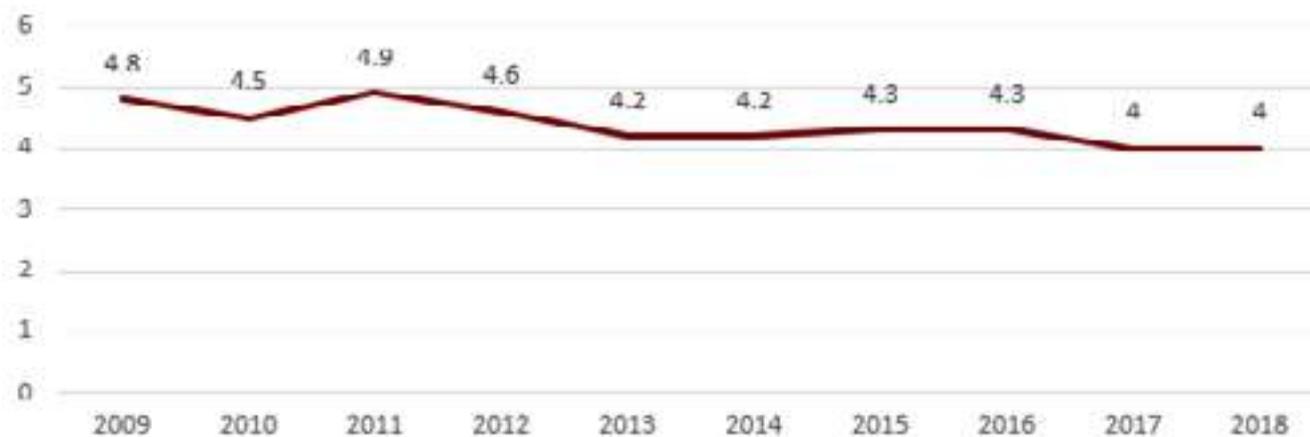
Fleitas (2013) destaca la política de inversión diferenciada sobre la salud reproductiva de la mujer que ha impactado en que la mortalidad materna deja de ser una causa principal de muerte. Su estudio de las condiciones de vida y salud de los pobres integrado por 40 familias (22 de las cuales son encabezadas por mujeres y 18 por hombres) arrojó un alto porcentaje de mujeres que declaran que no tuvieron problemas en el parto, lo que obedece a la prioridad del programa de salud materno-infantil y su total cobertura nacional.

Respecto a otras subdimensiones de género, Castro (2014) demuestra en su tesis de doctorado la ampliación de derechos de personas con otras identidades de género en el acceso a servicios de salud y bienestar más especializados.

Desde la dimensión etario-generacional destacan como efectos positivos de las políticas de salud, la reducción de tasas de morbilidad y mortalidad infantil (Gráfico 4.13) (Domínguez, 2008;

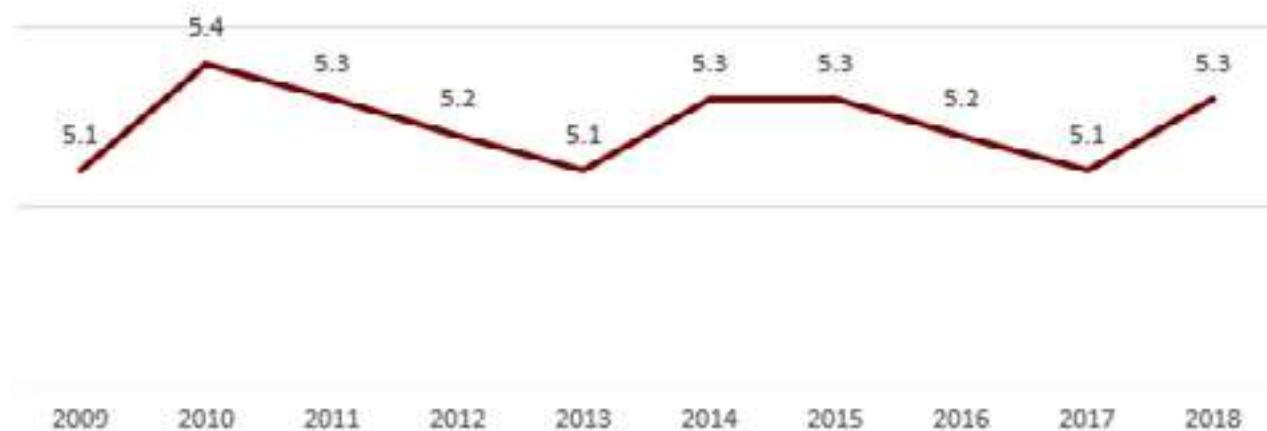
González, 2014). La tasa de mortalidad infantil de 2011 alcanzó la cifra de 4,9 por mil nacidos vivos, cuando en 1990 era de 10,7. También se observa la disminución de la tasa de mortalidad de menores de cinco años, que no ha sido superada por los países latinoamericanos y que, en relación a 195 naciones, se ubicaba en la posición 30 en dicho año (Fleitas, 2013). También hay un descenso de la tasa bruta de mortalidad en jóvenes de 15 a 34 años (Domínguez, 2008) y una baja prevalencia del VIH en la población joven (0,1%) (ONEI, 2010 citado por Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

**Gráfico 4.13 Tasa de mortalidad infantil en Cuba (cada 1000 nacidos vivos)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 4.14 Niños con bajo peso al nacer en Cuba (por cada 100 nacidos vivos)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Otros resultados relevantes son el mayor acceso de los adolescentes en todas las provincias a servicios profesionales focalizados, como los Centros de Atención Integral a la Salud (CAISA) (Domínguez, Castilla y Rego, 2013) y la atención focalizada en los adultos mayores, mediante un programa especializado (Abreu, 2016).

En cuanto a las brechas territoriales, una investigación resalta la garantía del acceso sostenible al agua potable al 92,3% de la población (ONEI, 2012 citado por Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

### **El papel de las políticas de salud en la producción y reproducción de desigualdades**

A pesar de la orientación de programas específicos a la atención de la salud femenina, no siempre hay un enfoque de género bien desarrollado. Si se problematiza en su intersección con otras dimensiones como la etaria, se observan otras deficiencias. Por ejemplo, varias investigaciones apuntan que no se tienen en cuenta todos los ciclos de vida de la mujer, ya que se les dan prioridades a ciclos como adultez temprana, por ser el grupo que se encuentra en edad reproductiva atendido dentro del Programa Atención Materno-Infantil.

Hay afectaciones de las mujeres adultas medias y mayores debido a la existencia de pocos profesionales especializados en Climaterio y Menopausia con enfoque clínico, de género y derecho. Existen pocos programas (excepto el cáncer de mama y cérvico-uterino) que presten atención especial al grupo de adulto maduro (49-60 años), etapa en que las mujeres sufren cambios propios del climaterio y la menopausia (Piñón, et al., 2012; Rodríguez y Albizu, 2015; Castañeda, 2018).

Se mantiene la brecha de morbilidad entre hombres y mujeres. Como devela Fleitas (2013), las mujeres son las que aportan los índices más altos de morbilidad, lo que afecta su calidad de vida. Los estudios de morbilidad por sexo que se basan en el análisis de los registros de pacientes dispensarizados arrojan que enfermedades como la hipertensión arterial, el asma bronquial, las infecciones respiratorias agudas, las diarreas agudas, la hipercolesterolemia, la cardiopatía isquémica, la diabetes, el herpes zoster y la hepatitis viral se padecen más entre mujeres. Mientras la sobremorbilidad de los hombres se produce en otras enfermedades más letales y de transmisión sexual (Fleitas, 2013, p.187).

En las mujeres que participan menos del empleo remunerado, se identifica un incremento en la prevalencia de la anemia, la mortalidad materna, enfermedades cerebrovasculares y cardiovasculares, y enfermedades transmisibles como la infección por VIH (Piñón, et al., 2012).

Otras desigualdades que se diagnostican son las que afectan a personas con otras identidades de género y orientación sexual, por no contar con servicios de orientación y terapia sexual en todos los niveles del sistema de salud, sin discriminación y con respeto a la diversidad (Castañeda, 2018)

Desde un enfoque de las masculinidades, se destaca que los jóvenes portadores del VIH son mayoritariamente masculinos. En el caso de las mujeres portadoras, aquellas que se encuentran en el rango de los 15 a 24 años superan proporcionalmente al resto de los segmentos etarios (Domínguez, Castilla y Rego, 2013). A pesar de ello, un resultado positivo de la etapa es el decrecimiento de la tasa de incidencia del SIDA a partir del 2013, tras un pico entre 2010 y 2012. (Gráfico 4.15) No tan favorable es el comportamiento de otra enfermedad de transmisión sexual como la sífilis que se triplicó en la etapa analizada.

**Gráfico 4.15 Tasas de incidencia del SIDA y la sífilis (cada 1000 000 habitantes)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

También hay una vulnerabilidad de adolescentes y jóvenes, principalmente hombres, en el consumo del tabaco y el alcohol, por la débil implementación de políticas punitivas. Como reflexiona González (2014), las medidas y resoluciones que limitan las posibilidades de adquirir cigarrillos por menores y la prohibición de fumar en lugares públicos, entre otros, no producen el efecto esperado, pues se continúa violando dicha prohibición y los menores siguen logrando el acceso al cigarrillo. La iniciación general en el consumo de tabacos, fue de un 21% para la población comprendida entre 20 y 24 años. El 76% comenzó antes de los 20 años. El mayor índice de iniciación en ambos sexos se produce entre los 12 y 16 años, aunque los hombres despuntan primero (ONU, 2010). Aunque no sobrepasa el 40%, se observa su incremento del consumo de alcohol en la III Encuesta Nacional de Juventud (ENJ) (2004)

respecto a la actual (2012); de igual modo se aprecia el ascenso del consumo de sustancias ilegales, de elevada peligrosidad (González, 2014).

En este mismo segmento etario, persisten tasas de suicidios más altas que en otras poblaciones, a pesar de la labor del Programa Nacional de Prevención de la Conducta Suicida a nivel primario de salud. En el año 2008 entre los grupos de 15 a 20 y de 21 a 25 años, la cantidad de suicidios se comportó de modo similar: alrededor de 5.0 por cada 100 000 habitantes, mientras que en el grupo de 26 a 39 años se muestra una tendencia a la disminución, con tasas que van de los 12.7 en el 2004, a los 8.3 en el 2008 (Hernández y Ramos, 2010). Esta tendencia es preocupante, ya que son los más jóvenes quienes recurren al suicidio dentro de las edades de 15 a 39 años (González, 2014).

Las políticas de salud, por sus formas de intervenir o de abstención, también pueden tener un efecto perjudicial en las desigualdades clasistas o por nivel económico. Rodríguez (2013), en un análisis intersectorial en instituciones de salud y trabajo, llama la atención sobre la aplicación de un modelo de intervención que concibe a los deambulantes como “pacientes”, impidiendo una rehabilitación efectiva y la reinserción social-laboral de esa población en la superación de la indigencia.

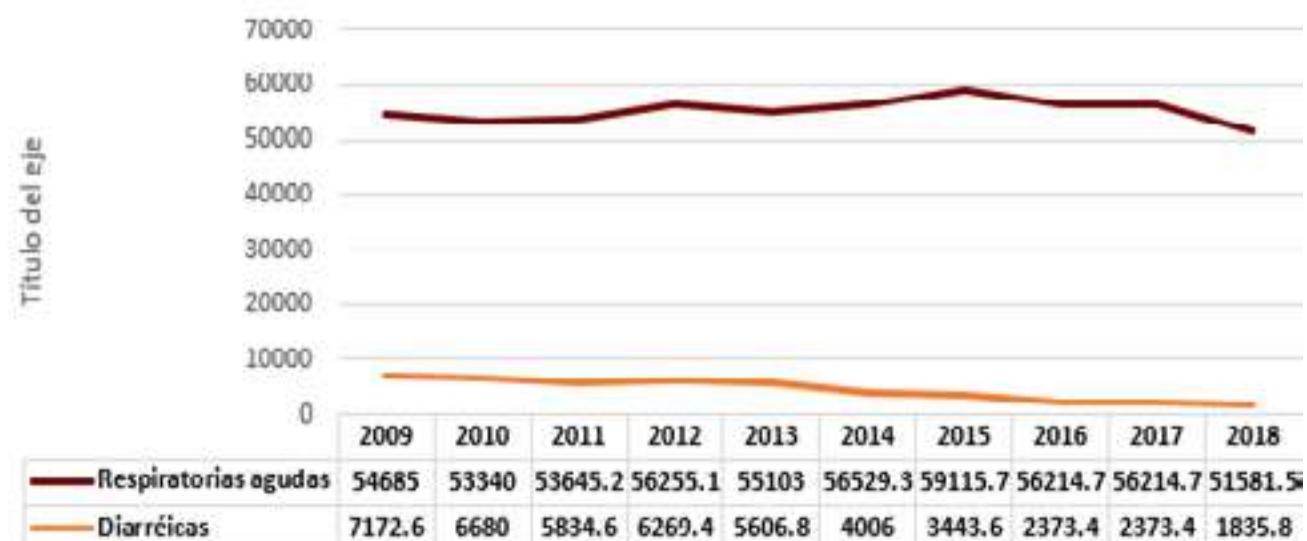
Otras investigaciones analizan el aumento de desigualdades entre familias en el acceso a servicios de salud de forma eficiente y con calidad, mediado por la tenencia y movilización de recursos. Entre ellos se encuentran, el pago directo e ilegal por algún tipo de servicio o indirectamente mediante el ofrecimiento de obsequios al personal de estas instituciones, y a partir de la búsqueda de contactos con personas que trabajen en las instituciones de salud, para facilitar el acceso a estas. También influyen los recursos para gastos de bolsillo (alimentación, cuidado y transporte) (Fuentes, 2014, 2016; Gómez, 2014; Gómez, E. et al., 2017; Munster, 2010).

Como narran los testimonios de la investigación desarrollada por el equipo de estructura social del CIPS, en barrios periféricos de La Habana, “el policlínico no responde con eficacia a sus necesidades de salud y en ocasiones el acceso se consigue por vías informales, mediado por relaciones personales y/o capital material. Hay tendencia a la ampliación de prácticas mercantiles ilegales en determinados servicios como la salud. Se expresó: “no hay placas, no hay reactivos, el aparato de ultrasonido está roto, no hay líquido para hacerse una mamografía, pero tú lo pagas y enseguida aparece”. En todas las comunidades se denunciaron prácticas de esta naturaleza” (Gómez, et al., 2017, p.33).

Desde un enfoque interseccional de clase y género, Fleitas (2013) asevera que la pobreza impacta sobre el proceso de reproducción de las mujeres, de sus hijos y de las familias. La mala salud reproductiva, nutricional, mental y ambiental es una constante en sus vidas que

coexiste con la pérdida de años de vida, la sobremortalidad infantil y la comorbilidad<sup>63</sup>. Otra investigación hace referencia a la persistencia de enfermedades que afectan más a las personas que viven en malas condiciones higiénico-sanitarias del país, con problemas en la calidad del agua, la higiene de los alimentos, las condiciones de la vivienda y la nutrición (Espina, Núñez, Togores y Ángel, 2010). Aunque en sentido general, hay una tendencia al decrecimiento de las tasas de incidencia de enfermedades diarreicas y respiratorias agudas (Gráfico 4.16).

**Gráfico 4.16 Tasas de incidencia por cada 100 000 habitantes en Cuba. Enfermedades seleccionadas por año**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Dos estudios abordan un tema polémico. Se detienen en las personas afectadas por la contradicción que existe entre el desarrollo económico<sup>64</sup> y el desarrollo de la salud que se manifiesta en torno a la producción y consumo del tabaco. Según Fleitas (2013), este gasto que tantas implicaciones tiene para la familia cubana, no se ha considerado en los estudios de pobreza. Como aporta González (2014), durante el período 2006-2010 se produjo la creación, perfeccionamiento e implementación de un Sistema de Vigilancia Nacional para los Factores de Riesgo donde se incluyó el tabaquismo. El 72% de los policlínicos de todo el país en el 2010 contaban con un servicio enfocado a contrarrestar el hábito, mediante terapias cognitivo-conductuales y de medicina tradicional (Gutiérrez, 2014).

63 Las políticas de salud pueden acrecentar o reducir los gastos del hogar, inciden sobre los estilos de vida y el estado de salud de sus miembros, fenómenos que tienen una repercusión sobre las capacidades humanas de los individuos. Si la salud se deteriora, si se adquiere una enfermedad crónica, eso se refleja en el empleo, en los ingresos, en toda la actividad humana. Está comprobado que graves problemas de salud pueden provocar movilidad social descendente (Fleitas, 2013, p.322).

64 Por un lado, su producción tiene un fuerte arraigo cultural, emplea a un número importante de trabajadores e ingresa una cantidad sensible de recursos en divisas, todo lo cual incide en el estímulo al consumo; y por otro, un enfoque de prevención y promoción de salud que pone énfasis en la necesidad de erradicar el hábito de fumar y reducir su consumo, porque lo considera una causa de importantes enfermedades que determinan el perfil de la mortalidad (Fleitas, 2013, p.133).

Siguiendo las mediciones realizadas por el autor en el año de la investigación, se calculó que el consumo diario de una caja de cigarrillos a los precios vigentes era de \$231,60 al mes, y el de dos cajas \$463,20. En comparación con el salario promedio que toma como referencia en 2011 (\$460), concluye que se convierte en un doble problema de salud, porque a largo plazo genera enfermedades mortales, pero a corto plazo disminuye los ingresos que se pueden utilizar en alimentación.

También refiere un estudio sobre el consumo de cigarrillos, el cual mostró un decrecimiento en 2010 a 1363 unidades en la población de 15 años y más (de 2164 que se consumían en 1985). En 2010 el gobierno decidió suprimir su venta del mercado racionado, medida que tuvo un efecto positivo de reducción del consumo per cápita a 4 diarios<sup>65</sup>; pero que incidió en su encarecimiento, y por tanto afectó la economía de aquellos que decidieron no renunciar a fumar (Suárez, 2012 citado por Gutiérrez, 2014).

Las investigaciones sobre el consumo de tabaco en Cuba siempre dan al hombre como el principal consumidor activo, y a la mujer como consumidora pasiva. El tabaco está considerado el principal agente etiológico del cáncer de pulmón para hombres y mujeres (Fleitas, 2013; Gutiérrez, 2014).

Los efectos en las desigualdades territoriales son ampliamente abordados por varias investigaciones. Se identifica que los circuitos de montaña quedan sin servicio de hospital y de hogar materno. La concentración de los servicios de salud provoca que estos deban atender a una población más alejada de los centros de servicios o los pobladores deben acudir a la cabecera urbana del municipio y zonas aledañas<sup>66</sup>, afectando la accesibilidad por distanciamiento geográfico (López, Herrera y Agüero, 2017; Gómez, et al., 2017; Echevarría y Tejuca, 2015). A los circuitos de montañas, se adiciona la disminución o desaparición de la disponibilidad de servicios médicos en territorios donde se cerraron los centrales<sup>67</sup> (Plasencia, 2017; Gómez, E et al., 2017).

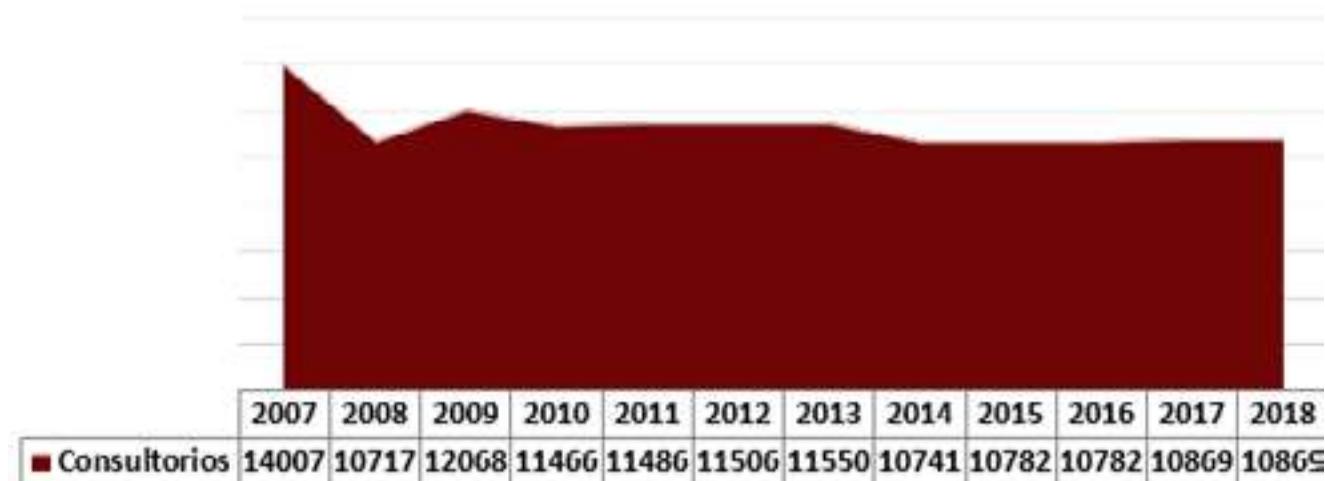
Las estadísticas reflejan la disminución de consultorios y médicos de familia (Gráficos 4.17 y 4.18), un indicador clave de cobertura, accesibilidad y equidad territorial por la proximidad geográfica y psicosociológica entre el servicio y los hogares, desde su concepción inicial.

65 En el 2008 se registró el consumo per cápita de cigarrillos más elevado desde 1992, para iniciar de nuevo su descenso en el 2009 y presentar en el 2010 la cifra más baja en el decenio. En el año 2010 el consumo per cápita mensual en la población cubana de 15 años y más, fue de 1 362,5 cigarrillos. Esta cifra equivale a que cada cubano en esas edades fumó aproximadamente 4 cigarrillos diarios. En el 2010 el consumo per cápita de cigarrillos decreció 12% en relación con el año precedente (Suárez, 2012 citado por González, 2014).

66 Las prestaciones de los servicios comunitarios se redujeron y ello puede representar un aumentando de las distancias para acceder a ellos. El número de hospitales se redujo entre los años 2008 y 2013, de 217 a 152, los policlínicos de 499 a 451, las clínicas estomatológicas de 160 a 118 y los hogares maternos de 335 a 142 (ONEI, 2015 citado por Gómez, et al., 2017).

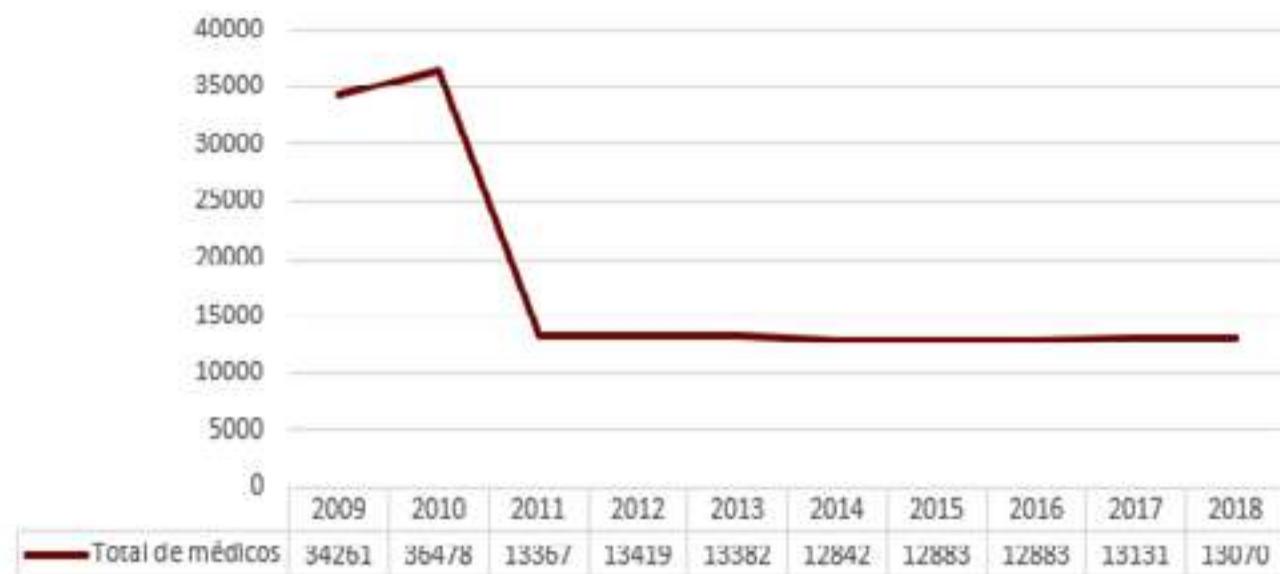
67 Desaparecieron las ambulancias en zonas de cierre de centrales. (Plasencia, 2017). En la comunidad periférica Toledo, con el cierre del central se perdió el servicio de una posta médica con ambulancia que brindaba sus servicios a la población del batey; ahora el policlínico queda distante y se dificulta la transportación (Gómez, et al., 2017).

**Gráfico 4.17 Total de consultorios médicos por año en Cuba**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 4.18 Total de médicos de familia por año**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

La territorialización de los servicios de salud obstaculiza en mayores proporciones el acceso y uso de los mismos por la población inmigrante (Chávez, et al., 2008). Otro enfoque problematiza la sobrecarga de los servicios de salud en barrios con alta inmigración que afecta la calidad del servicio a toda la población residente, dada la incompatibilidad entre los insumos y el personal planificado y la demanda (Soler, 2013).

La lejanía de los centros asistenciales dificulta el traslado de enfermos, así como el acceso a las farmacias y los dispensarios (Íñiguez 2012; Fuentes, 2016). Como indica Fuentes, los procesos

de regionalización representan una de las principales readaptaciones al criterio esgrimido en la revolución del sector desarrollada en los 2000: acercar los servicios a la población. Ante esta nueva realidad la accesibilidad real a los servicios constituye un reto, teniendo en cuenta las limitaciones del transporte público y la capacidad diferenciada que tiene la población de acceder a otras formas de transporte y los costos que éstos generan (Fuentes, 2016, p.56).

La investigación de Campoalegre demuestra que casi la mitad de las entrevistadas en los barrios de El Palenque, La Corea y La Güinera, pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social, consideran que los cambios ocurridos en el país durante los últimos años, en sentido general, han tenido muy pocos efectos positivos, o ninguno. Esa opinión desfavorable se intensifica en El Palenque y La Corea, y es menor en La Güinera. En relación con los problemas referentes a salud, el mayor índice lo presenta el Palenque (36%) y el menor la Corea (8%) (Campoalegre, 2016, p.25).

Se resalta la persistencia de desigualdades territoriales en el acceso y uso de los servicios de salud con calidad (Fuentes, 2014, 2016; Gómez, et al., 2017; Proenza, 2014; Gómez, 2014; Fleitas, 2013; Prieto y Díaz, 2014). En una investigación, donde se revisó la sección Cartas a la Dirección del periódico *Granma*, se identificaron insatisfacciones con los servicios de salud en diferentes territorios: dificultades para acceder oportunamente a servicios complementarios como ópticas, calzado ortopédico, prótesis auditivas, etc.; dificultades para la adquisición de medicamentos por los suministros a las farmacias; insuficiencias materiales tanto en el estado constructivo de las instalaciones, las condiciones higiénico-sanitarias de estas, los insumos necesarios para la atención médica y la hotelería hospitalaria; desarticulaciones entre los distintos niveles de atención y unidades de salud; malgasto de los recursos estatales; falta de disciplina y desorden; la existencia de preferencias no oficializadas en el acceso a servicios según criterios de «amiguismo» o interés económico; la ausencia e inestabilidad de los médicos de familia en los consultorios, y en las consultas especializadas en policlínicos; falta de ética en algunos representantes del personal de salud, manifestada en maltrato, «peloteo», indolencia, y en general incorrecta atención al paciente; demoras excesivas de respuesta del SIUM (Servicio Integral de Urgencia Médica) (Fuentes, 2016).

En esta misma línea, un estudio de caso en el Consejo Popular Catalina de Güines, en Mayabeque, llevado a cabo por Gómez (2014), refleja la limitación del acceso a la atención focalizada en la salud mental en algunas comunidades. La autora alude al Centro Comunitario de Salud Mental, que desapareció con la nueva reestructuración de los servicios de salud a nivel primario que comenzó en el 2010, tras la cual la atención y los servicios brindados a la población con problemas de salud mental, pasaron a ser parte de la población que debe atender otro Centro de Salud Mental Comunitario del municipio, a unos 11 km del Consejo Popular,

en tanto, el policlínico que había sido remodelado 3 años antes desapareció como centro independiente. Pasó a ser un área de salud de otro policlínico del municipio (Policlínico Sur), con una dirección y servicios centralizados en este. Gómez concluye sobre el impacto negativo de esta reestructuración en la superación de las situaciones de pobreza relativa en que viven enfermos mentales.

Otro equipo de investigación hace hincapié en las desigualdades territoriales en el acceso de los hogares a servicios médicos e insumos. Su estudio en barrios de Marianao concluye que en las viviendas de la muestra no se reciben visitas del personal médico y cuando esto ocurre, por lo general es de manera ocasional y para la atención de pacientes en estado crítico. Otros problemas señalados son las dificultades que presentan estas personas para obtener pruebas médicas y fármacos específicos, que los obliga a adquirirlos de forma ilegal y a sobreprecio (Gómez, et al., 2017).

Un estudio sociológico devela las desigualdades en el ámbito sexual y reproductivo, que afecta más a las mujeres de comunidades vulnerables. Díaz (2009), en una investigación comparativa entre territorios, fundamenta la persistencia del desconocimiento sobre la salud sexual y reproductiva de las mujeres de ambos espacios, más notable en las mujeres de los Bajos de Santa Ana, por falta de sistematicidad en las acciones preventivas de salud en el nivel primario. La autora demuestra que en Nuevo Vedado existe un mayor uso de la anticoncepción que en las residentes en los Bajos de Santa Ana, pues todas las mujeres activas sexualmente usan anticonceptivos<sup>68</sup>. La incidencia de enfermedades asociadas a la salud sexual y reproductiva, incluyendo los trastornos ginecológicos post-abortivos, es más elevada en las mujeres de los Bajos de Santa Ana. Concluye que el peso de los factores económicos y socioculturales de cada espacio repercute en la reproducción y sexualidad de las mujeres, así como en la actitud preventiva.

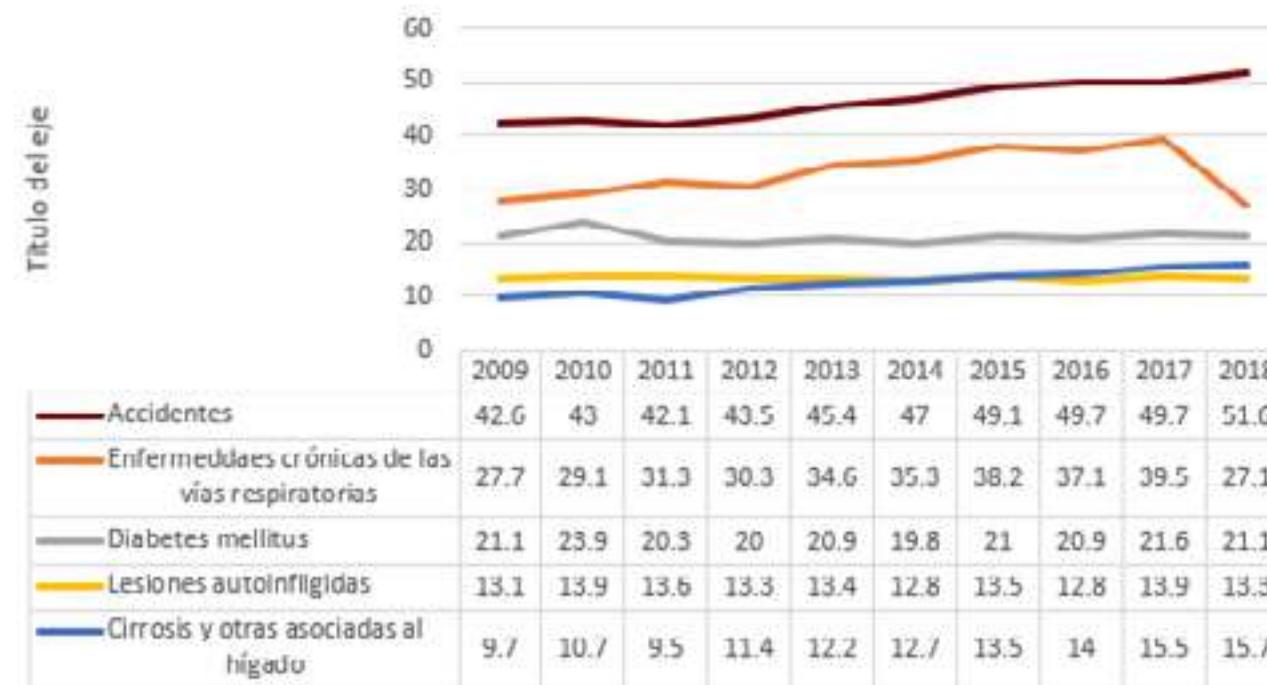
Un artículo de enfoque salubrista, enfatiza en las diferencias existentes entre territorios, respecto al comportamiento de la mortalidad materna, la tuberculosis y la hipertensión arterial (Álvarez et al, 2014), lo cual llama la atención sobre la necesidad de focalizar territorialmente las estrategias de prevención y cuidado de la salud.

Más allá de un enfoque territorial, el siguiente gráfico muestra tendencias que invitan a estudiar las desigualdades entre personas con diferente condición mórbida, respecto a sus posibilidades de superar la enfermedad. La brecha es de enfoque temporal. Quienes padecen de cirrosis y otras enfermedades asociadas al hígado han incrementado la posibilidad de morir

<sup>68</sup> Algunas lo usan sólo para prevenir embarazos (52,94%), mientras que otras lo usan para protegerse de embarazos y también de enfermedades de transmisión sexual (47,05%). Dentro de los tipos de anticonceptivos, coincide que los más usados son los dispositivos intrauterinos (73,52%) y el condón (70,58%). En menor medida se usan las tabletas (44,11%) y la esterilización (26,47%) (Díaz, 2009).

a lo largo del tiempo, a diferencia de quienes padecen diabetes o enfermedades respiratorias que han disminuido o mantenido su margen de riesgo. Evidentemente es un problema que trasciende las políticas de salud y puede estar asociado a otras brechas de género, económicas o por color de la piel que condicionan estilos de vida.

**Gráfico 4.19 Tasa de muerte por enfermedades (cada 100 000 nacidos vivos) en Cuba**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

## Capítulo 5. Las políticas de asistencia, protección y seguridad social en el decenio 2008-2018

El principio de solidaridad y protección universal es un rasgo distintivo de la política cubana, el cual se manifiesta en las políticas de asistencia social, sostenidos con los aportes que realizan trabajadores y demás contribuyentes al presupuesto del Estado, unido a las estrategias de trabajo comunitario voluntario que se organizan en las demarcaciones barriales, político-administrativas y de organizaciones de masas.

Como antecedentes a la década que se analiza en este tipo de política se destacan la distribución de artículos de la canasta básica con precios subsidiados (libreta de abastecimiento), el Programa de Trabajo Comunitario Integrado, el Programa de Trabajadores Sociales, el Programa de apoyo a la madre soltera con hijos menores (Ley 24 de 1979), el Programas de

atención a los discapacitados (incluyó el apoyo económico a las madres<sup>69</sup> con hijos menores discapacitados), la atención particular a los niños con desventajas sociales, con suplementos alimentarios en los casos de malnutrición, la creación de Comisiones de Prevención y Atención Social (Decreto Ley 95/1986), de los grupos de prevención a nivel de Consejo Popular (1992) y el Sistema de Prevención y Atención Social (SIPAS<sup>70</sup>), el Sistema de Atención a la Familia (SAF), el Programa de Atención a Menores, que realiza acciones de atención y seguimiento a los menores con problemáticas de conducta, indisciplinas sociales, adicciones, desvinculación del sistema escolar, entre otras situaciones, los Hogares para niños y niñas sin amparo familiar que acogen a los menores de padres reclusos, de enfermos psíquicos y mentales, que no cuentan con familiares que les brinde una adecuada atención y cuidados.

También se alude al régimen de prestaciones en servicios (a través de las casas de abuelos, asistentes sociales a domicilios, pagos a servicios de alimentación, consumo de electricidad, entrega de subsidios), en especie (representa la entrega de recursos a familias en situaciones sociales críticas, tales como colchones, camas, calzado, etc.) y monetarios (se entrega a familias y personas con ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas), los cuales se mantienen hasta la actualidad.

A pesar de la protección ofrecida por este sistema, en la última década se han ejecutado tanto políticas que amplían su cobertura, como políticas que contraen dicho sistema, bajo el criterio de eficiencia económica. En este sentido, se explicita en documentos programáticos que debe garantizarse que la protección de la asistencia social solo la reciban las personas que realmente la necesitan, que estén impedidas para el trabajo, o que no cuenten con familiares que brinden apoyo.

69 En el caso de las trabajadoras que se dediquen completamente al cuidado de sus hijos se le brinda una prestación económica equivalente al último salario devengado y se considera el tiempo dedicado al cuidado del hijo como años de servicio a los efectos de la jubilación. En el caso de las amas de casa se evalúa casuísticamente la prestación que requieran. A las madres que mantengan su vínculo laboral se les ofrece: servicios de un Asistente Social a Domicilio que atienda a su hijo durante la jornada laboral, posibilidad de contratación a domicilio si su labor lo permite, o abandono del vínculo laboral para dedicarse al cuidado permanente de su hijo y recibir los beneficios de la protección antes descripta.

70 Prevención y atención a los estudiantes que no cumplen con sus deberes escolares; atención a menores con problemas de conducta y sus familiares; atiende a los desvinculados del estudio y del trabajo; atención a las problemáticas de la prostitución; socialización de ex reclusos y personas sancionadas a medidas no privativas de libertad controlados por el Juez de Ejecución; Indisciplinas Sociales.

A partir del 2009 se actualizan los servicios del Régimen de Asistencia Social: servicios sociales comunitarios<sup>71</sup> y los servicios sociales institucionales<sup>72</sup>. Se crea la Unidad de Trabajo Social, Asistencia Social y Prevención Social a todos los niveles de las dependencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, responsable de todas las acciones ante los diferentes problemas sociales. Se mantienen los trabajadores sociales de otros Ministerios, pero integrados en el proceso preventivo, bajo la dirección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el funcionamiento de las Comisiones de Atención y Prevención Social a todos sus niveles, fundamentalmente en los Municipios, como último peldaño de la nueva estructura de prevención (Decreto Ley No. 286/2011).

Tras los debates en la Conferencia y congresos del Partido Comunista de Cuba, así como las sesiones en la Asamblea Nacional del Poder Popular y espacios de consulta a expertos y a la población, quedan aprobados en 2011 y ratificados entre 2016 y 2017 lineamientos de políticas que profundizan cambios que ya se venían realizando desde el inicio de la década analizada.<sup>73</sup> Se corroboran como objetivos estratégicos garantizar un sistema universal, efectivo y sostenible de seguridad y asistencia social frente a los riesgos asociados a la vejez, discapacidad, enfermedad y otros; así como mantener la alimentación en la esfera de los servicios sociales, dando prioridad a las instituciones de salud, centros educacionales y comedores comunitarios.

Entre los actores centrados en la eficiencia económica y otros en la justicia social con enfoque de equidad, se orienta el diseño de políticas diferenciadas para la atención a grupos vulnerables de la población. Con la combinación de principios asistenciales y preventivos se indica el fortalecimiento de la protección a la población adulta mayor y a las personas con discapacidad con la diversificación de los servicios de cuidado; pero también asegurando la igualdad de oportunidades para su inclusión económica, política y social.

Comienza el proceso de eliminación gradual de bienes y servicios de consumo que se ofrecían gratuitamente o con altos subsidios, bajo el principio de compensar a las personas necesitadas y no subsidiar productos de forma universal. Se orienta el recorte ordenado y

71 Se ofrecen a partir de la gestión de los recursos cercanos al domicilio de las personas, para propiciar su permanencia en el entorno habitual, la realización de las actividades de la vida diaria, así como elevar su calidad de vida. Entre ellos se encuentran: asistencia social a domicilio, protección a madres de hijos con discapacidad severa, alimentación en centros especializados o a domicilio, centros de entrenamiento socio laboral. Se incluyen otros beneficios como el pago a domicilio, la transportación para recibir atención médica especializada fuera del territorio de residencia y los dirigidos a mejorar la calidad de vida de niños con enfermedades graves.

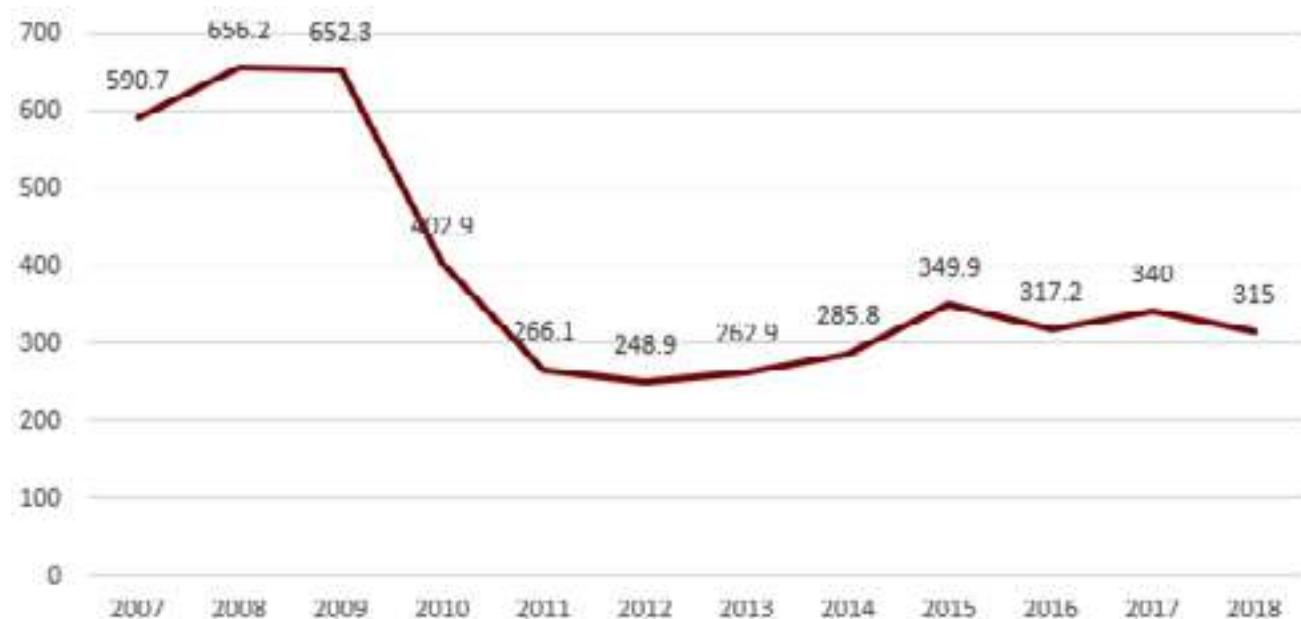
72 Se brindan, por los centros especializados de los Sistemas de Salud Pública y Educación, a la población con problemas específicos. Entre ellos se encuentran: consultas médicas especializadas para la prevención, atención y rehabilitación, Hogares de Ancianos, Casas de Abuelos, alojamiento en albergues de tránsito, centros educacionales y talleres especiales para el empleo de personas con discapacidad.

73 Ver Tabloide Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, pp. 5-8, 14 y Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030, p. 25. Ver además Lineamientos 140 y 141, 147-149 en Tabloides Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para los períodos 2011-2015 y 2016-2021, pp. 25 y 26, consultados el 8 de agosto de 2017 en <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.

gradual de la canasta básica a través de formas de distribución normada, igualitaria y subsidiada y transitar a un modelo de oferta-demanda, con regulación pública mediante el tope de precios a productos básicos.

Decrecen los fondos destinados a la asistencia social (Gráfico 5.1). Hay un desplazamiento de responsabilidades hasta ahora asumidas por el Estado hacia las familias; al igual que un traslado hacia el mercado de prestaciones que antes se distribuían con elevadas tasas de subsidio.

**Gráfico 5.1 Gastos en asistencia social (miles de millones de pesos) en Cuba**

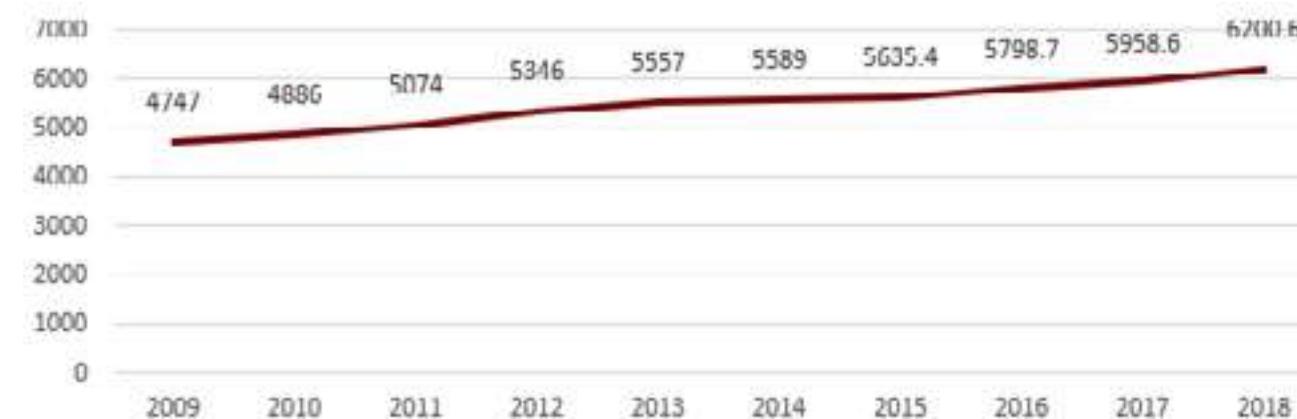


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Panorama económico y social de Cuba*. Años seleccionados.

A partir del año 2008 hay una disminución de la participación relativa del presupuesto del Estado en el financiamiento de la seguridad social, a partir de la extensión de la contribución de los trabajadores del sector estatal y de la aplicación de regímenes especiales de contribución en el sector no estatal.

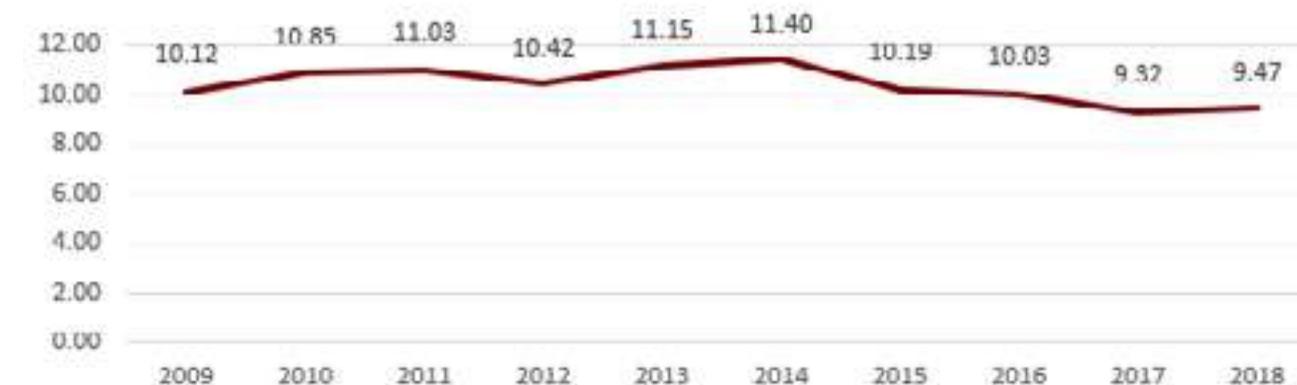
No obstante, la cantidad de gastos asignados se incrementa (Gráfico 5.2), aunque en términos porcentuales, decrece el porcentaje destinado a seguridad social respecto al total de gastos (Gráfico 5.3).

**Gráfico 5.2 Presupuesto del Estado destinado a gastos en seguridad social (millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 5.3 Porcentaje de gastos en seguridad social en el presupuesto del Estado**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

También tiene lugar el perfeccionamiento y extensión del sistema de seguridad social, lo cual brinda una protección adecuada al trabajador estatal, a su familia y a la población en general; así como define regímenes especiales para el sector privado, el sector militar, los artistas, y otros grupos<sup>74</sup> (Ley 105/2008). Se define la configuración de servicios sociales a través de programas y acciones de protección social, dirigidos a mejorar la calidad de vida y la integración social de adultos mayores, personas con discapacidad o enfermedades crónicas, embarazadas, niños, egresados de establecimientos penitenciarios y otros grupos poblacionales.

74 Incluye entre sus beneficiarios a los trabajadores o trabajadoras en casos de enfermedad y accidente de origen común o profesional, a la maternidad, invalidez y vejez y, en caso de muerte, a su familia; a creadores de diferentes expresiones artísticas y literarias, miembros de Cooperativas de Producción Agropecuaria, usufructuarios de tierra, trabajadores por cuenta propia, integrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y del Ministerio del Interior (MININT), y aquellos otros que, por la naturaleza de las actividades que realicen, requieren adecuar los beneficios de la Seguridad Social a sus condiciones.

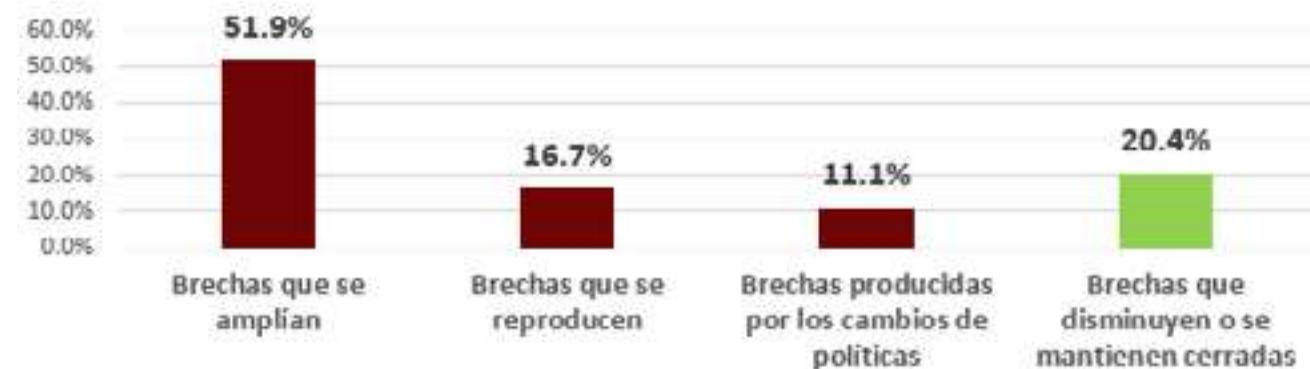
Se aprueban medidas para Casas de Abuelos y Hogares de Ancianos, que incluyó remodelación para aumentar la calidad certificada; pero también un incremento de las tarifas asumidas por las familias, o por el Estado solo en caso de ancianos solos con bajas pensiones (2013) y una Política para enfrentar los elevados niveles de envejecimiento de la población (2014).

En 2017 acontece una focalización en el pago de los servicios que se prestan en los círculos Infantiles y seminternados. Se establece que las madres con dos niños se les reduzca en un 50% la tarifa vigente para los dos; para las madres con más de dos niños, se les reduzca en un 50% la tarifa vigente para los dos primeros y se elimine el pago por estos servicios a partir del tercero; mientras que las madres con partos múltiples de más de dos niños queden exentas del pago (Resolución conjunta N° 1/2017 del Ministerio de Finanzas y Precios y el Ministerio de Educación).

### Políticas de asistencia social y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018

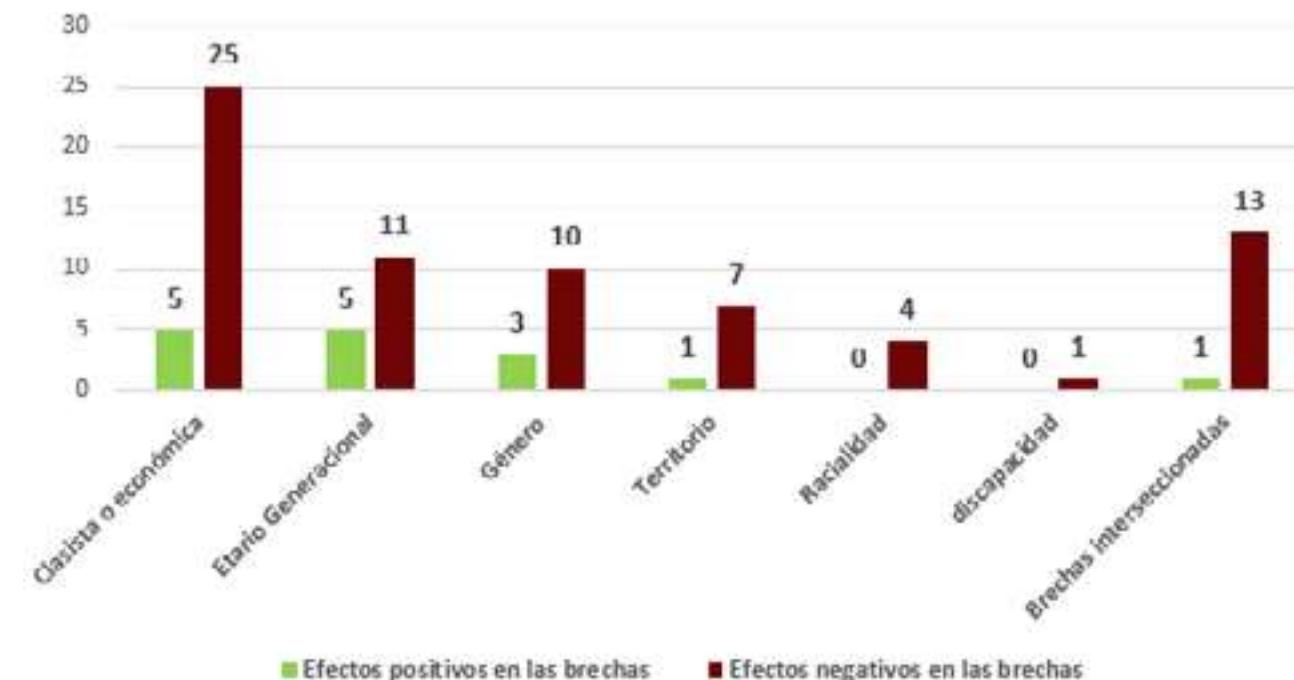
En el ámbito de la asistencia social, los estudios científicos develan todo tipo de tendencias en las desigualdades, aunque predominan las evidencias sobre la ampliación de brechas (Gráfico 5.4). Este tipo de política generó cambios en todas las dimensiones de la equidad que se observaron en la sistematización. De los 54 efectos registrados en las investigaciones, prevalecen los negativos, principalmente en las brechas clasistas (Gráfico 5.5). En el período no se observa la reducción de desigualdades por color de la piel y por discapacidad.

### Gráfico 5.4 Comportamiento de las brechas diagnosticadas en el ámbito de la asistencia social y seguridad social



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

### Gráfico 5.5 Efectos de las políticas de asistencia social 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad

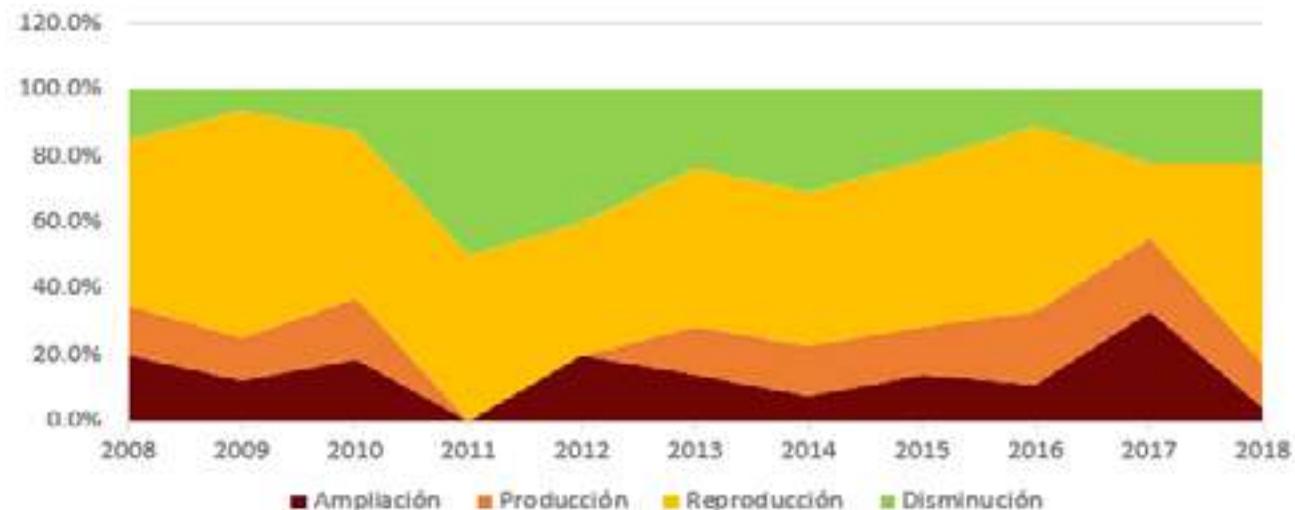


Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

En un solo caso se destaca cómo la intersección de diferentes identidades y condiciones materiales (mujeres jóvenes trabajadoras formales) influyen en el aprovechamiento positivo de estas políticas (protección de la maternidad).

En el resto, la intersección augura efectos no deseados. Las mujeres jóvenes y adultas medias; las mujeres jefas de hogar divorciadas o separadas, que no están incorporadas al mercado laboral; las mujeres, niños y adultos mayores víctimas de violencia; los adultos mayores que viven solos y sin apoyo familiar; las familias negras en situación de vulnerabilidad socio-económica; así como familias con muchos miembros de varias generaciones; familias con alta morbilidad de sus integrantes; y residentes en territorios con menores niveles de desarrollo socioeconómico, etc., sufren más los efectos de este tipo de política, ya sea por su insuficiente cobertura, por las formas asistencialistas de focalización, el déficit en la calidad y suficiencia de los servicios prestados; o por la ausencia de intervención pública ante determinados fenómenos sociales.

**Gráfico 5.6 Tendencias anuales de las brechas por efectos de políticas de asistencia social y seguridad social (según cantidad de mediciones en investigaciones)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

En casi todos los años predominan los estudios que develan la reproducción de brechas heredadas de etapas precedentes, con igual expresión o determinadas reconfiguraciones. En 2017 se incrementan ligeramente los resultados científicos (33%) sobre la ampliación de las desigualdades (Gráfico 5.6).

Las brechas asociadas a la homogeneidad distributiva, a las fallas en la focalización y el poco uso de acciones afirmativas; las prestaciones por debajo de la canasta básica, el desplazamiento de satisfactores hacia el mercado de bienes y servicios que antes se distribuían con elevadas tasas de subsidio y la persistencia de la sobrecarga de las mujeres en las labores de cuidado por ausencia de leyes, políticas e infraestructura de servicios que estimulen la corresponsabilidad y cambien la división sexista y la desprotección de este tipo de trabajo, son alertadas por las investigaciones en casi todos los años de la década analizada.

Antes de la aprobación de los lineamientos de la política económica y social, apenas existían hallazgos sobre los efectos positivos de estas políticas, a pesar de que en el 2008 entra en vigor la Ley 105 de Seguridad Social y en 2009 se actualizan los servicios del Régimen de Asistencia Social. En 2011, el 50% de las investigaciones evidenciaron una disminución en las desigualdades y paulatinamente esta tendencia fue decreciendo, en la medida en que aumentaron resultados científicos sobre nuevas brechas generadas con los cambios de políticas del decenio.

## El papel de las políticas de asistencia social en la disminución y eliminación de brechas

Una investigación sobre estrategias, programas y proyectos de desarrollo local, plantea la expansión en los enfoques y estilos de intervención en las desigualdades, a partir de una combinación de propuestas de instituciones centrales de administración, de actores comunitarios y ONG, para la atención preventiva y paliativa del empleo femenino ante las brechas de género en el sector estatal y no estatal (Fundora, 2018).

Más allá del ámbito territorial, Castro (2014) argumenta una ampliación de derechos de personas con otras identidades de género, mediante la aplicación de una estrategia para la integración social de las personas transexuales. Por otra parte, tres investigaciones fundamentan el aumento de protección de la maternidad trabajadora con una actualización de la ley que se extiende al sector privado, y un programa que incluye la paternidad responsable. Se resalta el beneficio para mujeres jóvenes, desde la intersección del enfoque etario y de género (Castañeda, 2018; Luis, 2014; Bombino, 2015).

En cuanto a la atención a las brechas etario-generacionales, se destaca el enfoque universalista y carácter inclusivo, así como el enfoque generacional de las políticas sociales, con prioridad de la atención y el gasto social para las nuevas generaciones (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Vallellano, 2017; Gómez, 2011).

Ello ha derivado en la reducción del número de jóvenes desvinculados de la actividad social (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Torres, 2012; Gómez, 2011); así como que se mantenga reducida la cantidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo por la labor del Sistema de Prevención y Atención Social (SIPAS), con instituciones como los hogares para niños sin amparo filial; escuelas especiales para niños con enfermedades genéticas y otras discapacidades; escuelas especiales para niños desvinculados de los estudios, con abandono familiar, o con problemas de conducta (Hidalgo Jover, 2011; Gómez, 2011).

Una investigación en Sancti Spíritus expone que: el Sistema de Protección y Asistencia Social reporta casos de menores en desventaja social con alto riesgo, por factores sociales y familiares de influencia negativa<sup>75</sup>. El funcionamiento institucional del sistema de prevención, en conjunto con los centros de acogida y de rehabilitación, han logrado que, de un total de 7651 estudiantes controlados en el 2009, se redujera a 4230 los estudiantes controlados por incumplimiento de los deberes escolares, es decir, que se redujo en un 44%. También ha habido disminución

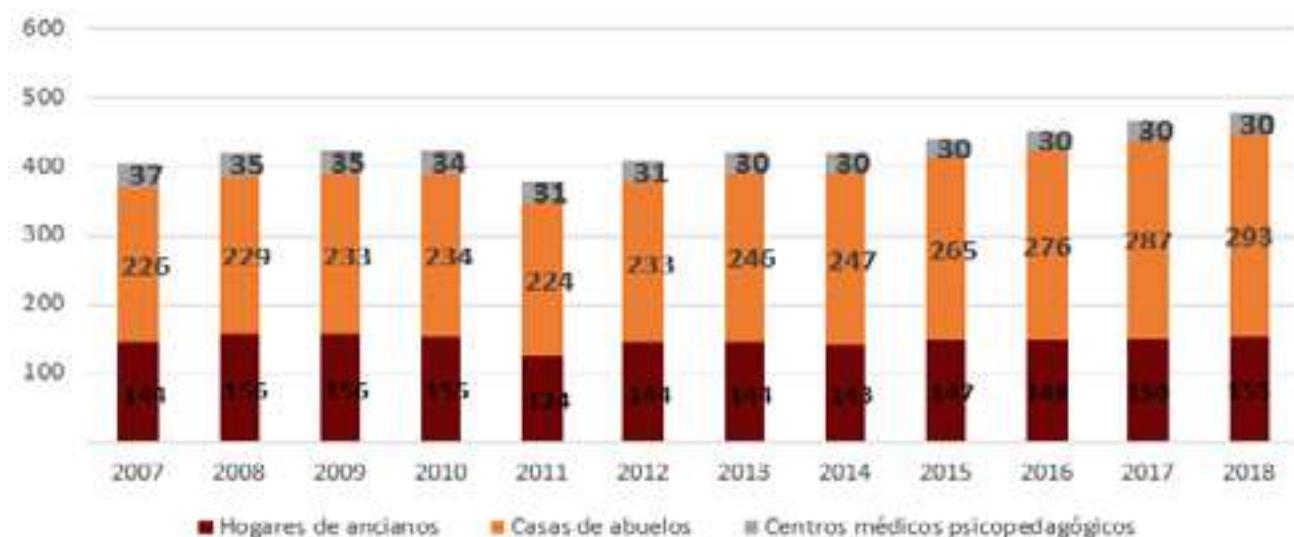
<sup>75</sup> Menores atendidos por los padres, familiares, tutores u otras personas, pero están desvinculados de los estudios y el trabajo; con problemas de conducta; con enfermedades genéticas y otras; y discapacitados; menores en desarrollo, cuyos padres no se ocupan de su cuidado, educación y / o alimentación; menores abandonados, cuyos padres han sido privados de la patria potestad, salido definitivamente del país, dejado en instituciones hospitalarias, educacionales o en otros lugares y menores huérfanos.

de los menores controlados por problemas de conducta y la mitad de exreclusos y personas sancionadas a medidas no privativas de libertad resolvieron sus problemas en el transcurso del año 2010 (Hidalgo Jover, 2011).

Respecto a otros grupos etarios, se pone en evidencia la diversificación y profundización de acciones para atender al adulto mayor ante el envejecimiento poblacional (Fundora, 2018; Abreu, 2016; Rodríguez, 2018). Al respecto, se argumenta que las nuevas disposiciones rebasan el marco de las pensiones y jubilaciones e incluyen seguridad en el empleo, seguridad en el ingreso, protección y salud en el trabajo, seguridad en la formación profesional, seguridad en la nutrición, la actividad física, el desarrollo individual y la participación social de los adultos mayores (Rodríguez, 2018). La misma autora cita que en junio de 2016, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con sus direcciones en las provincias y municipios, asumen el pago de las casas de abuelos y garantizan que los ancianos que están insertados en ellas lo necesiten realmente, mientras que el Ministerio de Salud asegura las condiciones del lugar para que se certifiquen; además de resaltar la voluntad de la Dirección de Asistencia Social para la entrega de 60 pesos mensuales a los abuelos sin ingresos que se encuentran en los Hogares de Ancianos, para sus gastos de bolsillo.

Como se observa en el gráfico 5.7, las instituciones de protección social aumentan, aunque ello no garantiza la cobertura necesaria ante el envejecimiento poblacional, elemento que se analiza en el próximo epígrafe.

**Gráfico 5.7 Instituciones de protección social en Cuba. Años seleccionados**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

En cuanto a los efectos positivos en la estructura clasista y las desigualdades económicas, Espina (2008) destaca el ensanchamiento progresivo de los espacios de igualdad hasta esa

fecha, ubicados esencialmente en siete áreas: satisfacción de necesidades nutricionales básicas, educación, salud, cultura, deporte, seguridad y asistencia social. A escala local, se identifica el desarrollo de experiencias de trabajo socio-comunitario que incrementan las posibilidades de erradicar la pobreza<sup>76</sup> (Obama, 2011, Espina, 2015; Zabala, 2009; 2010; Torres, 2012; Voghon, 2014; Peña, 2013).

También se destaca el aumento de la atención focalizada a familias y personas con vulnerabilidad socio-económica (Fonseca, 2010; Castañeda, 2018; Espina, 2008, 2010, 2015; Muñoz, 2014; Voghon, 2014; Peña, 2013; Rodríguez, 2018) y el incremento de la cantidad de familias atendidas por las estrategias de prevención y promoción a partir de la institucionalización del trabajador social (Chávez, et al., 2008; Vallellano, 2017; Torres, 2012; Gómez, 2011).

Estudios en territorios específicos dan cuenta de estos resultados.<sup>77</sup> En una investigación en el municipio La Palma, se identificaron tendencias favorables en las prestaciones: los Sistemas de Atención a la Familia (SAF) suben a 9 (en 2011 no había), pero solo 1 en la zona urbana; los Asistentes Sociales a Domicilio (ASD) (sube de 4 a 24). El pago de Casas de Abuelo va de 0 a 23.

(...) La misma investigación afirma que a partir del año 2014 lo que solo era un presupuesto destinado a toda la asistencia social (490000 pesos), ahora se utiliza solamente para el pago de algunos servicios, existiendo una mejor distribución del presupuesto. Se mantienen los mismos servicios (en el año 2011-2017), pero con un incremento en los ASD, en los SAF y en el pago de casas de abuelos. En los beneficiarios se observó una disminución. Esto permitió afirmar que no hubo una racionalización del uso de algunos servicios, sino que se produjo una mejor distribución del presupuesto según lo establecido (Rodríguez, 2018 p.57).

76 Una investigación arrojó que a través del planeamiento estratégico comunitario, se logran implementar proyectos para solucionar varios tipos de problemas. En cuanto a la evaluación del desempeño del TTIB del barrio Cayo Hueso y sus proyectos en relación a las familias con mayores necesidades económicas, el 55% de las personas encuestadas señalaron que la evaluación de estos proyectos en relación con estas familias está calificada como buenas. El resto, regular (Obama, 2011). Se pronostica la disminución de la franja de pobreza local a partir de la ampliación de la capacidad de los gobiernos locales para la gestión de políticas sociales locales, de generación de nuevos empleos y de la producción de alimentos a escala local. Mejoramiento de la capacidad del Estado para la atención a los grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad, a partir de políticas focalizadas y del aumento de los recursos financieros para estas acciones provenientes de la política impositiva (Espina, 2015).

77 En el Consejo San Isidro se crearon grupos de trabajo para priorizar la atención a 34 estudiantes que no cumplen sus deberes escolares y desvinculados del estudio, 15 menores con problemas de conducta y sus familiares, 15 sancionados controlados por el juez de ejecución, 3 personas que reciben atención en la problemática de la prostitución. El asedio al turismo como principal ilegalidad identificada, 10 familias con mayores problemas sociales. - 37 enfermos de alcoholismo, 31 hombres y 6 mujeres; donde el mayor por ciento posee más de 32 años. - 13 personas identificadas en el consumo indebido de drogas, de estas 4 mujeres y nueve hombres. - Atención a 5 niños bajo peso. - 13 nuevos casos de infección del VIH Sida, 4 mujeres y 9 hombres. (Fonseca, 2010) Las políticas de atención a las personas con limitaciones físicas motoras en el país garantizan la coordinación estrecha en lo relativo al empleo, la accesibilidad, la salud, la educación, la capacitación y el disfrute de las tecnologías de la información y las comunicaciones (Muñoz, 2014).

Otro resultado positivo es la extensión de la Seguridad Social a los trabajadores y trabajadoras del sector privado (Peña y Voghon, 2013; Echevarría y Lara, 2012; Bombino, 2015; Vela, 2018; Luis, 2014).

Respecto a las desigualdades territoriales, se distingue la amortización de brechas económicas en territorios periféricos por mantenimiento de la disponibilidad de servicios sociales como los de alimentación, (comedores comunitarios bien valorados por los adultos mayores), salud y educación (Peña, 2009, 2013).

### **El papel de las políticas de asistencia social y seguridad social en la producción y reproducción de desigualdades**

Una veintena de investigaciones a lo largo de la década, llama la atención sobre el universalismo identificado con homogeneidad distributiva, que minimiza el papel de la diversidad estructural y cultural en la expresión de las necesidades y en la elección de satisfactores, lo que afecta la equidad social (Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Espina, Núñez, Togores y Ángel, 2010; Chávez, et al., 2008; Fundora, 2018; Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Vallellano, 2017; Espina, 2008, 2010, 2015, 2012; Zabala, 2015, 2009, 2010, 2013; Voghon, 2014, 2016; Peña, 2013).

De igual modo, visibilizan las fallas de focalización y el poco uso de políticas de acción afirmativa, que tiene como efecto la reproducción de desventajas de grupos históricamente preteridos que no pueden aprovechar en paridad las condiciones favorables generales creadas (por ejemplo, negros, mujeres, ancianos, no heterosexuales, personas con otras identidades de género, personas con discapacidad, comunidades en territorios de mayor retraso relativo) (Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Espina, Núñez, Togores y Ángel, 2010; Chávez, et al., 2008; Gómez, E. et al., 2017; Fundora, 2018; Castro, 2014; Espina, 2008; Espina, 2010; Espina, 2012; Zabala, 2015, 2009, 2010, 2013; Díaz, 2009; Peña, 2009; Gómez, 2014; Voghon, 2014; Togores, 2010). Gran parte de estos estudios concluyen sobre la falta de enfoque de interseccionalidad y de familia en las políticas.

Siguiendo esta misma problematización, otros estudios reparan en el hecho de que familias y personas que responden a perfiles territoriales de desventaja son invisibilizados y desatendidos por la política social, dada la simplificación de las situaciones de vulnerabilidad social en documentos programáticos, y la concepción de un régimen de bienestar más familiarista y con mayor participación del mercado (Fundora, 2018).

Otro punto crítico son las familias afectadas por la concepción asistencialista. Ello ha creado actitudes de receptores más o menos pasivos en muchos sujetos sociales, que no activan los recursos personales, familiares o comunitarios para alcanzar nuevas metas o para

transformar la realidad en que se vive<sup>78</sup> (Chávez, et al., 2008; Espina, 2015; Zabala, 2015, 2009; 2010, 2013; Peña, 2009, 2013; Rodríguez, 2018).

Para ejemplificar dicho punto, se cita el análisis del municipio La Palma realizado por Rodríguez:

(...) la tendencia de manera general es a disminuir la cantidad de asistenciados por años y en el caso específico de los adultos mayores la disminución no ocurre por retiro de chequera o porque se demostró que el anciano no necesita atención, sino que se produjo el fallecimiento del mismo, según información obtenida en la Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social del municipio. Por lo que se observa que en el período 2011-2017, los ancianos que fallecieron siendo beneficiarios de la asistencia social, no salieron de esa condición de vulnerabilidad social que hizo necesaria su protección a través de este régimen (Rodríguez, 2018 p.55).

En cuanto a las desigualdades de género y etario-generacionales, se argumenta la persistencia de la sobrecarga de las mujeres en las labores de cuidado del hogar por insuficiente cobertura de servicios, junto a la división sexual del trabajo. En especial, se hace referencia a las desventajas de las personas cuidadoras (la mayoría mujeres jóvenes y adultas medias), ante un incremento de personas dependientes por el envejecimiento; así como la insuficiencia de servicios sociales de apoyo a la vida doméstica y al cuidado de niños, ancianos y personas con discapacidad<sup>79</sup> (Voghon, 2015; Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Castañeda, 2018; Echevarría y Lara, 2012; Zabala, 2015, 2009; Esquenazi y Rosales, 2016, 2017; Gómez, 2014; Fleitas, 2013; Rodríguez y Albizu, 2015; Munster, 2010; Gómez, 2011).

Según Castañeda (2018), el programa de construcción y reparación de círculos infantiles se ha afectado por déficit en los recursos económicos. Las matrículas son insuficientes con respecto a la demanda actual. En su estudio de dos municipios habaneros, se demuestra que en Boyeros la cobertura es del 24,69% y en Guanabacoa es del 18,93%. En Boyeros hay dos Hogares de Ancianos con un total 219 plazas y tres Casas de Abuelos con 150 plazas. En Guanabacoa se

78 Ausencia de una visión estratégica de acción afirmativa y su concentración en solo dos tipos de instrumentos: universales y focalizados de amparo (Espina, 2015). En el municipio estudiado la tendencia de manera general es a disminuir la cantidad de asistenciados por años y en el caso específico de los adultos mayores la disminución no ocurre por retiro de chequera o porque se demostró que el anciano no necesita atención, sino que se produjo el fallecimiento del mismo, según información obtenida en la DMTSS del municipio. Por lo que se observa que en el período 2011-2017, los ancianos que fallecieron siendo beneficiarios de la asistencia social, no salieron de esa condición de vulnerabilidad social que hizo necesaria su protección a través de este régimen (Rodríguez, 2018).

79 Se puede prever que los hombres se beneficiarán en el corto plazo mientras que las mujeres tendrán que esperar por mejoras en las políticas sobre el trabajo, el cuidado infantil y de adultos mayores, los servicios de infraestructura (agua, electricidad, gas), los servicios de apoyo al hogar, el transporte, la tecnología y las comunicaciones, por solo citar algunas de las mejoras más acuciantes (Echevarría y Lara, 2012).

dispone de dos Hogares de Ancianos con un total de 244 plazas y dos Casas de Abuelos con 40 plazas, lo cual es deficitario en ambos municipios.

En un estudio de medición de los efectos de las condiciones familiares en las decisiones individuales de participación laboral en relación con la economía del cuidado, se identificó un efecto negativo de 20% para hogares con presencia de personas con invalidez total; 50% para hogares con presencia de personas con invalidez parcial y 36% para hogares con presencia de personas incapacitadas para trabajar (Esquenazi y Rosales, 2017). Siguiendo este debate, Gómez (2014) descubre en su estudio la alta prevalencia de miembros enfermos mentales en una misma familia, lo cual llama la atención sobre las limitaciones que pueden tener algunas de estas para asumir la responsabilidad del cuidado y manutención de sus miembros enfermos. Dicha autora expone coherentemente que la visualización de esta particularidad es imprescindible no solo para comprender el estado actual de esta problemática en el territorio, sino además para el emprendimiento de futuras acciones que pretendan poner un mayor peso sobre las familias (Gómez, 2014).

Fleitas (2013) plantea que problemas de salud como la demencia senil y el Alzheimer se incrementan en la sociedad, lo que complica la vida familiar y de la mujer trabajadora. La ausencia de servicios especiales influye en que las mujeres cuidadoras de ancianos postrados en una cama vivan el conflicto entre mantener un trabajo para obtener ingresos, y las exigencias de una labor que exige dedicación a tiempo completo y gastos elevados. En estas edades se crean vulnerabilidades socioeconómicas que colocan a las cuidadoras en condiciones de pobreza y con más riesgo de morbilidad.

La socióloga antes citada, en un estudio del sector de la salud, también halló la relación entre la reducción de la construcción de círculos infantiles y servicios de lavandería y tintorería y la sobrecarga que viven las mujeres que trabajan en salud, con un costo para su propio bienestar y salud, el cual se refleja en la cantidad de mujeres que piden certificados (Fleitas, 2013).

Desde un enfoque de género, Castañeda (2018) menciona la persistencia de la feminización de los servicios ofrecidos para el cuidado de niños y niñas, adultos mayores y personas con discapacidad. Su estudio sobre los servicios ofrecidos por los gobiernos municipales en Boyeros y Guanabacoa, arroja que la mayoría de las personas empleadas son mujeres, en labores que tradicionalmente les han sido asignadas. En el sector de Educación el 66,6% de las personas ocupadas en Boyeros son mujeres. Mientras, en Guanabacoa son mujeres el 65,53% de quienes trabajan en Educación. También en el Hogar de Niños y Niñas sin Amparo Familiar, de una plantilla de 71 trabajadores, 50 son mujeres. Respecto al trabajo de cuidado, Boyeros tiene 127

asistentes sociales a domicilio, y de ellas 125 son mujeres, mientras que en Guanabacoa el total de estos empleos —que son 77— están ocupados por mujeres.

En la década analizada se reproduce la tendencia a mayor vulnerabilidad y pobreza de las familias con jefatura femenina, —sobre todo las mujeres que no están incorporadas al mercado laboral, tienen bajo nivel de instrucción, o están económicamente inactivas, jubiladas o pensionadas—. Este problema no ha sido bien atendido desde políticas focales, que pone en riesgo todas las acciones desarrolladas para alcanzar la emancipación de las mujeres y la equidad entre los géneros (Zabala, 2015, 2009, 2010, 2013; Rodríguez, 2007; Espina, et al., 2005; Ferriol, et al., 2004; Zabala, 1999 citados por Chávez, et al., 2008; Espina, 2008, 2010).

A este problema también contribuye la insuficiencia del monto de las pensiones alimenticias que deben entregar los padres de los hijos que viven con mujeres jefas de hogar divorciadas o separadas. Muchas veces se incumple con la misma y hay limitaciones de la acción legal para exigirla (Zabala, 2009).

Chávez, et al. (2008) exponen las desventajas de núcleos familiares constituidos por parejas homosexuales de uno u otro sexo, por su invisibilidad para las estadísticas, las investigaciones y el ámbito jurídico.

Este colectivo de autores también argumenta la mayor vulnerabilidad de personas violentadas, donde prevalecen las mujeres, los niños y los adultos mayores. Existe una política de protección y garantías, pero no permiten una solución directa del fenómeno de la violencia intrafamiliar (Chávez, et al., 2008). Diez años más tarde el fenómeno se sigue denunciando en las investigaciones. Castañeda (2018) hace hincapié en la persistencia de la violencia de género que afecta a las mujeres, por déficit en la labor dirigida a la prevención, diagnóstico, atención y seguimiento a la violencia de género e intrafamiliar.

También se exponen las desventajas de familias jóvenes con intenciones reproductivas en situación de vulnerabilidad económica, por falta de políticas que suplan las limitaciones y/o carencias económicas, las cuales impiden la creación de condiciones materiales mínimas para cubrir las necesidades de los niños (Chávez, et al., 2008).

El resto de las investigaciones se concentran en los adultos mayores. Entre los efectos de las políticas o de la ausencia de políticas, se hallan la alta vulnerabilidad de los hogares unipersonales constituidos por ancianos sin apoyo familiar y escasos recursos económicos, que aún no son objeto de ayudas preferenciales o son insuficiente (Chávez, et al., 2008; Rodríguez, 2018)

y las desigualdades entre adultos mayores en el disfrute de las instituciones de asistencia social<sup>80</sup> (Rodríguez, 2018).

Una investigación en el municipio La Palma, identificó que menos de la mitad de los adultos mayores que viven solos tienen diversas vías para acceder a servicios de alimentación y construcción; pero ninguna de ellas responde a las rutas oficiales. Se evidencian expresiones de pobreza a partir del consumo de alimentos, donde se observó, según las entrevistas realizadas a los ancianos, que la mayoría de ellos no ingieren con frecuencia carnes, viandas, vegetales y frutas. Existen los subsidios de las viviendas, pero los ancianos no pudieran resolver en su totalidad esta cuestión, porque son adultos mayores que viven solos (Rodríguez, 2018).

También se señala la insuficiente revalorización en la concepción de las jubilaciones, dietas de trabajo, y el alcance de la Asistencia Social (Chávez, et al., 2008). Situación que se hace más crítica, si se tiene en cuenta la mayor vulnerabilidad económica de los adultos mayores por el incremento de precios en servicios públicos, la red de comercio interior y la red recaudadora de divisas, en contraste con las bajas pensiones y las deudas bancarias (Rodríguez, 2008, 2013; Ivonet, 2017).

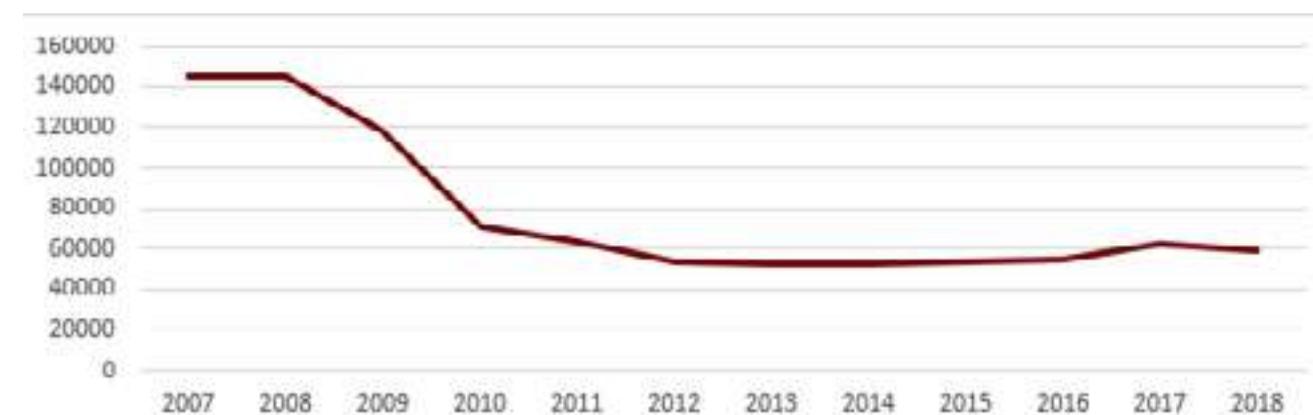
Según la Base de Datos de la Asistencia Social del municipio Arroyo Naranjo consultada por Fernández (2012), en el Consejo Popular Mantilla hay una población de adultos mayores de 1695. Son atendidos por los trabajadores sociales 440. De ellos, 170 son pensionados por jubilación y 240 son asistenciados. Las chequeras oscilan entre los \$135 y \$265. Respecto al aumento de los precios de los alimentos, la electricidad, los productos de aseo personal y las deudas bancarias, las chequeras y pensiones son muy bajas, a pesar de haber sido aumentadas en alrededor de \$50 en el 2006.

Rodríguez (2018) alude que la mayoría de estos ancianos carecen de una red de apoyo, que los ayude a sobrellevar las necesidades que presentan. Predominan aquellos que tienen contacto con algún familiar; pero que no reciben ningún soporte para sobrellevar las necesidades cotidianas. Por las razones expuestas, se demuestra la tendencia a la reproducción de la pobreza en los adultos mayores dependientes de la asistencia social.

<sup>80</sup> Según el director de la DMTSS del municipio La Palma, de las dos casas de abuelos existentes en el territorio, una está certificada que posee todas las condiciones para que los ancianos estén en ella, un ambiente confortable, con agua fría y caliente, con bebederos, con buena alimentación, con varios baños en buen estado y con higiene, y la otra no está certificada, tiene barreras arquitectónicas, un solo baño, es pequeña y las condiciones son desfavorables. Hay 48 ancianos frecuentando las casas de abuelos, pero la Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social (DMTSS) solo paga el servicio a 23, que son los que asisten a la casa de abuelos certificada. En el caso de la segunda, que no está certificada, asume los gastos el Ministerio de Salud, pues de él depende asegurar condiciones favorables para los ancianos que la frecuentan y necesitan sus servicios. Mientras no tenga las condiciones necesarias para certificarla, los gastos seguirán siendo de salud pública (Rodríguez, 2018 p.56).

Esta situación puede agudizarse cuando los adultos mayores dejan de ser beneficiarios de la asistencia, bajo la suposición de un apoyo familiar efectivo en términos de provisión de bienes y servicios (Gráfico 5.8).

**Gráfico 5.8 Adultos mayores beneficiarios de asistencia social en Cuba**

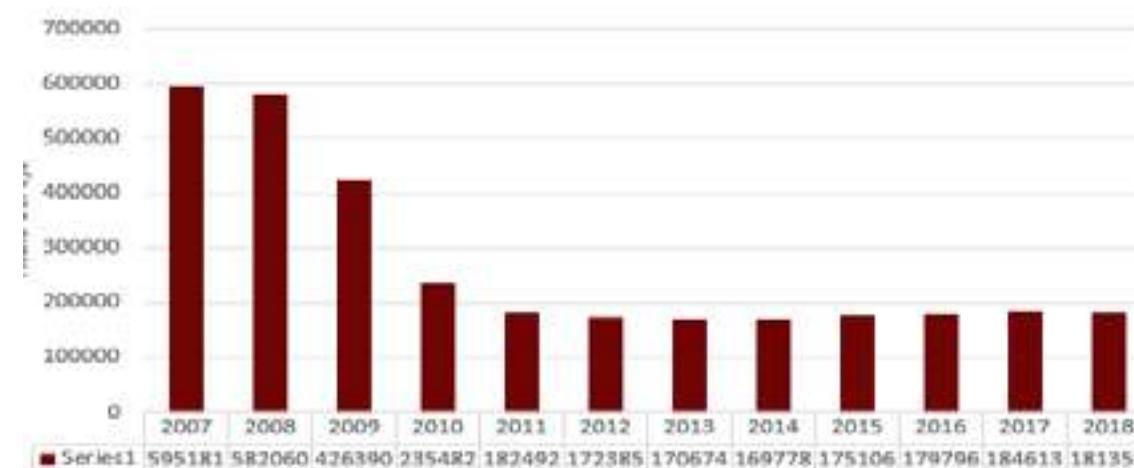


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Desde un enfoque clasista y socio-económico de la equidad, diversas investigaciones subrayan las prestaciones por debajo de la canasta básica y el incremento de la familiarización del régimen de bienestar, lo cual afecta más a personas y familias con vulnerabilidad socio-económica (Espina, Núñez, Togores y Ángel, 2010; García y Anaya, 2011; Espina, 2008, 2010, 2015, 2012; Zabala, 2015, 2009, 2010, 2013; Fuentes, 2014, 2016; Proenza, 2012; Fleitas, 2013; Peña, 2009, 2013; Voghon, 2016; Prieto y Díaz, 2014).

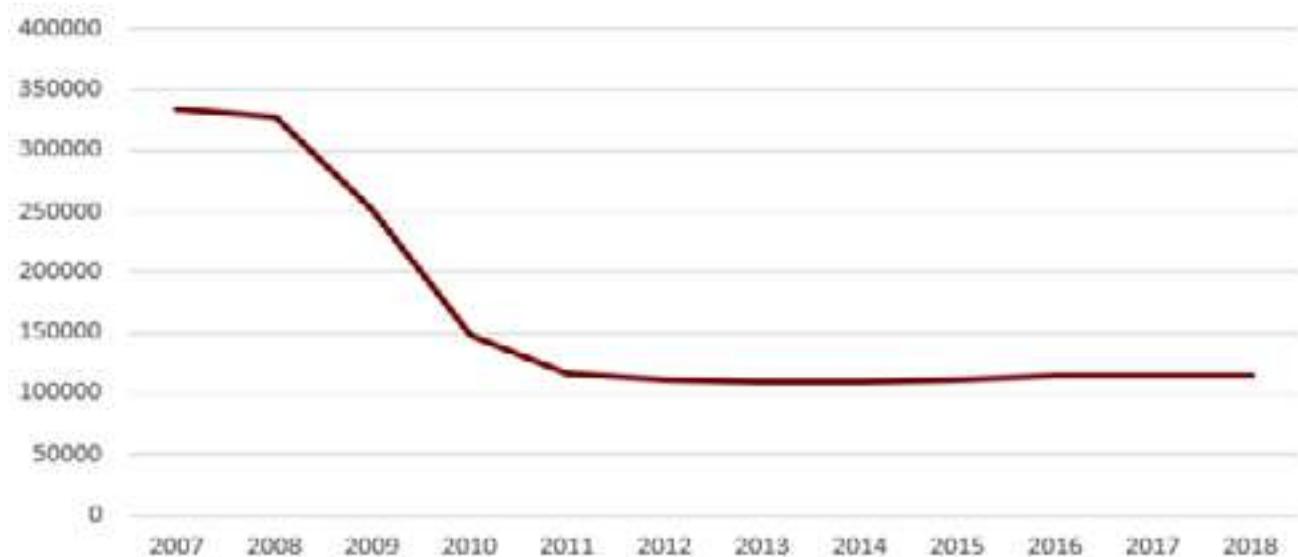
Como ilustran las estadísticas, hay una disminución de personas beneficiadas (Gráficos 5.9, 5.10 y 5.11), bajo los supuestos de contar con redes de apoyo familiar o tener capacidad de incorporación al mercado laboral, etc.; pero esas condiciones no siempre funcionan.

**Gráfico 5.9 Beneficiarios de asistencia social en Cuba**



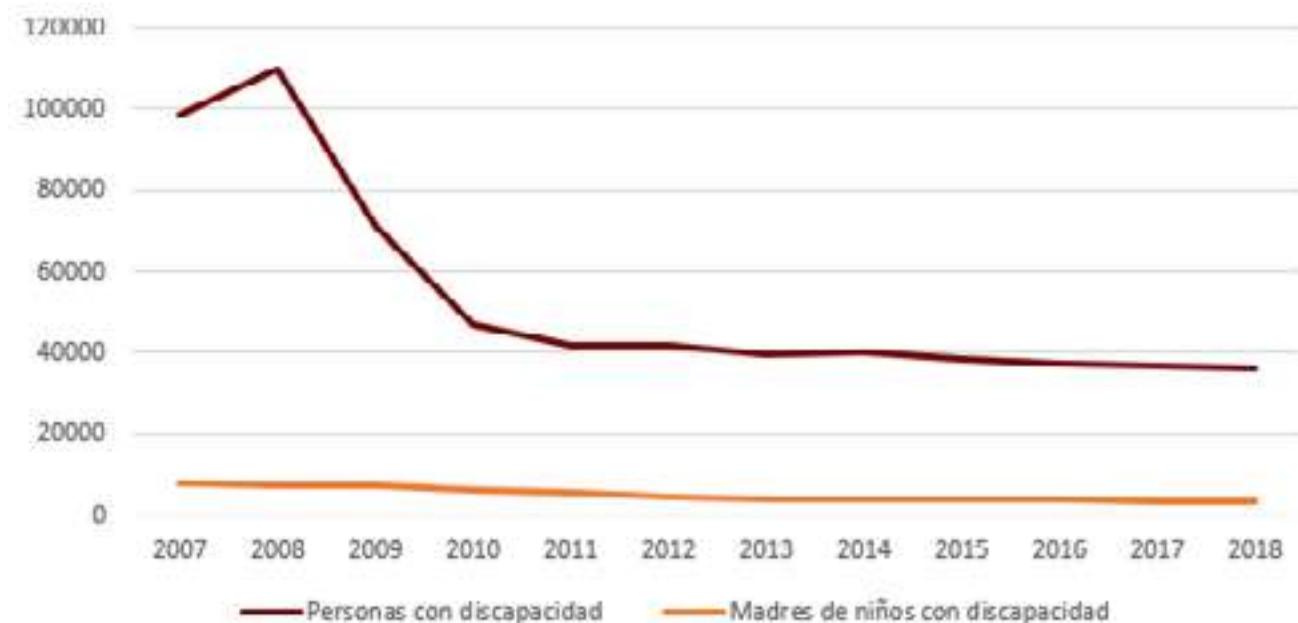
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 5.10 Núcleos protegidos por la asistencia social en Cuba**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 5.11 Beneficiarios de asistencia social por discapacidad en Cuba**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Es preocupante el desplazamiento de satisfactores hacia el mercado de bienes y servicios que antes se distribuían con elevadas tasas de subsidio como parte de la canasta básica<sup>81</sup>; sin un respaldo de acciones compensatorias para las personas necesitadas. A la vez, hay un incremento excesivo de los precios en relación con los salarios de los trabajadores (Gómez, et al., 2017;

81 En muchos casos aparece una oferta más variada y de mayor calidad, pero los precios se han multiplicado (de acuerdo con Armando Nova (2014) los productos agrícolas habían incrementado su precio entre un 15 y un 24%), mientras que el salario medio apenas crece un 2% como promedio por año (Espina, 2014 y Zabala, 2014 citadas por Gómez, et al., 2017).

Anaya y García, 2017; Campoalegre, et al. 2016; Espina, 2008, 2010, 2012; Zabala, 2015, 2013; Fuentes, 2014, 2016; Munster, 2010).

De igual modo se enfatiza en el efecto negativo del recorte de los fondos de la asistencia social<sup>82</sup> (Gómez, et al., 2017; Zabala, 2013, 2015; Echevarría y Tejuca, 2015; Fuentes, 2014, 2016; Rodríguez, 2018), la territorialización de los servicios, que generan procesos de exclusión social para emigrantes (Chávez, et al., 2008) y las afectaciones a los hogares en situación de pobreza por deficiencias en servicios de asistencia social y trabajo social, los que tampoco pueden acceder a créditos bancarios, dada la exclusión creada por las condiciones exigidas para ser sujetos de créditos (Gómez, et al., 2017; Espina, 2008, 2010; Zabala, 2015, 2009, 2010, 2013).

Una investigación en barrios periféricos de Marianao identificó que solo dos de los 13 núcleos familiares en situación de pobreza reciben alguna prestación de la asistencia social. Esta ayuda consiste exclusivamente en la entrega mensual de una cuota de dinero que apenas cubre en un nivel mínimo las necesidades de sus usuarios (147 MN per cápita en un caso y 250 MN en otro). Según los autores, la acción del trabajo social es desconocida en estos núcleos, excepto en una comunidad (Libertad), donde la visita del trabajador/a social es esporádica y asociada a un rol burocrático (Gómez, et al., 2017).

Por ello, se debate que existe una acentuación de la marginación y la reproducción de las situaciones de pobreza de algunos hogares, tanto en el orden material como en el espiritual (Gómez, et al., 2017; Espina, 2008, 2010, 2012; Zabala, 2015, 2009, 2010, 2013; Gómez, 2014; Peña, 2013).

Con mayor particularidad se detallan aquellas familias más afectadas por la crisis económica, dada su peor situación material o de integración como grupo, las que perciben ingresos por debajo de la media; las que tienen y las que viven en condiciones precarias (en albergues, locales de trabajo, viviendas improvisadas, habitaciones en cuartería, bohíos, viviendas apuntaladas o de alto deterioro constructivo; o en situación de hacinamiento y promiscuidad); las que tienen más miembros con representación de varias generaciones o ser familias monoparentales, las que tienen hijos en edad preescolar y escolar; las que tienen muchos miembros económicamente dependientes; las que tienen integrantes con limitaciones importantes de salud; y vivir en los territorios con menores niveles de desarrollo socioeconómico -localizados fundamentalmente en las provincias orientales-, las que residen en barrios insalubres urbanos y en áreas rurales con menor dotación de recursos y las acogidas

82 Recorte de la asistencia social en un 60% entre 2008 y 2013 y una disminución de los beneficiados de 582,060 en 2008 a 170,674 al cierre de 2013 (ONEI, 2015 citado por Gómez, et al., 2017). En una investigación en el municipio La Palma, se identificaron tendencias desfavorables en las prestaciones: las Prestaciones Monetarias Temporales (PMT) (disminuyen de 240 a 170), el pago del servicio de electricidad (de 7 a 3), el pago de pasajes para realizar viajes interprovinciales a hospitales y las ayudas eventuales excepcionales (baja de 5 a 2), estas se dan en un rango de 4 o 5 meses (Rodríguez, 2018).

a los servicios de la Asistencia Social, ante las limitaciones económicas de las políticas sociales (Chávez, et al., 2008; Zabala, 2009, 2010, 2015).

Se enfatiza en los sentimientos de exclusión, desconfianza y desesperanza ante la insuficiencia de acciones focalizadas. Según Gómez (2014), las situaciones de pobreza o vulnerabilidad están marcadas por los gastos que las familias deben asumir en medicamentos y por ingresos que provienen, en la mayoría de los entrevistados, de la caja de seguridad social por jubilación, de trabajos en el sector informal mal remunerados o de su inserción en el sector estatal con bajos ingresos, lo cual se traduce en un per cápita familiar inferior a la canasta básica (Gómez, 2014).

Otras fallas en las políticas con repercusiones en las desigualdades económicas y clasistas son la insuficiente radicalización de las acciones locales sensibles a las inequidades<sup>83</sup> (Fundora, 2018; Espina, 2008, 2010; Peña, 2009, 2013; Gómez, et al., 2017; Proenza, 2014; Gómez, 2011); la persistencia de la marginalidad y la pobreza por reproducción generacional de condiciones de vida, dada la no intervención en el fortalecimiento de la capacidad de autotransformación de los sectores vulnerables (Chávez, et al., 2008; Voghon, 2008, 2014, 2015; Espina, 2008; Zabala, 2015, 2009, 2010, 2013).

Una sistematización de estudios sobre las familias cubanas demostró que los trabajadores sociales tienen experiencias variadas por reclamos materiales de algunas familias o personas que una vez satisfechos se destinan a otros fines, en la atención diferenciada a madres solteras que siguen teniendo nuevos hijos desatendidos con nuevos padres, en familias que se mantienen como beneficiarios de la asistencia social de generación en generación (Chávez, et al., 2008).

Esta situación no solo persiste con las familias en situación de pobreza. Rodríguez (2013) argumenta la desventaja de las personas asiladas en el Centro de Deambulantes, respecto a los procedimientos para su reintegración social, que se limita a la reinserción al medio familiar y el ingreso, en Hogares de Ancianos, de aquellos que superen la edad de 60 años, sin concebir estrategias para su independencia económica o su inserción laboral.<sup>84</sup>

En cuanto a la seguridad social, se plantea que existen grupos fuera de cobertura por el crecimiento del sector informal (Espina, Núñez, Togores y Ángel, 2010); así como la desconfianza en la contribución mediante el pago institucional (Fajardo, 2017). Por otro lado,

<sup>83</sup> Los repertorios locales de acción son restringidos por sesgos sexistas y racistas, resistencia a reconocer y actuar sobre desigualdades asociadas al color de la piel y a la identidad de género, incapacidad para problematizar causas estructurales de las desigualdades, decisiones relativas a la distribución de las inversiones en desarrollo; los criterios de focalización; mecanismos para garantizar la accesibilidad de los más vulnerables; así como para regular el acaparamiento de oportunidades (Fundora, 2018).

<sup>84</sup> Al cierre de 2012, 171 personas fueron retornadas a su medio familiar porque las familias se comprometían y responsabilizaban en la tutela y cuidado de su pariente, de ellos 92 fueron retornados a otras provincias, y se realizó el traslado de 58 personas para Hogares de Ancianos (Rodríguez, 2013).

la escala actual de pagos que reciben los actuales beneficiarios del régimen de seguridad social es baja (Peña y Voghon, 2013).

También se discute que dicho régimen impone a la mayoría de los trabajadores por cuenta propia un amparo legal superior al de épocas anteriores; pero a la vez una sobrecarga de contribuciones que se añade a los impuestos tradicionales<sup>85</sup> (Peña y Voghon, 2013; Vela, 2018).

En cuanto a las inequidades territoriales, estudios en barrios periféricos demuestran la existencia de una oferta de servicios sociales como agentes de integración sistémica, pero de baja calidad. Además, no dan abasto para toda la población que vive en barrios periféricos con población inmigrante ilegal que sobrepasa la planificación de los recursos públicos para este espacio.

Una investigación en Luyanó Moderno en San Miguel del Padrón (Soler, 2013), plantea que la oferta de alimentos y otros bienes de consumo de los hogares en el entorno es limitada, según criterios de los vecinos e informantes clave del barrio. Específicamente sobre la nutrición o alimentación de las familias algunas personas refieren en ocasiones no ingerir alimentos calientes en todo el día. Según la autora, las familias refieren depender en gran medida de la adquisición de suministros ofertados por el Estado a precios subsidiados a través de la red de distribución normada. Sin embargo, estas ofertas solo cubren una parte de las necesidades alimenticias de los miembros de los hogares.

Peña (2009) argumenta que la dificultad en los comedores es que la oferta de alimentos es poco variada e insuficiente para las necesidades alimentarias. Por otra parte, este servicio padece de una limitación aún más importante, y es que está dirigido a grupos vulnerables por edad, en este caso ancianos con problemas económicos. Pero las familias a las que pertenecen no acceden a ese beneficio directamente. No en todos los barrios, el servicio es regular y organizado.

Las comunidades insalubres tienen más hogares pobres y menor atención por el sistema de asistencia social. Una investigación en Marianao identificó tres hogares con situación de pobreza en la zona centro-urbana, uno en la residencial y la urbano-periférica respectivamente y ocho en la insalubre, con trabajo ineficiente del sistema de asistencia social (Gómez, et al., 2017).

Existe una distribución desigual de la canasta básica entre zonas rurales y urbanas de un mismo municipio. Un estudio llevado a cabo por Proenza (2012), demostró que en comunidades

<sup>85</sup> Las tasas impositivas que se le aplican a los cuentapropistas resultan en algunos casos demasiado altas para los negocios que recién comienzan si tenemos en cuenta que el sistema tributario que se establece comprende tanto: “un impuesto sobre las ventas o los servicios, otro sobre la utilización de la fuerza de trabajo (que oscila entre el 25% y puede aumentar hasta 75% si hay más de 15 trabajadores), la contribución a la Seguridad Social, una tasa por la radicación de anuncios y propaganda comercial y el impuesto sobre ingresos personales, el cual se comporta entre el 25 y el 50% según el tipo de actividad (Vidal, 2017 citado por Vela, 2018).

periféricas la red de comercio, gastronomía y servicios no garantiza las necesidades de la población. Solo está disponible la red de bodegas, donde se entregan los productos normados en la canasta básica. Estos se distribuyen de manera desigual en los asentamientos, en relación con las zonas urbanas. La autora ejemplifica que los cárnicos de la canasta básica llegan a las bodegas, y hay que repartirlos el mismo día porque no hay neveras donde almacenarlos.

Otra tendencia señalada en algunas investigaciones es el desarrollo desigual de las acciones públicas para atender desigualdades entre territorios<sup>86</sup> (Fundora, 2018; Peláez, 2016; Rodríguez, 2018).

Un análisis documental de 154 acciones en seis municipios cubanos demostró que existen dimensiones de la equidad que se han tratado diferenciadamente. En el caso del género, la morbilidad y la pobreza se dan notables contrastes. También hay diferencias en la concepción de las intervenciones, según los ámbitos de desarrollo. Aunque todos los territorios dedican más de un 27% de sus gastos corrientes a salud pública y asistencia social, los entrevistados de tres municipios no identificaron la equidad en este tipo de ejecución. Ello puede asociarse al uso de estos recursos solo para políticas universalistas. En cuanto a la radicalidad de las intervenciones, algunos territorios desarrollaron un enfoque más crítico de las desigualdades, donde se focalizó mejor en sectores con desventaja, y se trabajó la compensación integrada a la distribución y la prevención. Pero en algunos territorios hubo más tendencia a trabajar desde la equidad territorial y de género o desde la equidad etaria, desatendiendo otras dimensiones (Fundora, 2018).

Respecto a las desigualdades por color de la piel, se identifica la desventaja de las familias negras en situación de vulnerabilidad socio-económica respecto a la solicitud de apoyo de las instituciones públicas<sup>87</sup> (Campoalegre, et al. 2016). Dicha autora también argumenta la persistencia del racismo debido, entre otras causas, a políticas públicas universales de inclusión social, sin la sostenida complementación con acciones de focalización y reconocimiento, unido a la capacidad diferenciada para aprovechar las oportunidades de desarrollo y el acaparamiento de estas por determinados grupos sociales, fundamentalmente hombres y blancos, aunque las oportunidades educativas han sido acaparadas por mujeres (Campoalegre, 2018).

<sup>86</sup> La cantidad de subsidios solicitados y aprobados, en los asentamientos rurales de montaña de Sancti Spíritus, son muy bajos a pesar de existir casos sociales, siendo la principal causa el desconocimiento de trámites legales o procedimientos para estos casos (Peláez, 2016). Todos los ancianos beneficiarios no pueden apropiarse de todos los servicios y acciones que componen el régimen de la asistencia social, por la ausencia de ellos en el territorio (Rodríguez, 2018).

<sup>87</sup> La mayoría de las personas blancas buscan el apoyo del Estado para la resolución de sus problemas, a diferencia de los(as) negros(as) y mestizos(as) centran la búsqueda de soluciones a lo interno de la familia u otras que no declaran, lo que sugiere al menos dos escenarios: el primero vinculado a las estrategias de vida alternativas, informales o ilegales. La segunda alude a que las personas no blancas suelen tener mayor respuesta proveniente de la ayuda estatal, lo que estaría relacionado con estereotipos racistas y sexistas (Campoalegre, et al. 2016).

Dicha tendencia también se hizo explícita en una investigación sobre configuración de políticas locales, donde se demostró la atención desigual a las diferentes dimensiones de la equidad. Fundora (2018) halló que el espectro de estilos de intervención local es variado respecto a las áreas de desarrollo seleccionadas; excepto en la atención a las desigualdades por color de piel, donde prima la concepción de las políticas de identidad (trabajo con el patrimonio cultural y religioso).

## Capítulo 6. Las políticas agrarias y de desarrollo rural en el decenio 2008-2018

El desarrollo agrario siempre ha sido prioridad en la política de la Revolución cubana, tanto por los derechos humanos de las poblaciones que residen en zonas rurales, como por el carácter estratégico que tiene la producción de alimentos, concentrada en estos espacios geográficos. La descentralización en la propiedad, uso y control de la tierra, el mejoramiento de las condiciones de vida y la dignificación de los campesinos; la reducción de desigualdades entre el campo y la ciudad han sido horizontes bien definidos desde 1959. Las políticas agrarias se han articulado con otros sectores o ramas como la educación, la salud, la vivienda, etcétera.

Algunos antecedentes de las actuales políticas agrarias son el Servicio Médico Social Rural, el programa de Educación Obrero-Campesina (EOC), el Plan de Educación “Ana Betancourt” con becas para 50000 campesinas, las reformas agrarias, los programas para la producción de diversos rubros, los programas para la construcción de viviendas, viales y electrificación de comunidades, la creación de universidades agrarias e institutos de investigación y desarrollo, la creación de cooperativas agropecuarias de diferentes modalidades, los programas alimentarios, el desarrollo de instituciones culturales y de recreación, los programas de desarrollo integral, el impulso de polos productivos, los programas especiales para zonas montañosas, entre otras.

Como políticas anteriores al 2008, con efectos adversos a la equidad, las investigaciones destacan el proceso de reestructuración azucarera, con el cierre y desmantelamiento de centrales (Tarea Álvaro Reinoso a partir del año 2002), la fusión y disolución de CPA y el desmantelamiento de un centenar de empresas, bajo un criterio de eficiencia. Con efectos positivos resaltan la aprobación de la primera estrategia de género del Ministerio de la Agricultura (2005-2009).

Posterior a esta fecha, es en el ámbito agrario donde comienzan las primeras reformas que dan lugar al proceso de actualización del modelo cubano. Como demuestran las investigaciones, muchas de estas medidas intervienen en la transformación de la estructura socio-clasista agraria, dado su efecto en la distribución de activos.

En los documentos que sirven de marco orientativo a la elaboración de políticas se establecen objetivos estratégicos, centrados en la productividad, la racionalidad económica y la eficiencia.<sup>88</sup> Entre ellos se encuentran el control estatal efectivo y sistemático sobre la tenencia y el uso de la tierra; el incremento sostenido de las producciones; la entrega de tierras en usufructo y la reducción de las áreas ociosas; la consolidación de la autonomía de los productores, la transformación de modelos de gestión y del sistema de comercialización de insumos, equipamientos y servicios, compatibles con una mayor presencia de formas productivas no estatales y la necesidad de un acceso más directo al mercado; la introducción de cooperativas de servicios en la actividad agroindustrial, la garantía de servicio bancario especializado en el sector agroindustrial, que contemple los ciclos de producción y la gestión de riesgos; la prioridad del pago a los productores en los plazos establecidos; la ampliación de la actividad de seguros agropecuarios; la aplicación de servicios de asistencia técnica, capacitación y extensión agraria; la organización de los polos productivos; el desarrollo de cadenas productivas; la aplicación de la ciencia y la tecnología para una agricultura sostenible; y el enfoque territorial en la organización de la producción para el consumo interno con integración de mini-industrias.

Con mayor centralidad en el desarrollo social de forma general se orienta el perfeccionamiento del sistema de comercialización de productos agropecuarios para contribuir a mejorar la oferta y la satisfacción de la población, en cuanto a precios, calidad y estabilidad. Desde una perspectiva de la heterogeneidad y la equidad social se dispone la implementación de una política integral que estimule la incorporación, permanencia y estabilidad de la fuerza laboral en el campo, en especial de jóvenes y mujeres; y la recuperación y desarrollo próspero y sostenible de las comunidades rurales con el retorno de familias, considerando las complejidades de las zonas montañosas y costeras; y sus potencialidades productivas. La generación de empleo e ingresos, la garantía de buenas infraestructuras técnicas y de servicios, en correspondencia con el ordenamiento territorial, y la reducción de la disparidad urbano-rural en el acceso a servicios y oportunidades, están entre las prioridades de trabajo.

Respecto al acceso, uso y control de la tierra se aprueba el Decreto-Ley 259/2008 que establece la entrega de tierras estatales en usufructo a personas naturales y jurídicas. Cuatro años más tarde se perfecciona con el Decreto-Ley 300/2012 que, entre otras medidas, extiende el período del usufructo y permite habitar a las familias en dichas tierras. La política se vuelve a modificar en 2017. En 2013 se aprueba la Resolución Ministerial 449/2013 que regula la entrega de tierras ociosas en usufructo a los jóvenes licenciados del Servicio Militar Activo (SMA).

<sup>88</sup> Ver tabloide: *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, p. 14 y *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*, pp. 18, 21, 22, 25 y 26. Ver, además, Lineamientos 150-179 en tabloides *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para los períodos 2011-2015 y 2016-2021*, pp. 27-31, consultados el 8 de agosto de 2017 en <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.

Se realizan reformas en el Plan Turquino Manatí. Con los lineamientos de políticas aprobados en el VI Congreso del PCC se prioriza una política integral, dirigida a la incorporación, permanencia y estabilidad de la fuerza laboral en el campo, en especial de jóvenes y mujeres (Lineamiento 154). En el 2015 se promueve la estrategia de género del sistema de la agricultura de Cuba 2015-2020.<sup>89</sup>

Otros cambios destacados por investigadores/as son el proceso de municipalización de la agricultura, con la descentralización-territorialización gradual de la producción, comercialización y servicios agropecuarios; la política crediticia (Decreto Ley 289/2011) y el régimen especial de sistema tributario para usufructuarios, según calidad de tierra (2011-2012).

Sobre la cooperativización como estrategia para el desarrollo agrario y rural se señalan la independencia de las cooperativas de la intermediación de empresas estatales; el fomento de la cooperativización de usufructuarios en 2012; el perfeccionamiento de la base productiva UBPC, CPA, CCS y granjas estatales (2012); las medidas inmediatas para resolver las ataduras que limitan el funcionamiento y gestión de las UBPC (2012) y el tratamiento financiero para las cooperativas de producción agropecuaria (CPA) de la actividad no cañera (2014).

En 2008 se introduce una nueva resolución para el pago por productividad en el tabaco y en 2011 se aprueba la política y los procedimientos para las ventas directas de productos agrícolas por las formas productivas a las instalaciones del turismo, la cual se actualiza en 2013. En ese mismo año es aprobada la política de modelación y realización de experimentos para la comercialización de insumos, equipos y servicios y el proceso de perfeccionamiento de la comercialización de piensos y subproductos industriales para alimento animal. Otras reformas acontecen en el modo de cobrar las producciones.

En 2018 avanzan a procesos de discusión o aprobación otro conjunto de medidas, como la política para el desarrollo de la mecanización, riego y drenaje y abasto de agua a los animales de la actividad agropecuaria (2018); la política para el uso de los organismos genéticamente modificados en la agricultura cubana (2018) y la propuesta aprobada sobre mantener y fortalecer la Unión de Acopio (2018). De estas últimas, por su carácter reciente, aún no se han realizado estudios sobre sus efectos en la etapa analizada.

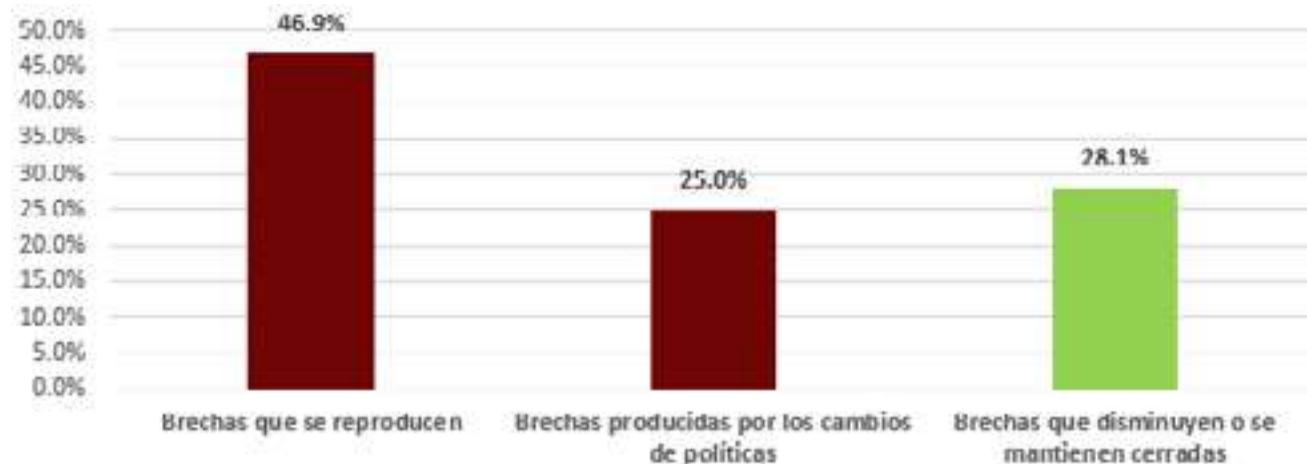
<sup>89</sup> En alianza estratégica con la FMC, y partiendo de la experiencia de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), la Asociación Cubana de Producción Animal (ACPA) y la Asociación de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF) que ya cuentan con Estrategias de género. De igual modo, los proyectos de desarrollo, impulsados por la cooperación internacional, han desplegado iniciativas a favor de la igualdad de género para la seguridad alimentaria. Tal es el caso de IGECSA (Igualdad de Género para la Gestión de la Calidad de la Seguridad Alimentaria), experiencia regional que se ha aplicado en Cuba a través del Programa de Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA) y del Proyecto Bases Ambientales para la Seguridad Alimentaria (BASAL) (Romero, Benítez y Miranda, 2017).

En el ámbito local se continúa promoviendo el autoabastecimiento alimentario municipal con el Programa Nacional de Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar. Además, se fomentan las Estrategias de Desarrollo Municipal que priorizan como línea básica la producción y/o elaboración de alimentos. Aunque la distribución de medios para producir generalmente aparece como un proceso neutral a la equidad, en los procesos de comercialización y consumo se introducen focalizaciones de carácter más asistencial. Se destacan experiencias en distintos territorios, como el Programa de Innovación Agrícola Local (PIAL), que introduce el enfoque de equidad de género, edad y territorio como parte de la gestión del desarrollo rural y agrario.

### Políticas agrarias y de desarrollo rural y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018

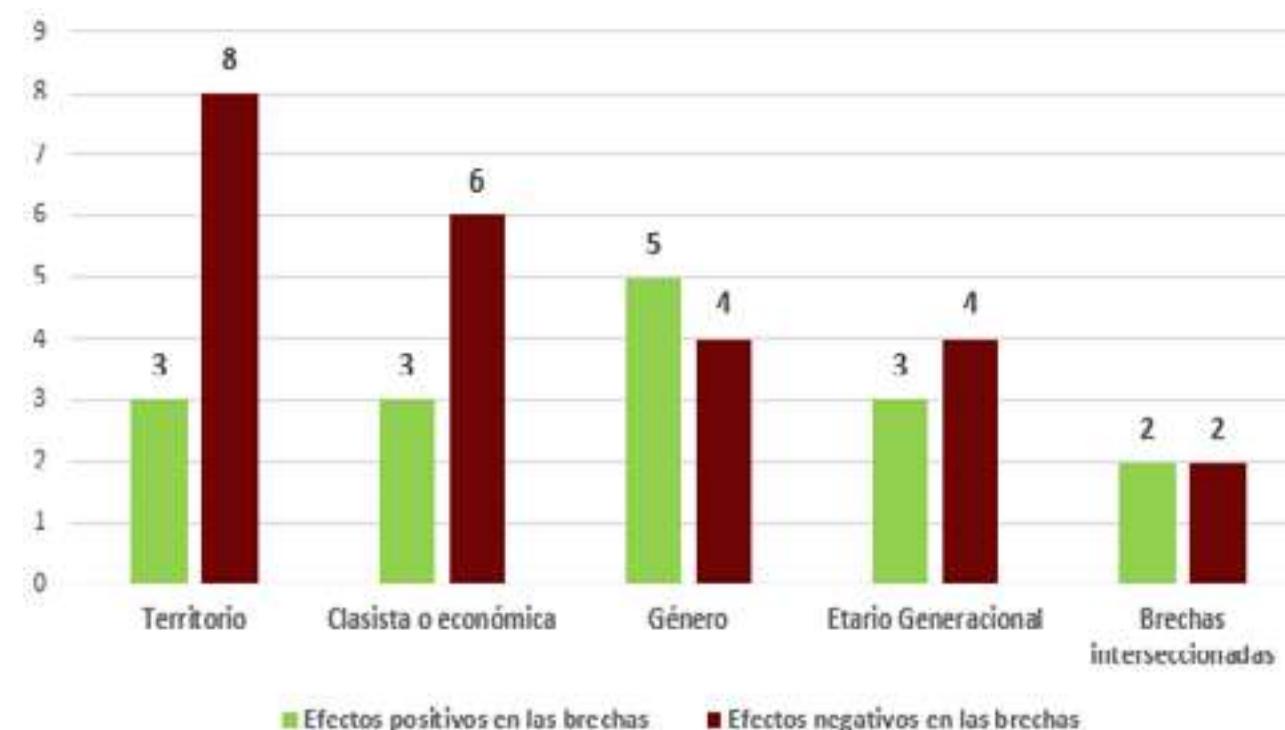
En los resultados de investigación sobre los efectos de las políticas rurales y agrarias en la equidad social, preponderan aquellos que demuestran la reproducción de brechas (Gráfico 6.1). Los efectos negativos más visibilizados son los territoriales, clasistas y etario-generacionales. Mientras que en la dimensión de género, sobresalen hallazgos de efectos positivos (Gráfico 6.2). No se hace alusión a la influencia de estas políticas en las desigualdades asociadas a la discapacidad.

**Gráfico 6.1 Comportamiento de las brechas diagnosticadas en el desarrollo rural y/o agrario**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

**Gráfico 6.2 Efectos de las políticas agrarias y de desarrollo rural 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

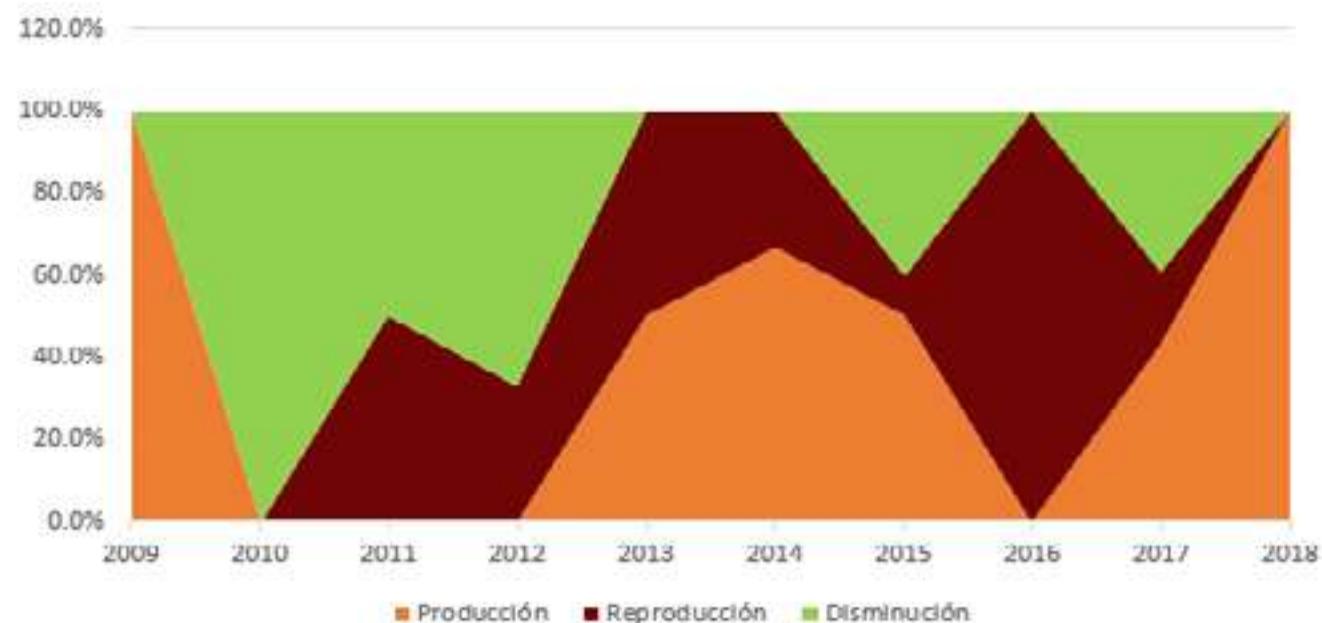
Las mujeres, jóvenes rurales, trabajadores empleados formal o informalmente por los dueños y usufructuarios de medios de producción en actividades agropecuarias, son los grupos sociales donde se interseccionan más condiciones de desventaja, por las cuales son más afectados por las políticas o aprovechan menos las oportunidades que estas habilitan.

Este es un espacio de conocimiento donde se producen significativos insumos para la toma de decisiones respecto a la promoción de equidad. A partir de la primera entrega de tierras en usufructo, los hallazgos científicos posicionan la producción de desigualdades en un primer momento. Se observa luego su tendencia a la disminución. Aunque ha de señalarse que ningún efecto cuenta con hallazgos a lo largo de toda la década. Estas intermitencias en los diagnósticos pueden reflejar una fluctuación real del problema, o crear espejismos triunfalistas en unos momentos y fatalistas en otros, que desorientan las prioridades en la agenda de tomadores de decisión.

Las evidencias publicadas en el período reflejan que, con las modificaciones que se introducen entre 2012 y 2014 en los procesos de usufructo, cooperativización, y el tratamiento financiero, aumenta la producción y reproducción de desigualdades. Estas tendencias también pueden ser efectos de políticas previas al 2012, dados los tiempos que toman la organización

agrícola y los ciclos productivos (Gráfico 6.3). Desde 2017 las investigaciones demuestran un incremento de nuevas brechas, configuradas con los cambios de la etapa.

**Gráfico 6.3 Tendencias anuales de las brechas por efectos de las políticas agrarias y de desarrollo rural (según cantidad de mediciones en investigaciones)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

### El papel de las políticas agrarias y de desarrollo rural en la disminución y eliminación de brechas

Las políticas agrarias en el período han traído como consecuencia una reducción de la brecha de género en las cooperativas, la tenencia de la tierra y la dirección de procesos agrícolas (Bombino, 2017; Leyva, 2017, 2015; Echevarría y Lara, 2012; Munster, 2010; Luis, 2012).<sup>90</sup>

Leyva (2017) expone que durante el período 2005-2009 hubo un crecimiento de 1332 nuevas propietarias y 827 usufructuarias, según la Comisión Nacional de Género – ANAP en el 2009. El sociólogo acota, que la reproducción social de las mujeres ha resultado generalmente discreta y ha estado asociada al proceso de entrega de tierras en usufructo, reabierto a partir de 2008, el cual ha propiciado un incremento de su peso relativo en el total de socios, que transita de 9,2% (29072) en 2009 a 17,3% (56844) en 2015 (Leyva, 2017).

Echevarría y Lara (2012) afirman que la entrega de tierras amplía la oportunidad como fuente de empleo para las mujeres, en tanto menos del 15% de las mujeres en edad laboral de las zonas rurales se dedican al trabajo remunerado. Las posibilidades de asentarse en las

<sup>90</sup> En 2011, más de 13 000 usufructuarios individuales eran mujeres, (Puig y Leyva, 2011), con nuevas oportunidades de realizar actividades a una escala más manejable, cercanas a su casa, con menores exigencias extra laborales, y con ingresos superiores a lo que hubiesen obtenido como tendencia, empleadas en el sector estatal (Echevarría, 2013 citada por Bombino, 2017).

áreas de trabajo, que se estipula en el DL 300, a diferencia del DL 259, dan mayor seguridad a usufructuarios, quienes pueden vivir en ellas con sus familias.

Romero, Benítez y Miranda (2017) evidencian la reducción de brechas de género en empleos agrícolas y en ingresos obtenidos a través de programas locales. Analizan el aumento de las mujeres emprendedoras en confección y comercialización de arreglos florales, vinos y vinagres, artesanías, tejidos, plantas ornamentales, animales de corral y patio, leche de cabra (distribuida en bodegas), oleaginosas (aceite y tortas), utilización de energía con biodigestores, frutales y granos. También resaltan la contribución a la división más equitativa de tareas del hogar, a partir de intervenciones como el Programa de Innovación Agrícola Local.

Las mismas autoras fundamentan la creciente participación de mujeres (5 314 para un 41% del total), en procesos y espacios de innovación organizados por los Grupos de Innovación Agrícola Local (GIAL).<sup>91</sup>

Relativo a los efectos en las desigualdades etario-generacionales, se reduce la brecha etaria en el uso y control de la tierra<sup>92</sup>. Hay un mayor acceso de jóvenes, convertidos en usufructuarios y cooperativistas, a servicios colectivos como roturación de la tierra, riego, comercialización, entre otros, además pueden beneficiarse del proceso de apertura de los créditos bancarios<sup>93</sup> (Política crediticia mediante el DL 289/2011), y asociarse, organizarse colectivamente (Bombino, 2017, 2015; López, Herrera y Agüero, 2017; Hernández y Martínez, 2017; Leyva y Arias, 2015; Leyva, 2015; Gómez, 2011).

Con el fomento de iniciativas y estrategias socio-productivas que diversifican las fuentes de ingresos personales y familiares, a partir de medidas vinculadas al sistema tributario y crediticio, Elías (2017) argumenta que se amplían las oportunidades para jóvenes rurales.

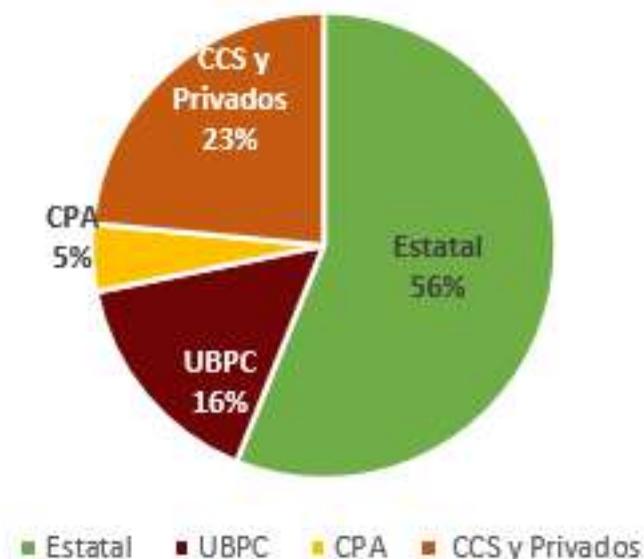
En cuanto a las desigualdades clasistas y económicas, se afirma una mayor socialización en el acceso, uso y control de la tierra, con cierta influencia en la pobreza patrimonial (Bombino, 2017; Zabala, 2015; Díaz, 2010; Figueroa, 2012).

<sup>91</sup> Actualmente son el 34% de los líderes en GIAL, el 43 % en las plataformas y el 50% de los equipos provinciales. Al conteo de mujeres líderes en los municipios (mujeres en espacios de dirección u otros liderazgos, por ejemplo: puntos de venta, microindustrias) la cifra era de 245. Por otra parte, el 32 % de las personas que lideran los sistemas municipales de innovación (PMG o GIAL) son mujeres, indicador que se ha sobre cumplido y que muestra un crecimiento gradual, gracias a las acciones específicas que se realizan para contribuir a mejorar los indicadores relacionados con la equidad de género (Romero, Benítez y Miranda, 2017).

<sup>92</sup> Entre 2009 y 2015 se produce el ingreso en CCS de más de 7000 productores con edades de hasta 30 años, pasando del 5 al 7% del total. Entre los beneficiarios de las tierras distribuidas en 2015, el 19,8% (10801) tenía entre 18 y 35 años de edad; 48,5% (26381) se ubicaba entre los 36 y 55 años, y 5,6% (3097) tenía 65 o más años (MINAG, 2015, citado por Leyva 2017).

<sup>93</sup> También se amplía la posibilidad de disponer de una vivienda en condición de bienhechuría para asentarse junto a la familia, lo que facilita una mayor integración familiar y seguridad socioproductiva. Igualmente se ofrece la posibilidad de contratar a la población juvenil como ayuda familiar, trabajador/a eventual o contratados permanentes; obtener ingresos (Bombino, 2015).

**Gráfico 6.4 Distribución de la tierra según formas de tenencia en 2017**



Fuente: Elaboración de la autora, a partir de datos de la ONEI.

Según Leyva (2017), a partir de información consultada en el *Informe Estadístico Anual. Esfera de Organización ANAP Nacional* (2013), en el año 2011 se contabilizaban 150 000 nuevos productores campesinos usufructuarios. En 2013 los propietarios-usufructuarios integrados a las CCS ascendían a 10249, en tanto en 2015 su cifra era de 27451, lo que arroja un aumento absoluto de 17202 nuevos dueños que se acogieron al Decreto-Ley 300.

**Gráfico 6.5 Relaciones de propiedad en 2017. Tenencia de la tierra por personas naturales**



Fuente: Elaboración de la autora, a partir de datos de la ONEI.

Un estudio de caso en Quivicán develó que de 422 entregas, 405 fueron a personas naturales (370 hombres y 35 mujeres) y siete personas jurídicas (seis CCS y una CPA). Solo

el 13,6 % tienen un vínculo laboral además de trabajar la tierra entregada en usufructo. De las personas naturales, 317 no poseían tierras antes de ser usufructuarios (Figuroa, 2012).

Otras investigaciones indagan en el aumento de las opciones de trabajo e ingresos en espacios rurales, en especial en el sector agrario<sup>94</sup> (Bombino, 2017, 2015a; Espina, 2015; Díaz, 2010; López, Herrera y Agüero, 2017).

Para completar la visión integral del desarrollo equitativo, Elías (2017) explica cómo se mantiene la participación de la sociedad rural y el campesinado cubano en el disfrute de servicios sociales, en condiciones de seguridad económica y mejoramiento de la calidad de vida.

También destaca, desde un enfoque territorial, el proceso de *recampesinización* en algunos territorios. Un ejemplo lo hallamos en la investigación de Plasencia (2017), donde se identifican acciones como el apoyo intencionado por parte del gobierno al politécnico agropecuario de Jobabo, donde estudian jóvenes que serán los futuros técnicos agrícolas que estén vinculados al trabajo del campo. Muy relacionado con esta tendencia está el rejuvenecimiento de la población rural y la fuerza de trabajo agropecuaria que Domínguez, Castilla y Rego (2013) atribuyen a la entrega de tierras y otras políticas de estímulo al sector agropecuario.

### **El papel de las políticas agrarias y rurales en la producción y reproducción de desigualdades**

Estas políticas también han tenido efectos indeseados, ya sea por su actuación directa o su neutralidad. Se identifican brechas de género en el acceso, uso y control de la tierra y en las relaciones laborales en el sector agrícola (Figuroa, 2012; Leyva y Arias, 2015; Leyva, 2017; Bombino, 2017, 2015, 2015a).

Como demuestra Leyva (2017), en 2015 la participación más destacada de las mujeres se constataba entre los trabajadores asalariados (32%) y los ayudantes familiares (27,5%), en tanto su porcentaje más bajo se verificó entre los usufructuarios, con apenas el 11% de este subgrupo.

Otro estudio llevado a cabo por Leyva y Arias (2015) explica que, en el caso de las mujeres, su participación productiva se concentra fundamentalmente en aquellas figuras desligadas de la posesión de la tierra (familiares y asalariados), cuestión que demanda la puesta en vigor de instrumentos con enfoque de equidad de género, dirigidos a incentivar el acceso de las

<sup>94</sup> El reordenamiento cafetalero produjo beneficios económicos, a través del incremento del precio de pago de la lata de café de \$ 10.00 pesos a \$50.00 pesos, el incremento del pago de la caja de tomate a \$260, la entrega de mayor cantidad de tierras (ha), para la producción; la posibilidad de contratación de más de un cultivo, la posibilidad de contratación de socios, sin límites por fincas, entre otros. El impacto positivo produce un incremento de la producción para el 2010 con un incremento del 64% con respecto al año anterior (61 917 latas). Se mejora la atención por parte de la empresa y otros organismos (López, Herrera y Agüero, 2017).

féminas a la tierra mediante la introducción de incentivos crediticios, impositivos y de otro tipo que les permitan asumir la condición de gestoras directas de las unidades productivas.

En el mismo estudio se presenta un análisis exhaustivo sobre la estrategia de género del sistema de la agricultura de Cuba 2015-2020, la cual no contempla explícitamente entre sus líneas estratégicas trabajar por el acceso equitativo de las mujeres a la tierra. Tampoco el balance evaluativo de cuatro años de la estrategia de género de la ANAP, aprobada el 29 de abril de 2005, reconoce explícitamente el problema del acceso de hombres y mujeres a la tierra como una brecha de equidad en las CCS. Según estadísticas de la Oficina Nacional de Control de la Tierra, del MINAG, de las personas aprobadas para usufructo de tierras (40279) en 2015, 6031 (11%) eran mujeres y 34248 (63%) eran hombres (MINAG, 2015) (Leyva y Arias, 2015)

Bombino (2017) fundamenta que las mujeres cubanas tienen una presencia no despreciable (superior al 30%) en las carreras agropecuarias, las cuales tradicionalmente han sido tipificadas socialmente como “masculinas”. Luego la autora devela que, a partir del curso escolar 2011-2012, hay un incremento de la matrícula inicial y de las personas graduadas en estas especialidades. Este resultado lo contrasta con el 3,4% de las mujeres jóvenes agricultoras y trabajadoras calificadas en las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pesca, durante el año 2013, en comparación con los hombres jóvenes que representaban el 17,1% (ONEI, 2014).

Esta autora también halla que las mujeres son menos beneficiadas en el acceso a la tierra a través del sistema establecido por el Servicio Militar Activo. A la vez, las mujeres de los grupos de edades intermedias muestran los porcentajes más elevados como trabajadoras agrícolas en UBPC y CPA, organizaciones donde no tienen los mejores ingresos (salarios son bajos) pero que les ofrece condiciones de atención como, por ejemplo, se distribuyen productos agrícolas producidos por la cooperativa y de seguridad social como la jubilación, el acceso a la licencia de maternidad, entre otros. (Bombino, 2015, 2017). Otro dato que subraya en su análisis a partir de información disponible en la ONEI (2013) es que en el años 2012 estaban asociados 25 632 jóvenes (de ellos, 2330 mujeres) a las CCS y 12 960 a las CPA (de ellos, 2959 mujeres).

Figuroa (2012), a partir de los datos publicados por el director general del Centro Nacional de Control de la Tierra en el periódico *Granma*, resalta que entre 2008 y 2011 se habían entregado más de 1,3 millones de hectáreas de tierra en usufructo, cifra que representa casi el 20% de la superficie cultivable con 146 816 personas (naturales y jurídicas) convertidas en usufructuarios, de ellos 71 000 por primera vez en esta condición. La tercera parte de los favorecidos eran jóvenes de 18 a 35 años de edad, más del 13% mujeres; uno de cada cuatro no tenía vínculo laboral y el 13% ya estaba jubilado.

Otras tendencias son la persistencia de patrones de género patriarcales que tienden a alejar a las mujeres de la acumulación de capital a nivel individual o con fines productivos<sup>95</sup> (Echevarría, 2013); y los bajos niveles de inserción de las mujeres en las organizaciones agrícolas, a pesar de los programas que potencian la participación femenina<sup>96</sup> (Abed, 2014).

Se agrega que las mujeres y jóvenes están en desventaja respecto a la actual política crediticia, evidenciado en su bajo aprovechamiento, dada la poca diversificación de las prestaciones. Leyva (2015) expone que, aunque la tasa de interés prevista para los créditos de capital de trabajo se fija en 5% y la de inversiones en 7%, la observancia del principio de equidad posibilita que los nuevos productores usufructuarios, dada sus escasas competencias productivas y limitados recursos, abonen solo 3% del interés durante los dos primeros años de explotación del suelo. Sin embargo, hay un decrecimiento más reciente del acceso de los agricultores usufructuarios al crédito ofrecido por BANDEC con un movimiento de 11% de ellos en 2010 a 6,7% en 2012 (BANDEC, 2014). Los créditos destinados a medios de producción se concentran fundamentalmente en la adquisición de animales de trabajo, lo que evidencian un sostenido descenso de 1 400 000 pesos en 2010 a 384 000 pesos en 2013 (BANDEC, 2014).

En cuanto a las desigualdades etario-generacionales, se analiza el decrecimiento de jóvenes en el decenio 1999-2009, debido a los procesos de fusión-disolución de las CPA y la entrega de tierras en usufructo a personas naturales (Leyva, 2017; 2015; Leyva y Arias, 2015). Además, afloran brechas etarias en el acceso, uso y control de la tierra<sup>97</sup>; así como los insumos para trabajarla. Estas brechas afectan más a los jóvenes, y en particular a determinados segmentos como las mujeres, aquellos/as que no tienen origen campesino, quienes no disponen de capital social y recursos suficientes para invertir en condiciones adversas, entre quienes tienen conocimientos (saberes heredados en la familia y/o formación) y experiencia sobre el trabajo en el campo (Bombino, 2017).

Según Bombino (2015, 2017), las políticas agrarias de reordenamiento del sector agropecuario no visualizan las necesidades prácticas y estratégicas, ni las condiciones de partida de la población juvenil, quienes no disponen de bienes agroproductivos (ganado mayor, tractores, cosechadoras), ni activos (no son propietarias de las tierras), ni patrimonio

<sup>95</sup> No pocos casos de mujeres solicitantes de tierras lo hacen como parte de estrategias familiares para ampliar la extensión de tierras más que para ponerlas en explotación para su beneficio directo, como ocurrió en la década anterior. Hasta febrero del 2013, se habían beneficiado 171237 personas, de ellos, 16313 mujeres (9,5% del total) (Muriel, 2013, citada por Echevarría, 2013).

<sup>96</sup> Según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información, ellas representan aproximadamente el 17 % de las personas ocupadas en la agricultura, caza, silvicultura y pesca, proporción ligeramente menor en el caso de las que se desempeñan como directivas. En el municipio Los Palacios, Pinar del Río, existen varias unidades productoras, asociadas al proyecto (PALMA), constatándose una escasa presencia de la mujer (Abed, 2014).

<sup>97</sup> Los mayores por cientos de jóvenes de ambos sexos se encuentran en las categorías de usufructuarios de tierras resultado de la puesta en vigor de las resoluciones que promueven la entrega de tierras en usufructo a partir del año 2008, y como contratados/as de modo permanente o temporal (Bombino, 2017).

financiero ni económico suficiente para adquirir los implementos y activos necesarios. Tampoco tienen costumbre ni experiencia para solicitar créditos bancarios. La autora reflexiona cómo el DL 300/2012 y las políticas crediticia y tributaria no tienen una posición proactiva de generación de espacios y relaciones de igualdad de oportunidades que contemple la heterogeneidad social de la población juvenil por sexo, color de la piel, condición socio-económica, entre otros.

Por otra parte, Hernández y Martínez (2017) aluden a la carencia de políticas de atención a la población juvenil rural, con freno a sus iniciativas individuales y colectivas. Se obvian las soluciones y demandas juveniles para la realización de proyectos en cooperativas agropecuarias.

Son varios los efectos identificados en la estructura socio-clasista, como el desarrollo de una pequeña burguesía agraria, a partir del acaparamiento de oportunidades por desigualdades en los capitales para la inversión inicial y la posibilidad de explotación de fuerza de trabajo en picos de cosecha (Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Fundora, 2018).

Con las políticas de entrega de tierras en usufructo y la disminución de cooperativas<sup>98</sup>, se da una situación de contraste entre productores en condiciones precarias y nuevos empresarios<sup>99</sup> que emplean magnitudes variables de trabajadores asalariados, acceden a tecnologías y equipamiento modernos y muestran niveles de acumulación por encima de las condiciones medias (Leyva, 2017, 2015; Hernández y Martínez, 2017; Leyva y Arias, 2015; Izquierdo y Morín, 2017). Prieto y Díaz (2014) subrayan otras brechas en relación con los tiempos de usufructo de tierras para campesinos y otros usufructos aprobados por el país.<sup>100</sup>

Se develan fenómenos como la apropiación de fuerza de trabajo mediante contratos informales y el trabajo no remunerado del ayudante familiar, así como el uso del trabajo asalariado formal por privados y cooperativistas.<sup>101</sup> Ello genera desigualdades de ingresos y condiciones de vida (Leyva, 2017; Izquierdo y Morín, 2017; Galtés, 2016).

98 Entre 1999 y 2015 el número de cooperativas disminuye de 1137 a 886, lo que equivale a una tasa de 22 %. Durante este período la cantidad de obreros cooperativistas se reduce en 32% (Leyva, 2017).

99 Las investigaciones han identificado usufructuarios o propietarios que asumen una función desligada del trabajo agropecuario directo, disponen de administradores encargados de supervisar el desempeño de la fuerza de trabajo y manejar los recursos disponibles para la producción. Tanto productores individuales o familiares como pequeños empresarios se diferencian internamente atendiendo, entre otros aspectos, a la calidad y ubicación de sus tierras en relación con el mercado. Los autores citan dos ejemplos: el caso de los campesinos del Valle de Viñales en Pinar del Río, desde su condición de suministradores de productos agrícolas frescos al mercado en divisas representado por las casas de renta particulares para turistas extranjeros y el otro caso son los agricultores contratados para el abastecimiento de determinados renglones a las instituciones hoteleras ubicadas en su territorio (Leyva y Arias, 2015; Leyva, 2017).

100 Para el campesino cubano llega a 20 años si logra hacer las tierras productivas; mientras que a las personas extranjeras se les ha otorgado usufructos por 99 años, si se establecen en terrenos aledaños a campos de golf (Prieto y Díaz, 2014).

101 En 2011 las CCS contaban con 9775 personas contratadas de forma permanente y 4153 no permanentes. Según Leyva (2017) ello da cuenta de la subdeclaración de la información por parte de los campesinos, quienes evitan exponerse al pago del impuesto sobre fuerza de trabajo cuando utilizan más de cinco trabajadores fijos. Hasta el presente, estos asalariados privados solo reciben el beneficio de la seguridad social a través del campesino que los contrata, por lo que se requiere de una legislación más completa enfocada a la protección de sus derechos laborales.

La población campesina y de trabajadores agrícolas no han incrementado de manera suficiente sus salarios e ingresos, ni han mejorado las condiciones de trabajo y de vida (Bombino, 2017; López, Herrera y Agüero, 2017).

Leyva (2015) llama la atención sobre las desventajas económicas para usufructuarios ganaderos, limitados por el margen de tierras inicialmente recibidas —por las que puede optar si utiliza, como mínimo, 13,42 ha— y la necesidad de disponer de extensiones cercanas a las 67 ha —una vez explotada eficientemente la superficie otorgada— con el fin de garantizar un adecuado flujo zootécnico en la unidad pecuaria.

En cuanto a las disparidades territoriales, se identifica que la distribución de tierras ociosas influye en el predominio del tipo privado rural, en detrimento del cooperativismo, a partir de la década del noventa y hasta 2015 en los territorios de Granma, La Habana, Holguín, Pinar del Río y Villa Clara (Leyva, 2017; Leyva y Arias, 2015).

Los reordenamientos de unidades productivas y servicios afectan más a las personas que viven en asentamientos rurales montañosos<sup>102</sup> (López, Herrera y Agüero, 2017). Hay una disminución o desaparición de la disponibilidad de maquinarias para la agricultura, de transporte regular que conecte al municipio con la cabecera provincial y otros municipios limítrofes en zonas de cierre de centrales (Plasencia, 2017).

Se expone que existen mayores afectaciones a los campesinos criadores de ganado mayor y menor en territorios donde se cierran centrales por el desabastecimiento de bagazo, miel y otros productos usados para el alimento animal que influye en el volumen de producción de leche (Plasencia, 2017).

Se observa una persistencia de desventajas relacionadas a las dinámicas demográficas en territorios con proceso de desactivación de centrales y la reconversión de superficies agrícolas cañeras.<sup>103</sup> Según Rojas (2011), la mayoría de los municipios (92%) que cultivaban caña en el 2003, habían reducido la superficie del cultivo en el 2007, con amplias diferencias territoriales. Las reducciones fueron más intensas en municipios de la provincia de Matanzas y en la parte central del país. En 45 municipios la desactivación de centrales fue total y en 21 de ellos, el central se localizaba en la cabecera o muy próxima a ella. El 93% de los municipios que cerraron

102 A partir de 2010 en Crucecitas, región montañosa de Cienfuegos, se perciben cambios que repercuten en la reducción de plazas, la migración hacia otras zonas más urbanizadas, el desplazamiento hacia determinadas labores agrícolas, al menos de forma informal, la disminución del número de profesionales y el aumento de casas (20% de la población de Crucecitas) (López, Herrera y Agüero, 2017).

103 La mayoría de los municipios (92%) que cultivaban caña en el 2003, habían reducido la superficie del cultivo en el 2007, con amplias diferencias territoriales. Las reducciones fueron más intensas en municipios de la provincia de Matanzas y en la parte central del país. En 45 municipios la desactivación de centrales fue total y en 21 de ellos, el central se localizaba en la cabecera o muy próxima a ella. El 93 % de los municipios que cerraron todos los centrales en las cabeceras municipales o en las proximidades de las mismas, entre el 2003 y el 2008, se mantuvieron como territorios emisores de población; con valores en las tasas que varían desde uno hasta dieciséis emigrantes por mil habitantes al año (Rojas, 2011).

todos los centrales en las cabeceras municipales o en las proximidades de las mismas, entre el 2003 y el 2008, se mantuvieron como territorios emisores de población; con valores en las tasas que varían desde uno hasta dieciséis emigrantes por mil habitantes al año.

Desde un enfoque subjetivo, Plasencia (2017) enfatiza en la desventaja de personas que habitan en territorios donde hay una ruptura del espacio-tiempo por cambios abruptos e involuntarios de actividad económica<sup>104</sup>, especialmente en zonas de cierre de centrales. Argumenta que existe una percepción de inutilidad de los conocimientos propios y pérdida de los esquemas de referencia de la actuación cotidiana, así como una crisis de identidad, la cual constituye un recurso de poder y movilización social.

## Capítulo 7. Las políticas de vivienda y hábitat en el decenio 2008-2018

Los análisis sobre políticas de vivienda son bastante escasos respecto a otros ámbitos de la vida pública. Antes de 2008 destacan, como acciones claves para la equidad, el programa de construcción y reparación de viviendas, el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (2000), el instrumento de accesibilidad de las personas al medio físico, elaborada por la Oficina Nacional de Normalización (NC 931) (2004) y experiencias puntuales como la entrega de viviendas a jóvenes premiados en el Fórum de Ciencia y Técnica.

Como señalan estudios precedentes (Espina et al. 2009, 2010), este ha sido uno de los ámbitos preteridos de la política social. Con la actualización del modelo cubano, se orientan objetivos estratégicos donde se combinan antiguas y nuevas prioridades.<sup>105</sup> Se adecua la legislación al modelo de desarrollo económico y social, con criterios de racionalidad y sustentabilidad en la solución al problema habitacional, conservando principios sociales históricos (familias propietarias de inmuebles sin distinción económica, poca concentración de la propiedad, subsidio de servicios básicos); pero transformando las formas para su acceso y financiamiento.

<sup>104</sup> En Jobabo, desaparecieron espacios y otros cambiaron su uso. Con ello dejaron de vivirse tiempos que ya estaban internalizados (tiempos superpuestos, estaba por ejemplo el tiempo de zafra, el tiempo de no zafra, el tiempo de las fiestas, el tiempo de prácticas religiosas, el tiempo de la familia en función del ciclo productivo, el tiempo de la comunidad cuando se producía azúcar), para vivirse el tiempo de un proceso de cambio social, mal conducido y sin alternativa de reconversión productiva real. (Plasencia, 2017 p.5)

<sup>105</sup> Ver Tabloide: Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, pp.6, 13-14 y Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030, p.25. Ver, además, Lineamientos 232-245 en Tabloides Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para los períodos 2011-2015 y 2016-2021, pp. 40-42, consultados el 8 de agosto de 2017 en <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.

Se mantiene la atención a las acciones constructivas de conservación y rehabilitación de viviendas y se indica la recuperación de inmuebles del sector público que pueden asumir funciones habitacionales para reducir el déficit habitacional. Se indica el establecimiento de un Programa Nacional de Vivienda de enfoque integral, que contenga las directivas principales de la construcción, las formas de gestión para la producción, la rehabilitación de viviendas y las urbanizaciones, con mayor aprovechamiento del suelo y uso de tecnologías más eficientes.

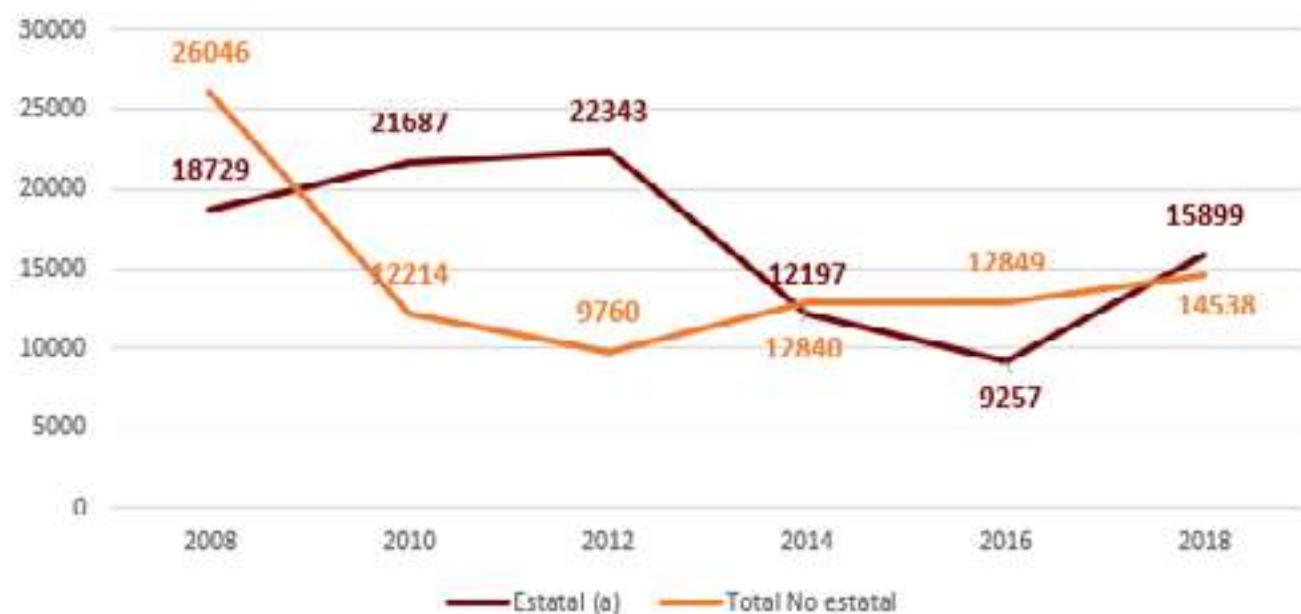
Se amplía el programa de rehabilitación de acueductos y alcantarillados con la utilización de nuevas tecnologías para garantizar cantidad y calidad del agua, ampliar cobertura, satisfacer demandas de consumo y disminuir las pérdidas. Se implementa el reordenamiento de estos servicios, sus tarifas, la disminución gradual del subsidio y la regulación de su uso para el uso racional del agua.

Respecto a la superación de trabas burocráticas, se orientan directrices como actualizar, ordenar y agilizar la remodelación, rehabilitación, construcción, arrendamiento de viviendas y transferencia de propiedad. Se establece la política para flexibilizar los trámites relacionados con la transmisión de la propiedad de la vivienda (2011), la política para la trasmisión de la propiedad de las viviendas asignadas por el Estado o células básicas construidas con subsidios (2014); la política para la legalización de la vivienda y el reconocimiento del derecho perpetuo de superficie a los afectados por eventos climatológicos (2014); la proyección para la creación del catastro urbano y la actualización del catastro rural (2014).

Se aprueban nuevas políticas para dar solución a problemas acumulados, principalmente en segmentos poblacionales con desventaja social. Sobre la construcción y arreglo de viviendas, en enero de 2012 se aprueba la política para el otorgamiento de subsidios a personas para realizar acciones constructivas en su vivienda, la cual se modifica en 2014. En noviembre de este mismo año se modifica al Acuerdo 7387 del Consejo de Estado y el Consejo de Ministros “Reglamento para el otorgamiento de subsidios a personas naturales para realizar acciones constructivas en su vivienda”, a partir del Decreto Ley 322.

En noviembre de 2014 se amplía la capacidad de construcción de viviendas por mecanismos estatales y esfuerzo familiar con la política para el traspaso de viviendas estatales en ejecución para su terminación por esfuerzo propio. El Estado garantiza el suministro de materiales de construcción y facilidades de crédito bancario a familias con bajos ingresos.

**Gráfico 7.1 Total de viviendas terminadas en Cuba**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Se prioriza la construcción, conservación y rehabilitación de viviendas en el campo para mejorar condiciones de vida y estimular el repoblamiento para estabilizar la fuerza de trabajo en el sector agroalimentario. En específico, se permite la construcción de casas en las tierras entregadas en usufructo, ante la petición popular de cambiar las restricciones establecidas en 2012. A nivel territorial, se impulsa la política de arreglos de fondo habitacional para el Plan Turquino<sup>106</sup> y las nuevas oportunidades para la rehabilitación de la Habana Vieja (2013).

Para el acondicionamiento al interior de la vivienda, en 2011 se flexibiliza la venta en la red de tiendas nacionales de artículos de elevado consumo energético, antes restringidos (aires acondicionados, planchas, ollas eléctricas, etc.).

Un cambio polémico fue el Decreto Ley 288 del 2011, donde se aprueba la compraventa de inmuebles (viviendas y locales para posibles negocios), así como el acceso de personas extranjeras a dicho mercado (aunque todavía no a la propiedad) mediante la figura de “residente inmobiliario”.

En noviembre de 2014 se establece la política del valor referencial a aplicar para el cálculo del impuesto sobre la transmisión de la propiedad de la vivienda por donación y compraventa. Al final del período analizado (2018), se modifican las políticas sobre el arrendamiento a personas naturales cubanas de viviendas y otros locales administrados por las inmobiliarias y sobre

<sup>106</sup> Viviendas construidas en la zona urbana de la cabecera municipal genera una movilidad geográfica de personas que se mudan fuera del Turquino y mantienen los trabajos “arriba”.

desarrollos inmobiliarios asociados al turismo, por Acuerdo 6860 del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros.

Otras transformaciones están relacionadas con el hábitat como el Decreto No. 272 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (Contravenciones en Materia de Ordenamiento Territorial y Urbanismo); la Política Nacional del Agua (2012) y la política para ordenar y legalizar viviendas, locales y habitaciones que cumplan con las disposiciones urbanísticas (2018).

En el plano de las políticas territoriales, la etapa 2008-2018 se caracteriza por un impulso a la gestión del hábitat como línea priorizada de las estrategias municipales de desarrollo, donde además comienza a explicitarse el enfoque de equidad en algunas dimensiones. Se prioriza el programa de viviendas a nivel municipal, incrementando la producción local y la comercialización de materiales de la construcción, empleando materias primas locales y tecnologías disponibles que aumenten la participación popular, mejoren la calidad y disminuyan los costos de los productos.

Se proyectan cambios en la vivienda, el acceso al agua, el desarrollo de energías renovables, el mejoramiento de servicios de aguas negras y el manejo de desechos, el transporte y los viales, etc. También se destaca el mejoramiento y diversificación sistemática y sostenible de la oferta de servicios personales, y servicios de asistencia social. Hay una atención más explícita a la heterogeneidad y la desigualdad espacial, y en menor medida a diferencias grupales.

Se ejecutan los Programas Generales de Ordenamiento Territorial (PGOT y PGOTU, para el caso urbano), que incorporan análisis de desigualdad socio-espacial;<sup>107</sup> el Programa Hábitat,<sup>108</sup> con un eje de género, equidad social y participación; y GEPAC (Gestión participativa local en la rehabilitación de centros históricos), con atención a las desigualdades de participación e ingresos en dimensiones de género y territorio. Con estos programas, se visibilizaron las desigualdades como un problema a atender en el marco del desarrollo local.

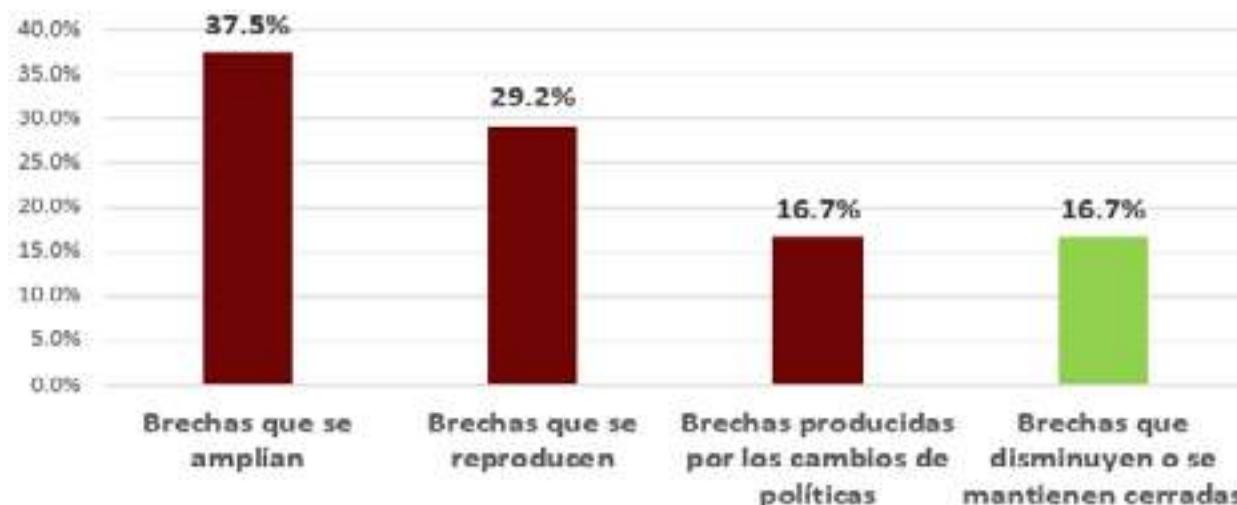
<sup>107</sup> Se trabaja la desigualdad socio-espacial asociada a barrios precarios, familias marginadas, barrios insalubres, asentamientos desiguales, vulnerabilidad ambiental y alimentaria, en aspectos como las oportunidades y opciones en el transporte, la electricidad, el empleo, el comercio, la recreación y la cultura. Se abordan algunos elementos de la desigualdad de género a nivel ocupacional, envejecimiento poblacional y discapacidad mental.

<sup>108</sup> Se abordan inequidades de género, inequidades territoriales, inequidades económico-financieras, y su repercusión en el hábitat. Trabaja categorías como asignación no equitativa, precariedad, vulnerabilidad y riesgo. Es un programa donde se explicita la intención de promover acciones demostrativas locales como opciones asequibles y equitativas; y ampliar oportunidades de participación, acceso a créditos y subsidios, etc. Se maneja un discurso donde se visualiza más la política local.

## Políticas de viviendas y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018

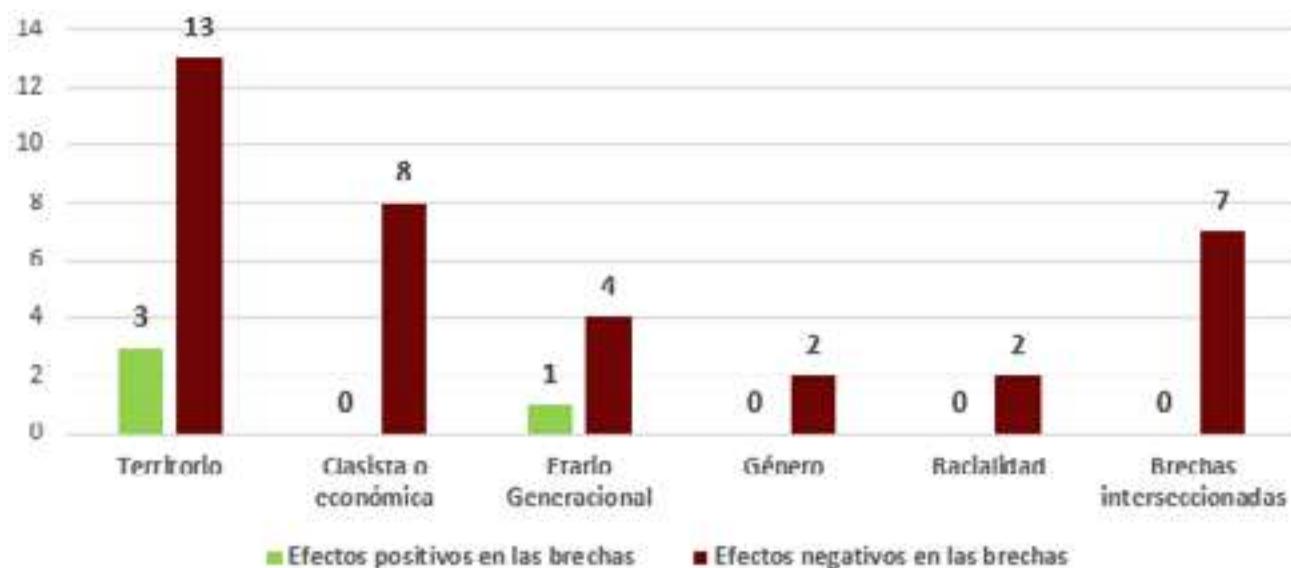
Según los estudios consultados, predominan las brechas provocadas por políticas de etapas precedentes, las cuales se reproducen o amplían con los cambios de la década 2008-2018 (Gráfico 7.2). Solo en las dimensiones etario generacional y territorial se identifican efectos positivos; pero justo en esta última es donde más desigualdades se identifican en la etapa, seguido de las asociadas a la clase social o nivel económico de la persona, la familia o el hogar. La discapacidad no constituye objeto de estudio para los trabajos sistematizados respecto a los efectos de las políticas de vivienda y hábitat (Gráfico 7.3).

**Gráfico 7.2 Comportamiento de las brechas diagnosticadas en el ámbito de vivienda y hábitat**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

**Gráfico 7.3 Efectos de las políticas de vivienda y hábitat 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

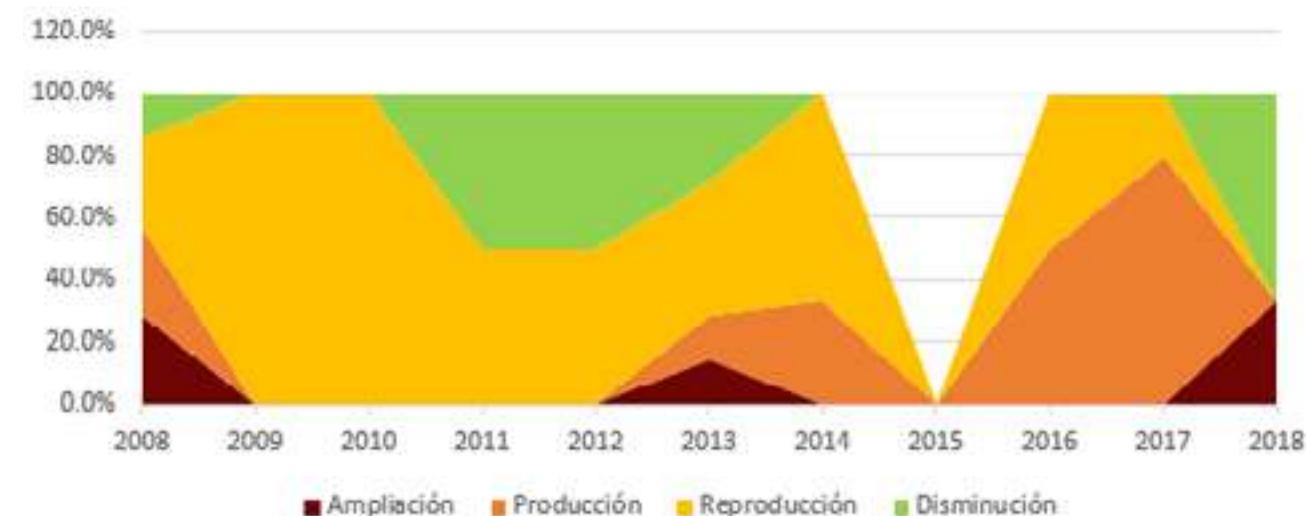
Los diferentes grupos etarios de territorios que vivieron procesos de reconversión económico-productiva, las personas negras emigrantes de provincias orientales que habitan en espacios insalubres y/o en condición de ilegalidad, las mujeres jefas de hogares monoparentales y las familias pobres residentes de barrios periféricos, son los grupos sociales que, por sus múltiples condiciones de desventaja, son más afectados por las nuevas políticas, por la ausencia de intervención pública o por los estilos de focalización que se implementan.

Durante la etapa previa al VI Congreso del PCC predominaron las evidencias sobre la reproducción de desigualdades, tendencia que disminuyó en años posteriores hasta 2014 donde vuelve a prevalecer. En este sentido, la brecha que durante más años (4) se advirtió fue la persistencia de desventajas en asentamientos rurales y comunidades urbanas periféricas y centrales con vulnerabilidad, por condiciones precarias del hábitat.

En el 2015 no se hicieron mediciones ni valoraciones de las políticas de vivienda, a pesar de que en el año anterior se concentran cambios significativos relacionados con la entrega de subsidios, la legalización, la transferencia de la vivienda, y el pago de impuestos por transmisión de propiedad. Este vacío en las investigaciones se contrarrestó en 2016 y 2017 donde, entre un 50% y un 80% de las investigaciones, mostraron evidencias sobre la producción de nuevas brechas (Gráfico 7.4).

En el período de aprobación de los Lineamientos y en el último año previo a la aprobación de la Constitución, entre un 50 y un 66% de los estudios develaron la disminución de brechas en este ámbito del bienestar. En especial, se destaca la ampliación de la capacidad de construcción de viviendas, señalada durante cuatro años.

**Gráfico 7.4 Tendencias anuales de las brechas por efectos de políticas de vivienda y hábitat (según cantidad de mediciones en investigaciones)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

## El papel de las políticas de vivienda en la disminución y eliminación de brechas

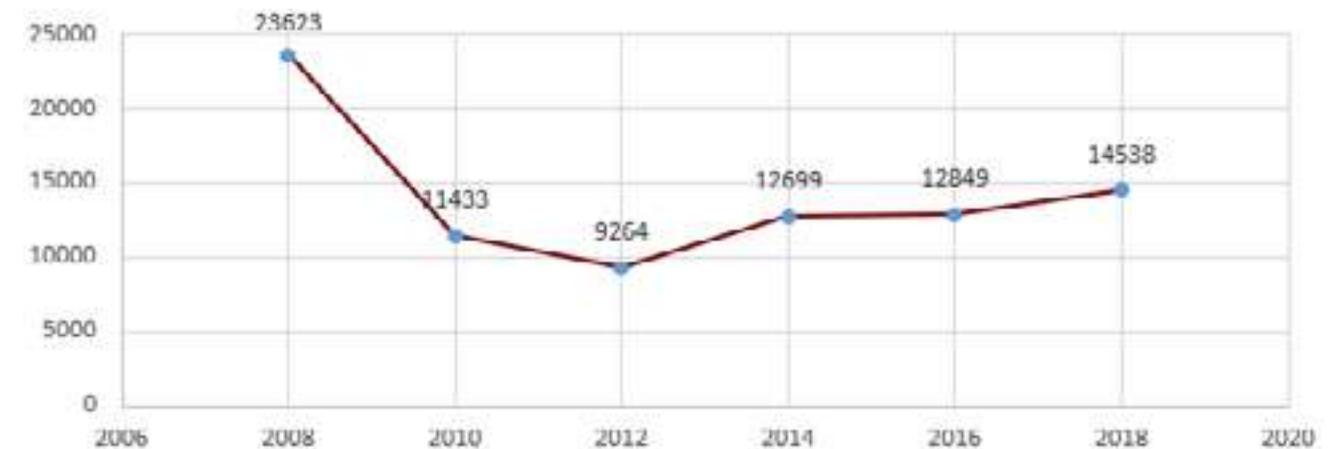
La nueva política de entrega de tierras en usufructo para estimular la producción agropecuaria, incluye la posibilidad de construcción de viviendas en esos terrenos, encaminado a favorecer el tema habitacional de la juventud y contribuir a su estabilidad en el ámbito rural (Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

Desde un enfoque territorial, se demuestra la diversificación y profundización de acciones para la atención integral a las zonas rurales, ante las brechas económicas, culturales y de hábitat. Territorios como Aguada de Pasajeros priorizan el mejoramiento progresivo de la calidad de vida de la población vulnerable, que incluye la estimulación de actividades productivas que proporcionen empleo a hombres y mujeres; entrega de parcelas; creación de fincas y minindustrias; servicio de agua potable intradomiciliario; inversión eléctrica; sistemas de iluminación pública autónomos; incremento de personas beneficiadas con subsidios para rehabilitación de viviendas; reanimación participativa de los espacios públicos; capacitación y procesos culturales de fortalecimiento y reconocimiento social de la identidad campesina, entre otras (Fundora, 2018).

Territorios tradicionalmente vulnerables han sido favorecidos por la transformación de espacios libres, edificaciones, viviendas, instalaciones deportivas, culturales, reparación de instalaciones hidráulicas, sanitarias y en los acueductos de agua potable y ciudadelas (Obama, 2011).

También destaca la ampliación de la capacidad de construcción de viviendas mediante mecanismos estatales, nacionales y locales; así como el esfuerzo familiar (Espina, 2008a; Torres, 2012; Fundora, 2018; Peña, 2013). Aunque como se observa en el gráfico 7.5, la cantidad de viviendas terminadas por la población tuvo un decrecimiento entre 2010 y 2012. Posteriormente se ha ido recuperando este indicador; pero cierra la década sin arribar a las cifras alcanzadas en un inicio.

Gráfico 7.5 Viviendas terminadas por la población



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

## El papel de las políticas de vivienda en la producción y reproducción de desigualdades

Desde un enfoque territorial de la equidad, se critica la prioridad a la construcción de viviendas en zonas urbanas de cabeceras municipales, en detrimento de las zonas rurales montañosas. López, Herrera y Agüero (2017) reparan en la política de arreglos de fondo habitacional para el Plan Turquino. Explican que en 2008 la Empresa Agropecuaria EMA culminó un número de viviendas en la zona urbana, generando movilidad geográfica de personas que se mudan fuera del Turquino y mantienen los trabajos “arriba”.

En el espacio urbano, se describe el insuficiente nivel de respuesta a recursos materiales para la reparación de viviendas que afecta más a la Habana Vieja y territorios vulnerables (Fonseca, 2010; Proenza, 2014; Voghon, 2014). Una encuesta realizada en Cayo Hueso arrojó que, en la esfera de la vivienda, el 56% la calificó como mala y el 44% regular (Obama, 2011).

Otras investigaciones analizan que, a pesar de la mayor concentración de viviendas de elevada calidad técnica en la capital, se han incrementado el número de habitaciones en cuarterías, bohíos y viviendas improvisadas, y un alto grado de deterioro en algunos municipios. Estudios de la primera década del presente siglo develan la desventaja de los municipios Centro Habana, Cerro, Marianao, Diez de Octubre y Habana Vieja. En este período, el 14% de la población de la capital habitaba en el fondo precario que ascendía a 88 mil viviendas, de ellas, 7 012 ciudadelas con 66 mil viviendas, y 186 barrios y focos insalubres con 22 170 viviendas. Por esta fecha, existían 26 mil familias con orden de albergue por derrumbes o condiciones de peligro (Guevara 2003, citado por González, et al.: 2004, citado por Chávez, et al., 2008).

Varios estudios se detienen en la persistencia de las desventajas en asentamientos rurales y comunidades urbanas periféricas y centrales con vulnerabilidad, por condiciones precarias del hábitat, que repercuten en la vulnerabilidad económica (Peña, 2009, 2013; Proenza, 2014; Fleitas, 2013; Peláez, 2016).

Peña (2009) demuestra que, al interior de los barrios periféricos, en general no hay un movimiento significativo de transportes motores, y no hay circulación de ómnibus ni otro tipo de transporte colectivo. A la vez, describe la escasa posesión de bienes motores y otros medios de locomoción, que demuestra limitaciones económicas en general y pocas posibilidades de movimiento al interior de los barrios, o desde estos hacia el centro de la ciudad.

Proenza (2014) también refiere el deficiente servicio de transporte. Según los testimonios recogidos por la autora, el ómnibus estatal de la terminal de buses no entra de manera regular; los ciudadanos deben recurrir al transporte privado (trabajadores por cuenta propia) para su movilización. Respecto a otras prestaciones, subraya que, aunque disponen de servicio de acueductos y alcantarillados, este no llega a la totalidad de la población. El alumbrado público es deficiente y no hay pavimentación de las calles, ni existen pasos peatonales.

Las zonas rurales continúan caracterizándose por los más bajos niveles de acceso a los servicios de electrificación, agua potable y transportación, entre otras desventajas sociales (Elías, 2017). Un estudio de tres asentamientos rurales de montaña en Fomento, Sancti Spíritus, evidenció mayor exposición a la contaminación y peligro de enfermedades porque las viviendas no están conectadas al sistema de alcantarillado; zonas de señal limitadas para la telefonía móvil (celular); pocos teléfonos públicos; zonas más urbanizadas y desarrolladas que otras; pocos espacios públicos; viales en estado crítico; poca accesibilidad cuando llueve; y carencia tecnológica y de medios calificados que garanticen el traslado de pasajeros que dificulta la transferencia hacia los centros laborales y turnos médicos (Peláez, 2016).

Desde esta misma relación entre hábitat y salud, Fleitas (2013) analiza el decrecimiento de las inversiones en la infraestructura de los territorios urbanos, lo cual produjo un deterioro del medio ambiente que obligó a las instituciones de salud a invertir de manera sistemática en campañas para la erradicación de nuevas epidemias (por ejemplo: dengue). La autora se apoya en las estadísticas ofrecidas por MINSAP (2011) para problematizar cómo el deterioro de la infraestructura pública y de la vivienda para el acceso al agua potable y el saneamiento coinciden con el ligero incremento de la mortalidad, y de la alta morbilidad por diarreas y parásitos, con mayor tasa de prevalencia en La Habana (2,9).

Otra investigación en barrios urbanos periféricos enfatiza en la exclusión de las personas inmigrantes que llevan muchos años asentados ilegalmente en un territorio, para mejorar el

problema habitacional a partir de los programas sociales habilitados.<sup>109</sup> Desde una perspectiva interseccional, se subraya que son comunidades donde predominan las personas negras (Gómez, et al., 2017).

De forma transversal a los problemas descritos anteriormente en diferentes espacios geográficos, se acota la persistencia de las mujeres jefas de hogares monoparentales como uno de los grupos más afectados por los problemas de vivienda (Zabala, 2009). Desde un enfoque de género, Gutiérrez (2013) explica la desventaja de las mujeres de trasladarse a la cabecera municipal para acceder a nuevos empleos por carencia de transporte apropiado en comunidades rurales. Mientras que Ripoll (2012) valora la persistencia de la desventaja de territorios donde se aplica un diseño urbano sin enfoque de género o con un enfoque no ajustado a las características territoriales.

A estas desigualdades de género, se adicionan las experimentadas por migrantes. Al respecto Chávez, et al. (2008) señalan la precarización e insalubridad de las viviendas de familias que proceden principalmente de las provincias orientales y que emigraron de sus territorios buscando mejores condiciones de vida.

Los autores citan los estudios realizados por Íñiguez, (2006) y Rodríguez, et al. (2004), donde se describe que “el sistema de servicio sanitario que predomina es el de letrina o escusado, ubicada dentro o fuera de la casa, sin un sistema de fosas que garanticen que las aguas albañales no dañen la higiene del barrio o no filtren hacia los pozos; los desperdicios son acumulados al borde de los caminos o en patios, por la ausencia de los servicios comunales y la estrategia más común para deshacerse de ellos es su quema periódica o arrojarlos en algún solar yermo. (...) Tampoco tienen acceso al agua potable. Las subjetividades de estas familias que se están formando (y que se formarán) se desarrollan bajo el estigma de ser “palestinos” y son impactadas por las consecuencias simbólicas y materiales de ser pobres y excluidos” (Chávez, et al., 2008, p.61).

Otros sujetos de alta vulnerabilidad son los ambulantes, para los que no hay disponibilidad de viviendas o albergues que, junto a las fallas en mecanismos de vinculación laboral, deriva en un elevado promedio de estadía en el centro asistencial, incluso para personas que se encuentran en edad laboral y con plena autonomía (Rodríguez, 2013).

109 En Indaya (Marianao) se destacó la construcción de una comunidad nueva que representa una posibilidad real de mejora. En este lugar la mayoría de los vecinos quedan excluidos del acceso a subsidios para construir por esfuerzo propio, por no tener dirección de La Habana. Una situación similar se presenta en la comunidad de Toledo (Marianao), donde muchas familias están ubicadas en antiguas oficinas del Central o en asentamientos de emigrantes provenientes de las provincias orientales del país, sin documentación legal del inmueble que ocupan. Estas situaciones limitan el aprovechamiento por estos grupos de la oportunidad de acceder a subsidios o al derecho de construcción por esfuerzo propio. Las nuevas posibilidades de comprar o alquilar una casa están fuera del alcance económico de estas poblaciones (Gómez, et al., 2017, p.31).

Los efectos negativos de las políticas de vivienda y hábitat en las desigualdades clasistas y económicas se interseccionan con otras dimensiones de la equidad. Se hace hincapié en el desbalance en las asignaciones del gasto social que genera déficit acumulados en áreas relevantes asociadas a la situación familiar (fundamentalmente en lo relacionado con el acceso a una vivienda y un hábitat familiar adecuados y empleos con ingresos suficientes) (Espina, Núñez, Martín, Togores, Espina, Rodríguez, Ángel, 2009; Espina, Núñez, Togores y Ángel, 2010; Domínguez, 2008).

Dos investigaciones subrayan la precariedad del espacio habitacional y de los ingresos, por desigual aprovechamiento de las oportunidades para la construcción y mantenimiento de vivienda, asociado a la condición de pobreza, género, raza y territorio (Voghon, 2008; Peláez, 2016).

En un estudio con asentamientos rurales de montaña, en Fomento, se identificó que son muy pocas las licencias de construcción tramitadas debido a que existe una alta ocupación de espacios de manera ilegal, que no reúnen las condiciones de habitabilidad requeridas; por otra parte, se ejecutan acciones constructivas sin las debidas licencias. Las principales carencias o necesidades definidas por los habitantes están relacionadas con el espacio (cantidad de habitaciones insuficientes en la vivienda sin posibilidad de expansión), la ausencia en muchos casos de un baño con las instalaciones requeridas, sobre todo dentro de la vivienda, y los problemas con el abastecimiento de agua. Las viviendas se diseñan sin tener en cuenta criterios de flexibilidad, ya que muchas veces son modelos importados o sencillamente soluciones típicas y autoconstruidas por los pobladores, carentes de calidad en el diseño. Estas viviendas están sujetas a cambios debido al crecimiento familiar, por lo que se van realizando agregados, los cuales muchas veces no cumplen las normas funcionales y provocan que los espacios interiores sean más convexos y pequeños afectando el confort de las personas (Peláez, 2016).

Existen desventajas para familias pobres y de barrios periféricos, dado los procesos burocráticos engorrosos y la falta de información sobre la entrega de subsidios para construcción de viviendas por esfuerzo propio y los programas estatales de construcción de viviendas.

Según la investigación llevada a cabo por el equipo de estructura social del CIPS en Marianao,

(...) en relación a los subsidios para reparaciones de los inmuebles, a pesar del deterioro constructivo las viviendas, se verificó que en ningún caso se recibe. En uno de los hogares de Plaza Marianao no se conocía de esta opción, en los otros 2 se ha solicitado este tipo de ayuda pero se les ha negado: en un caso por estar pendiente la liquidación de una deuda de pago de un equipo adquirido en el marco de la Revolución Energética y en el otro por problemas con la titularidad

del inmueble. En Indaya y en Libertad se comprobó que en estos hogares no se tiene información acerca de las posibilidades de créditos bancarios y de subsidios. En general, estos beneficios no son lo suficientemente promocionados hacia estos grupos en desventaja, necesitados de mayor orientación (Gómez, et al., 2017 p.48).

Persisten las desventajas de familias con hacinamiento en la vivienda por la poca contextualización de la política habitacional atendiendo a los tipos de familias, diferencias territoriales y otras variables socioeconómicas posibles, por las insuficiencias técnicas y organizativas del Sistema de la Vivienda, así como por la poca flexibilidad y cobertura jurídica del marco legal que define los derechos familiares sobre el inmueble. A la vez, aumentan las desventajas de familias que han residido por varios años en albergues ubicados dentro de comunidades donde se reproduce la violencia y que están alejadas de circuitos productivos y comerciales formales<sup>110</sup> (Chávez, et al., 2008).

Otro efecto polémico es la ventaja de las personas que viven en el exterior o trabajan fuera del país (sector minoritario) para aprovechar la política de compra y venta de casas (Gómez, et al. 2017). Como analizan Prieto y Díaz (2014, p.32):

(...) la creación de negocios privados es notoriamente asimétrica: favorece, por supuesto, a quienes ya tienen, dándole además la posibilidad de expandir propiedades y de estabilizarse dentro de la clase capitalista. Ello también es válido para el pujante negocio inmobiliario, legal después de las nuevas normas que permiten la compraventa de inmuebles (viviendas y locales para posibles negocios), así como el acceso de personas extranjeras a dicho mercado (aunque todavía no a la propiedad) mediante la figura de “residente inmobiliario”. La ley permite a las personas vender su propia vivienda, quedándose sin titularidad de ningún inmueble, al tiempo que reduce la protección a ocupantes de viviendas ajenas (que anteriormente tenían derechos bajo amparo e incluso en la sucesión legal de las mismas), lo cual en principio podría estimular un proceso de erosión en la titularidad de personas menos aventajadas (que venderían sus casas para hacer algo de dinero (...)) como otro rasgo asimétrico en los efectos de las reformas en curso (2014, p.32).

110 Las viviendas que pretendían ser temporales, terminaron siendo definitivas y condenaron a las familias a vivir hacinadas en espacios reducidos, en lugares apartados, muy alejados de la ciudad, y, por tanto, de los servicios o el trabajo, obligados a recorrer diariamente largas distancias (González y otros: 2004). Se ha constatado, además, la existencia en estas comunidades de problemas sociales, como delincuencia y diferentes formas de violencia. La no eficaz prioridad en la reparación de viviendas y la asignación de otras nuevas para aquellas en estado muy precario, unido a los eventos meteorológicos que acontecen y el paso inexorable del tiempo, ha agudizado el aumento de familias albergadas. (Chávez, et al., 2008, p.62).

Desde un enfoque etario, se señala el aumento de las dificultades de los jóvenes para acceder a vivienda propia, por ausencia de políticas focalizadas para este grupo etario<sup>111</sup>. Los jóvenes no son priorizados como grupo etario en los programas de reparación o construcción de inmuebles bajo la modalidad de esfuerzo propio, donde el Estado garantiza el suministro de materiales de construcción, así como las facilidades de crédito bancario a familias con bajos ingresos (Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

En el caso de la tercera edad, se analiza la precarización de las condiciones de viviendas en ancianos beneficiados por la asistencia social, que además viven solos<sup>112</sup> (Rodríguez, 2018).

En el caso específico de los territorios que tuvieron pérdidas de centrales también hubo afectaciones en el hábitat, con repercusiones para este grupo etario. El cierre del central en comunidades como Toledo (Marianao, La Habana) y en municipios como Jobabo (Las Tunas) trajo consigo progresivamente la pérdida de servicios de alimentación para personas mayores, la desaparición de una ruta de transporte local, de servicios recreativos como un parque infantil y un teatro, y del servicio de reparación de equipos electrodomésticos, además del abandono de la telefonía pública (Gómez, et al., 2017; Plasencia, 2017).

## **Capítulo 8. Las políticas de cultura y recreación en el decenio 2008-2018**

La política cultural de la Revolución cubana se ha definido como el conjunto de interacciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los diversos grupos comunitarios organizados con el fin de ordenar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o cambio social. La rigen principios

111 Estudiosos del tema reconocen que “el país nunca ha tenido definida una política de viviendas para los jóvenes” (Pérez Cortés, 2008, p.28). Más allá de algunas experiencias puntuales como la entrega de viviendas a jóvenes premiados en el Fórum de Ciencia y Técnica, el criterio fundamental para entregar una vivienda construida por el Estado ha sido garantizar los planes económicos y asegurar las condiciones de las familias, de manera que aun cuando muchos jóvenes han resultado beneficiados no lo han hecho por su condición juvenil, sino por ser trabajadores con un papel relevante en algunos de los sectores priorizados o por formar parte de familias necesitadas (Domínguez, Castilla y Rego, 2013, p.44).

112 En un estudio con ancianos de La Palma, se identificó que la mayoría viven en condiciones muy precarias, debido a que su vivienda se encuentra en muy mal estado y, a pesar de los subsidios, no tienen red de apoyo para construir o reparar (Rodríguez, 2018).

discutidos desde las tesis y resoluciones del PCC que incorporan un enfoque de equidad etaria, económica, territorial y cultural, complementarios a la mirada universalista.<sup>113</sup>

Las políticas culturales han sido parte integral de la concepción del desarrollo en la Revolución cubana, al igual que la recreación, el ocio y el uso del tiempo libre, estos últimos atendidos también desde los Órganos de la Administración Central del Estado que atienden las instalaciones deportivas, la televisión y el cine.

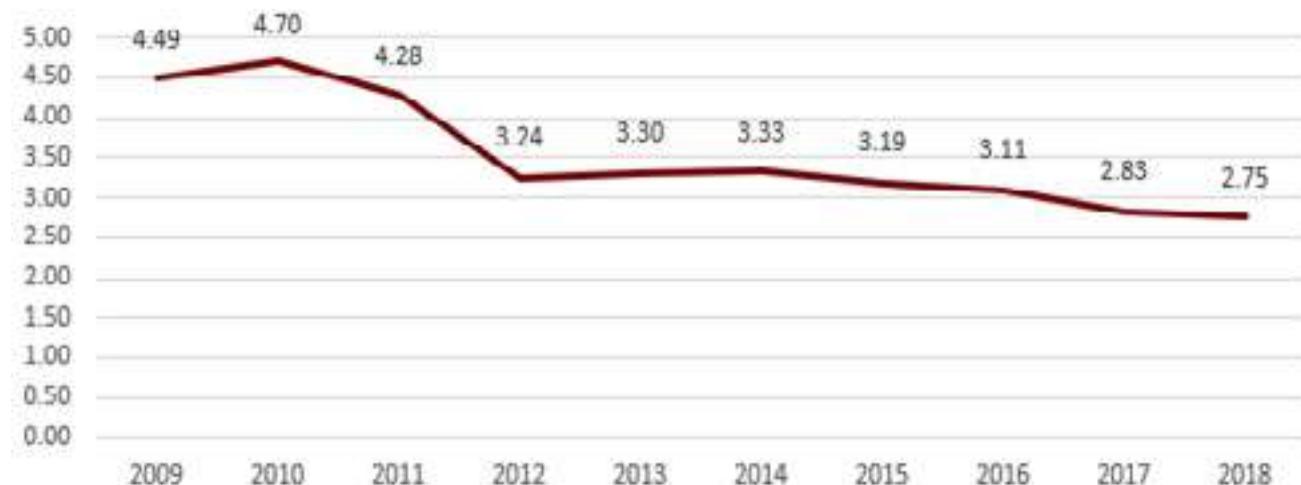
Como antecedentes a la actualización, las investigaciones y los informes administrativos, se destacan programas como la formación masiva de Instructores de Arte y las Brigadas José Martí para llevar las manifestaciones artísticas a todas las comunidades. La Batalla de Ideas, como se le conoció al período donde se impulsaron programas universales para revertir los efectos de la crisis y reforma de los años noventa, contempló entre sus estandartes fundamentales la transformación cultural. De ahí el aumento del presupuesto ejecutado en arte y cultura entre 2005 y 2008. Desde el ámbito recreacional se reeditaron los sistemas meritocráticos, para ampliar el acceso de estudiantes y trabajadores destacados a instalaciones turísticas de alto estándar, cuyos precios segmentaban el consumo nacional.

Entre 2008 y 2010 se impulsa un programa de desarrollo de Casas de Cultura en el período 2008-2010, posteriormente actualizado del 2010 al 2015. En el 2009, se aprueba la Ley no. 106 del Sistema Nacional de Museos de la República de Cuba. Cuatro años después se emite el Decreto 312 que establece el Reglamento de dicha ley, donde se regula la creación, categorización, recategorización, extinción y extensión de los museos; las tipologías; las comisiones de valoración, selección y adquisición; la organización y control del sistema de documentación; las investigaciones; el trabajo con la comunidad; la conservación y restauración; la protección de los inmuebles y bienes culturales museables en situaciones excepcionales; los recursos humanos; el acceso a las instalaciones, así como las responsabilidades de los centros provinciales de Patrimonio Cultural y el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural.

Con el proceso de actualización en 2011 y el propósito de hacer más eficiente la gestión estatal, disminuyen los gastos sociales en estos sectores. En el período hay fluctuaciones discretas en el por ciento del presupuesto; con sesgo en la medición al unir el ámbito cultural y el deportivo a partir de 2009 (Gráficos 8.1 y 8.2).

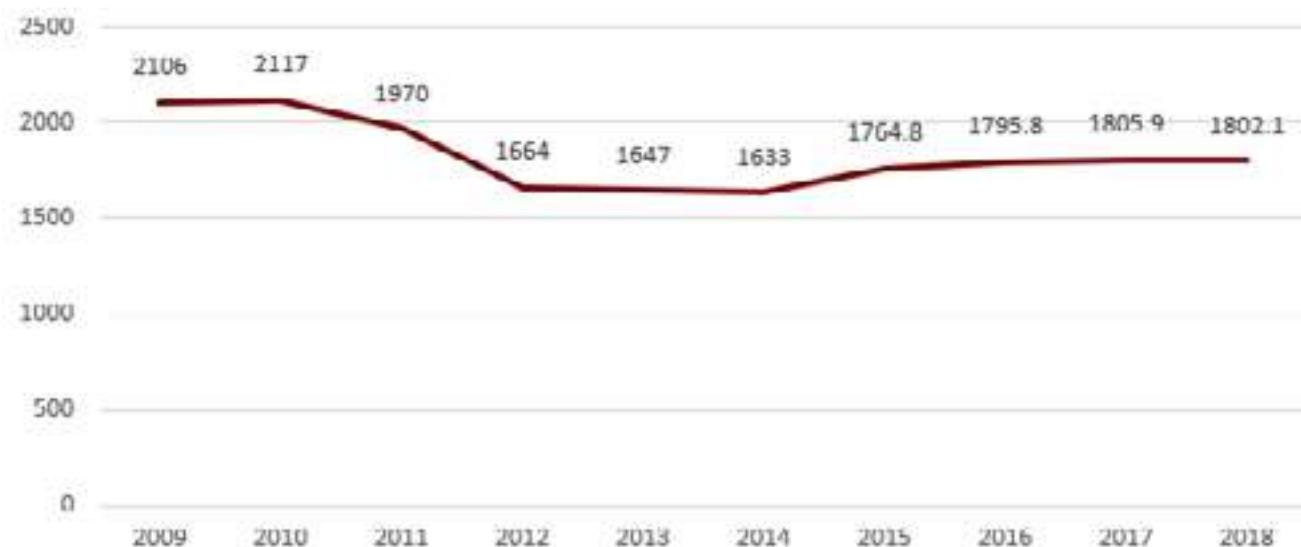
113 La participación de las masas en la actividad cultural con la incorporación activa de trabajadores, campesinos y estudiantes, y muy especialmente de los niños y jóvenes. La revalorización de las obras más importantes del arte y la literatura nacionales y de la cultura universal. El estudio de las raíces culturales, el reconocimiento de sus valores, el desarrollo de éstos y la investigación del folklore. La fundación de organismos, instituciones y agrupaciones culturales. La organización del Sistema de Enseñanza del arte y la creación de escuelas formadoras de instructores. La creación de una cinematografía nacional y extensión de los servicios cinematográficos a las zonas rurales y montañosas. Un creciente movimiento editorial que da posibilidades al pueblo de conocer la variedad y riqueza de la cultura cubana y universal. Incremento de bibliotecas, galerías y museos. El rescate de los medios de difusión masiva y su gradual transformación. <http://www.ministeriodecultura.gob.cu/es/politicas-publicas/politica-cultural-cubana>

**Gráfico 8.1. Porcentaje de gastos en cultura y deporte respecto al total de gastos sociales en el presupuesto del Estado**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 8.2. Presupuesto del Estado destinado a gastos en cultura y deporte (millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Aprobados en 2011 y ratificados en 2016, se establecen lineamientos generales para la formulación de políticas, centrados en fortalecer el papel de la cultura en la defensa de la identidad y salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial. Se establecen directrices estratégicas como fomentar la creación artística, literaria, cinematográfica y audiovisual; enriquecer la vida cultural de la población y potenciar el trabajo comunitario; aumentar el rigor en la enseñanza

artística profesional creando mejores condiciones en las instituciones y robustecer la capacidad para apreciar el arte.<sup>114</sup>

Con la conceptualización del modelo de desarrollo cubano (2015-2017), se precisan objetivos estratégicos de una política cultural para el desarrollo socialista, con énfasis en el enfoque generacional. Entre los propósitos están promover y desarrollar manifestaciones culturales que reafirmen y preserven la identidad nacional, local y los mejores valores del arte generado por los pueblos del mundo; sostener un programa de conservación y difusión de la memoria histórica de la Revolución; propiciar el acceso de toda la población, principalmente las nuevas generaciones, a una recreación sana, educativa en espacios diversos; y preparar política, cultural e ideológicamente a la población en función de interpretar críticamente y rechazar los mensajes nocivos, proimperialistas, anexionistas, consumistas, coloniales, racistas, discriminatorios, violentos, individualistas y degradantes que produce con frecuencia la industria cultural hegemónica.<sup>115</sup>

En 2018 se retoman estas directrices y se definen los postulados básicos de la política cultural, donde además se declara la vocación universal y profundamente latinoamericana y caribeña de la cultura nacional; el reconocimiento a la diversidad cultural; el respeto y apoyo al protagonismo y creatividad de las comunidades en la conducción de sus procesos socioculturales y el reconocimiento al papel de la cultura en el impulso y orientación de los procesos socioeconómicos.<sup>116</sup>

En relación con procesos de creación y el registro de sus protagonistas, se aprueba en 2011 el Reglamento del Registro Nacional del Creador de obras de las artes plásticas y aplicadas (Resolución 63). En 2015 se da a conocer el Decreto-Ley 328 para el desarrollo de la escultura monumental y ambiental y en 2018, una política para fomentar la creación cinematográfica y audiovisual.

En relación con la educación, se implementa la Política para la Enseñanza Artística con la restructuración de centros educacionales. En 2014, la Escuela de Artes Visuales San Alejandro se convierte en Escuela Nacional de Artes Visuales, mientras la Escuela Nacional de Danza y la Escuela Nacional de Música pasan a ser centros regionales. Según algunas investigaciones consultadas, el MINCULT y el ICRT trabajaron de conjunto la conciliación de priorizar la presencia de estudiantes de la Escuela Nacional de Arte (ENA) y el Instituto

114 Ver tabloides: *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para los períodos 2011-2015 y 2016-2021*, pp. 24 y 25. (Lineamientos 138-139). <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.

115 Ver tabloide: *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, pp. 5-8, 13 y 14 y *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*, pp. 18, 20, 21, 23, 25 y 26., <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.

116 <http://www.ministeriodecultura.gob.cu/es/politicas-publicas/politica-cultural-cubana>

Superior de Arte (ISA) la selección del talento artístico para los programas de alta audiencia y los especializados en temas artístico-culturales. También se estimula la superación sistemática de los instructores de arte y se fortalece la atención a la Facultad de Arte de los Medios de Comunicación Audiovisuales.

Otro ámbito de cambios significativos en la década es el fomento de estrategias de desarrollo local, donde la línea sociocultural ocupa un lugar relevante. En la provisión de bienes y servicios culturales, se comienza a proyectar como parte de las políticas y programas locales una mejor estructura de opciones, teniendo en cuenta la dimensión etaria, la atención a la discapacidad y la dimensión de color de la piel. En el caso de esta última, se resalta la promoción de tradiciones afrocubanas que responde a la lógica de políticas de reconocimiento. La focalización territorial para el desarrollo sociocultural, estético y patrimonial prepondera en varias estrategias, atendiendo a las diferencias entre cabecera municipal, centro urbano, comunidades de montaña y comunidades rurales.

Este movimiento favorecido por un impulso de la descentralización y desarrollo local a nivel de la Dirección de Desarrollo Territorial del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), ONG cubanas y la cooperación internacional encuentra respaldo en el 2016 con el Acuerdo 7938 del Consejo de Estado que autoriza la entrega de financiamiento en CUP y CUC, directamente para proyectos culturales, sin fines comerciales, para ser ejecutados por escritores, artistas y grupos de creadores. Las fuentes de procedencia de los fondos se diversifican: aportes del sistema empresarial al esquema cerrado de financiamiento del Ministerio de Cultura; aportes del sistema empresarial del Instituto Cubano de Radio y Televisión; asignación presupuestaria de las asociaciones y organizaciones sociales; contribuciones de entidades cubanas y extranjeras radicadas en el territorio nacional, incluyendo las embajadas; de las personas naturales cubanas y extranjeras; de las formas asociativas sin ánimo de lucro reconocidas en la Ley; donativos desde el exterior y las formas de gestión no estatales. Estos últimos a través de los institutos y consejos del Ministerio de Cultura, el Instituto Cubano de Radio y Televisión, la Unión de Escritores y Artistas de Cuba y la Asociación Hermanos Saíz.

Se decide que estas últimas instituciones son las que tienen la competencia para la entrega del financiamiento. Se destacan como criterios de elegibilidad el impacto social, la calidad de la obra, la documentación y la responsabilidad y trayectoria de los escritores, artistas y grupos de creadores que lo proponen, donde puede haber brechas de equidad en las capacidades de diseño de proyectos o en el capital simbólico entre actores que se postulan. Para implementar

este acuerdo, se aprueban resoluciones por diferentes Órganos de la Administración Central del Estado que establecen los procedimientos correspondientes.<sup>117</sup>

Respecto a las relaciones mercantiles en el sector de la cultura, la década también trajo cambios significativos. En 2013, con la Resolución 374, se establece el procedimiento para la formación de los precios minoristas, en pesos convertibles (CUC) o pesos cubanos (CUP), de las obras de las artes plásticas y aplicadas, y de los productos que se adquieren por los creadores artísticos para realizar sus obras; así como para la formación de los precios mayoristas máximos y sus componentes en pesos convertibles (CUC), de las obras de las artes plásticas y aplicadas, en la modalidad de obras por encargo, que comercializan las entidades autorizadas, con las entidades estatales cubanas y las sociedades mercantiles de capital ciento por ciento (100%) cubano.

Se establece un índice máximo de 1,65 sobre el precio mayorista en establecimientos de venta a la población, para la formación de los precios en pesos convertibles (CUC) de los productos de la artesanía artística nacional que comercializan las entidades autorizadas a estos fines, pertenecientes al Ministerio de Cultura, con las Cadenas de Tiendas Recaudadoras de Divisas y otras entidades autorizadas a comercializar en dicha moneda. A finales de 2015 se firman los lineamientos generales para las relaciones cultura-turismo.

En el primer semestre de 2018 se firma el Decreto 349 sobre las contravenciones de las regulaciones en materia de política cultural y sobre la prestación de servicios artísticos. La medida causó gran polémica, a partir de una interpretación tergiversada sobre el derecho a la producción cultural libre. Pero desde un enfoque de equidad fue relevante la voluntad política de incidir en espacios de consumo cultural con la censura y penalización<sup>118</sup> de la difusión musical, la comercialización de libros y la utilización de los medios audiovisuales con contenidos pornográficos; de violencia; lenguaje sexista, vulgar y obsceno; discriminación por el color de la piel, género, orientación sexual, discapacidad y cualquier otra acción lesiva a la dignidad humana; y que atenten contra el desarrollo de la niñez y la adolescencia.

Mediante un cuerpo de supervisores e inspectores designados por autoridades del MINCULT, también se dispuso la regulación de prácticas como la realización de servicios artísticos y el uso de medios e instalaciones sin autorizo de actividad comercial, sin contratación y aprobación de alguna institución cultural o por personas que no están autorizadas a ejercer

117 Con la Resolución 22 del MINCULT, que establece el Procedimiento para la asignación de financiamiento en CUP y CUC para los proyectos culturales sin fines comerciales, a ejecutar por escritores, artistas y grupos de creadores; la Resolución no. 252 DEL MFP que determina el Procedimiento financiero y adecuaciones tributarias para la entrega de recursos financieros a los escritores, artistas y grupos de creadores, que ejecuten proyectos culturales sin fines comerciales y la Resolución no. 99 del ICRT que aprueba el Procedimiento para la asignación de financiamiento en CUC Y CUP a proyectos culturales sin fines comerciales, tanto para la radio como para la televisión.

118 Apercebimiento; multa; comiso de los instrumentos, equipos, accesorios y otros bienes; suspensión de espectáculos; cancelación de licencias de trabajo.

labores artísticas en un cargo u ocupación artística; el pago libre a artistas o colectivo artístico sin contratación ni legalización; la comercialización de las artes plásticas sin tener la autorización ni la inscripción en el Registro del Creador de las Artes Plásticas y Aplicadas; el incumplimiento de contratos concertados en relación con los niveles sonoros normados en la realización de espectáculos en vivo y otras actividades; el incumplimiento de las disposiciones en materia del derecho de autor y la violación de los niveles permisibles de sonido y ruidos o que realice un uso abusivo de aparatos o medios electrónicos.

En función de los derechos de protección de los trabajadores/as del sector y sus deberes como contribuyentes, se llevan a cabo diversas medidas, especialmente en el año 2013. Con el Decreto Ley 312 se aprueba el Régimen Especial de la Seguridad Social de los creadores, artistas, técnicos y personal de apoyo, así como de la protección especial a los trabajadores asalariados del sector artístico. Ofrece protección a los creadores, artistas y personal de apoyo, ante la vejez, la invalidez total, que puede ser temporal o permanente, la maternidad y, en caso de muerte, protege a su familia. Se establece la afiliación obligatoria con excepción de los creadores, artistas, personal de apoyo asalariado y pensionados; los afiliados a otro régimen especial de seguridad social, las mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65.

Se establecen pensiones excepcionales por antigüedad a los artistas de cualquier condición laboral, que se desempeñan en las actividades que exigen particulares condiciones físicas e intelectuales, a partir de sus años de servicio: 15 años para las bailarinas figurantes; 20 años para los bailarines, mimos, acróbatas, trapeceistas, malabaristas, equilibristas, domadores de fieras e instrumentistas de viento, 25 años para los payasos, narradores comentaristas deportivos, animadores, locutores, vocalistas, poetas decimistas improvisadores y percusionistas, y 30 años para los actores.

Con la Resolución no. 382 del Ministerio de Finanzas y Precios se establecen las formas y los procedimientos para el pago del impuesto sobre los ingresos personales, así como de la contribución especial a la seguridad social, a los que están obligados los creadores y artistas del sector de la cultura.<sup>119</sup> En 2018, la regulación se actualiza y se extiende al ICRT con la Resolución no. 651.

En 2013 el MINCULT dispone la Resolución no. 70 con el reglamento para el sistema de contratación artística, comercialización y retribución en las manifestaciones de la música

119 El tipo impositivo que se aplica es: salarios de hasta 225 pesos 1.0%; de 226 hasta 235 pesos, 2.5%; de 236 hasta 249 pesos 3.5%; y a partir de 250 pesos y más 5.0%. Se toma en cuenta lo percibido por los resultados del trabajo, tiempo trabajado, pagos adicionales, trabajo extraordinario, pago por los días de conmemoración nacional y feriados, vacaciones anuales pagadas y otros pagos considerados salarios en sus nóminas., retenciones aplicadas y garantías salariales; excluyendo las cantidades pagadas por concepto de seguridad social; los viáticos; y los ingresos percibidos vinculados o no a resultados del trabajo, no considerados salarios.

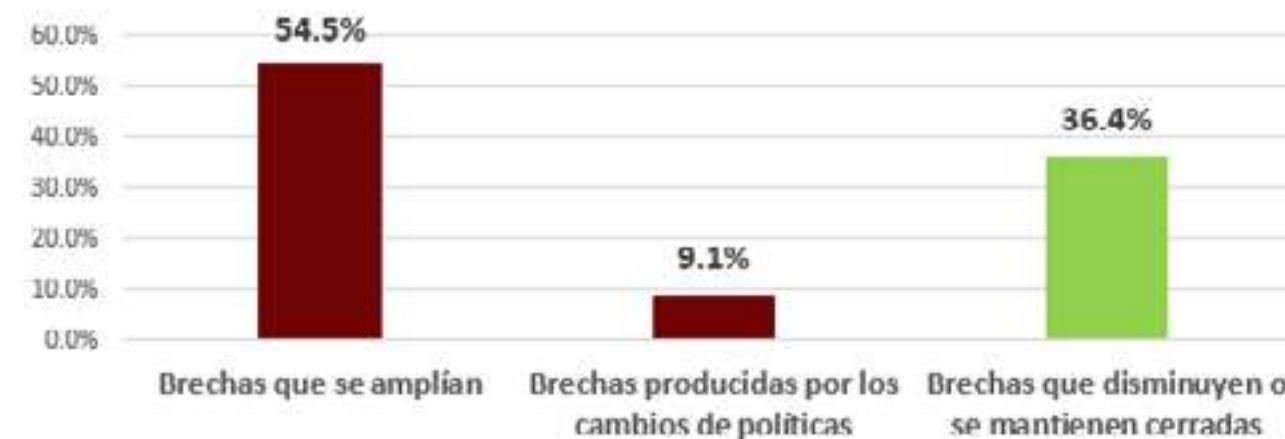
y los espectáculos y de las artes escénicas, en el territorio nacional para ejecutar los cambios en las relaciones económicas entre las instituciones de las manifestaciones de la música y los espectáculos y de las artes escénicas (agencias de representación artística; los centros y consejos provinciales y del municipio especial de la Isla de la Juventud; las empresas comercializadoras de la música y los espectáculos; las instituciones subordinadas a los institutos y consejos del Ministerio de Cultura autorizadas a comercializar servicios artísticos) y los artistas profesionales como resultado del ordenamiento financiero y tributario del sector. En el mismo año se aprueba el reglamento para el sistema de relaciones de trabajo de los trabajadores pertenecientes a la rama artística por el MINCULT y el MTSS, donde predomina el contrato de trabajo por tiempo determinado.

### Políticas culturales y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018

Las brechas asociadas a las políticas culturales son las menos identificadas por los estudios, ya sea por no estar entre los campos de más interés para especialistas en desigualdades y políticas públicas, o por el difícil acceso a las estadísticas.

En los estudios donde se aborda esta relación, predominan los resultados que demuestran la ampliación de las desigualdades ya existentes por efectos de políticas y programas que ya se habían aplicado en otros períodos o por la ausencia de intervención gubernamental (Gráfico 8.3).

Gráfico 8.3 Comportamiento de las brechas diagnosticadas en el ámbito de la cultura y la recreación



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

Solo en la dimensión etario-generacional prepondera el cierre de brechas. Las desigualdades territoriales son las que más han empeorado en este período. No se registran avances en la lucha contra el racismo y el patriarcado, a partir de este tipo de políticas (Gráfico 8.4).

Las mujeres negras y los jóvenes rurales son los grupos sociales en los cuales se interseccionan diferentes condiciones en desventaja, que les hacen padecer de forma diferenciada los efectos negativos de la presencia o ausencia de políticas. No se abordan las consecuencias para las personas con discapacidad.

**Gráfico 8.4 Efectos de las políticas de cultura y recreación 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad**



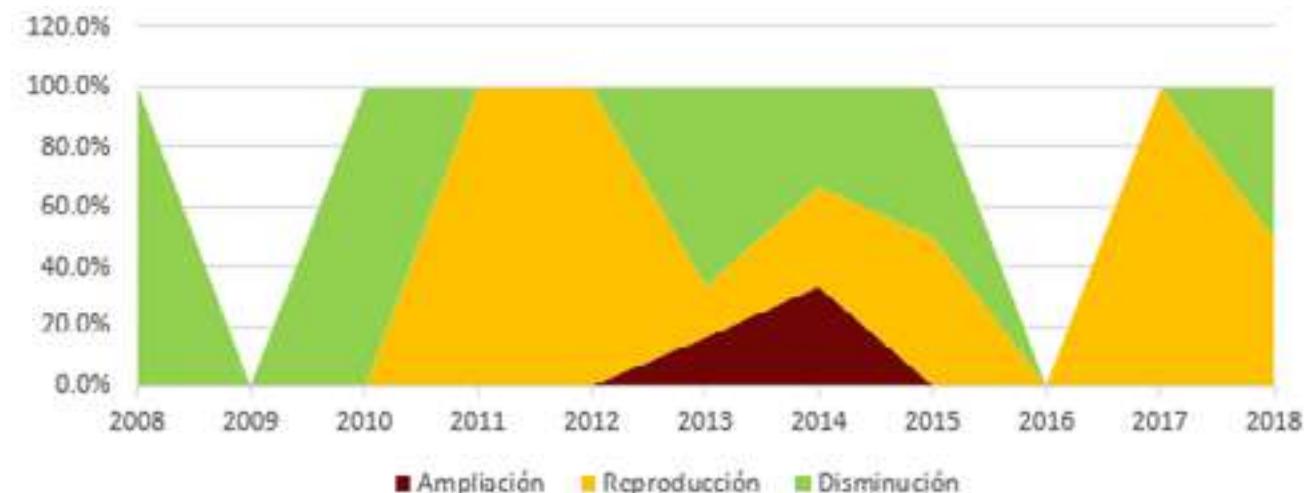
Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

A inicios del período analizado se diagnosticaron pocas brechas. Con la aprobación de los lineamientos se hace más hincapié en la reproducción de desigualdades provenientes de etapas anteriores, tendencia en la que se concentra el 100% de las evidencias (Gráfico 8.5).

Entre 2013 y 2014, el 33% de los estudios agudizan la mirada en la ampliación de desigualdades en torno a la oferta y el consumo cultural; sin embargo, ninguno hace alusión a los cambios en la comercialización, los tributos y la protección social donde se concentran las políticas de estas fechas. A partir del 2015 preponderan los resultados que demuestran disminución o reproducción de las brechas.

En cinco de los diez años analizados hay investigaciones que resaltan como efecto positivo la ampliación y diversificación de opciones de acceso a bienes y servicios culturales. Todos los efectos negativos fueron identificados en un año o en dos, pero ninguno se sostiene en el tiempo, lo que disminuye su visibilidad para ser un tema priorizado en agendas públicas.

**Gráfico 8.5 Tendencias anuales de las brechas por efectos de políticas de cultura y recreación (según cantidad de mediciones en investigaciones)**



Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

### El papel de las políticas culturales en la disminución y eliminación de brechas

Entre los efectos positivos de estas políticas se resalta la ampliación de opciones de acceso a bienes y servicios culturales (principalmente elementos artísticos) y la realización de derechos culturales, efectos de los programas sociales implementados en la primera década del siglo XXI (González, 2013; Chávez, et al., 2008; Espina, 2008, 2008a, 2010, 2015; Muñoz, 2014).

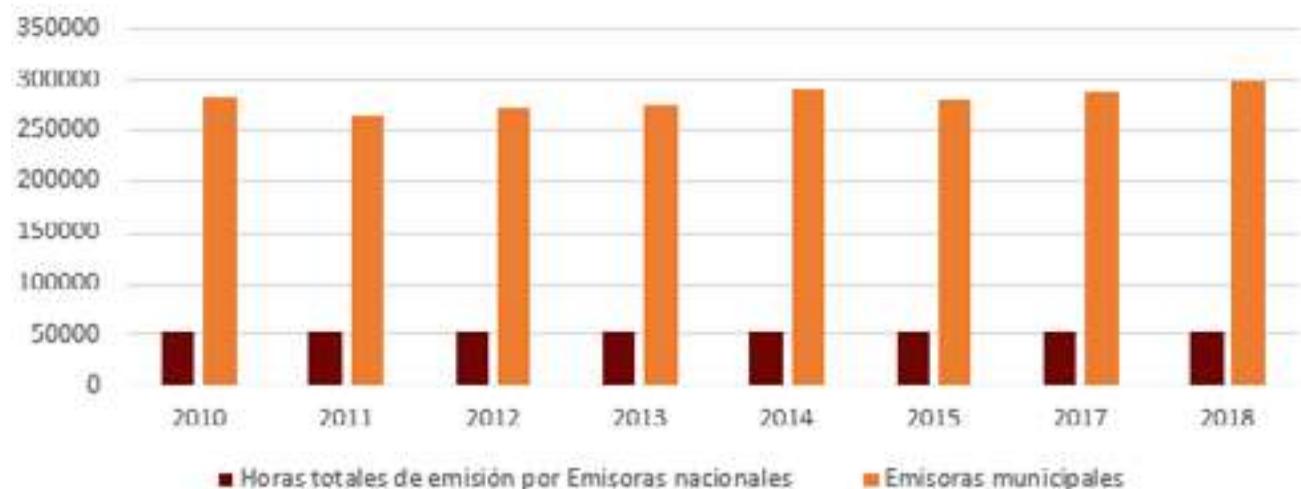
Desde un enfoque territorial y etario-generacional se alude al cierre de brechas territoriales en el acceso a la cultura<sup>120</sup> (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Obama, 2011; Caballero y Juliá, 2018) y la multiplicación de las ofertas recreativas al alcance de la juventud, sobre todo en las propias localidades, entre las que se encuentran áreas recreativas permanentes, como ludotecas públicas, peñas de dominó y/o damas, “indercitos” (espacios públicos donde practicar deportes), ubicados en los barrios, y otras opciones físico-recreativas que se llevan a comunidades donde no es posible el funcionamiento estable de áreas permanentes (Domínguez, Castilla y Rego, 2013). También se resaltan los proyectos socioculturales, vinculados a las estrategias de desarrollo municipal, que logran atender brechas territoriales, etarias y económicas de acceso a recursos culturales y a espacios de esparcimiento (Caballero y Juliá, 2018).

Una mirada a las estadísticas de la etapa refleja un aumento de 16381 emisoras municipales, mientras decrecieron en 328 las nacionales (Gráfico 8.6). Una lectura positiva desde la equidad territorial, hace resaltar la descentralización en la gestión de la información y la

120 Hoy existen en el país 356 Casas de Cultura y más de 2000 salas de televisión y video (Perera, 2011), ubicadas estas últimas en las zonas rurales (Perera, 2011 citada por Domínguez, Castilla y Rego, 2013). En barrios como Cayo Hueso, la Casa del Niño y la Niña brinda nuevas oportunidades de ofertas culturales (Obama, 2011).

gestión sociocultural. Ello se traduce en una participación más ampliada, socializada y directa en las producciones radiales, la promoción de un consumo cultural según las necesidades y características de los territorios, según prioridades otorgadas a artistas, locutores y creadores de las comunidades, y la correspondencia de las agendas y programaciones radiales a la identidad de los diferentes espacios geográficos.

**Gráfico 8.6 Cantidad de emisoras municipales en relación con las emisoras nacionales**

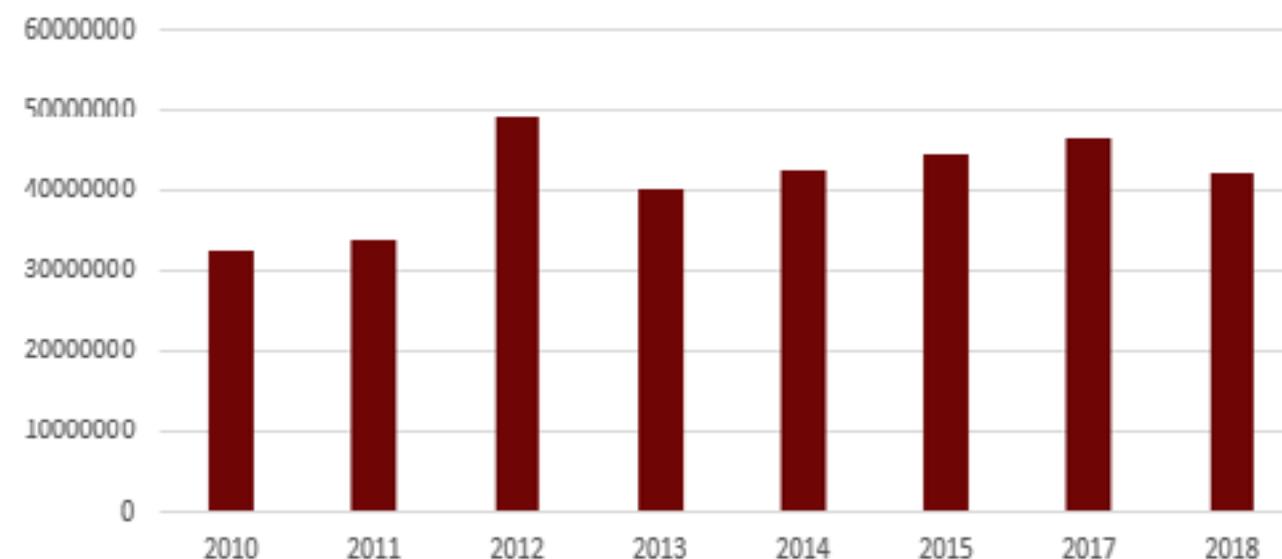


Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Los usuarios de Casa de Cultura crecieron en un 23%. Estas son espacios clave de equidad territorial y económica, en tanto se encargan de que en 175 municipios y 174 comunidades se asesoren técnica y metodológicamente procesos culturales comunitarios como la apreciación, creación y promoción artística y la literaria, el fortalecimiento del movimiento de artistas aficionados y la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.

Su mantenimiento como política y su crecimiento es importante para mantener diversificadas las opciones de acceso a la cultura y la enseñanza, dado el carácter competitivo y meritocrático de los procesos para matricular en instituciones de enseñanza artística, así como el crecimiento del sector cuentapropista, donde se emiten licencias para la instrucción de arte en espacios privados donde el nivel económico marca la diferencia.

**Gráfico 8.7 Usuarios de Casas de Cultura**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

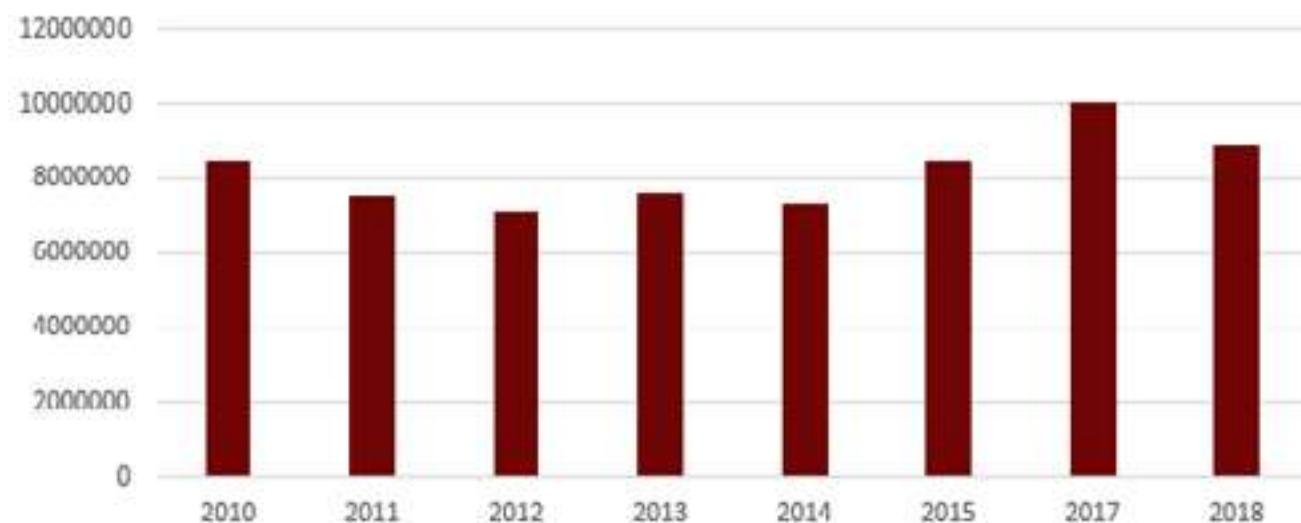
Sobre la equidad en derechos culturales, se ilustra que en el período estas instituciones apoyaron la confección de inventarios comunitarios y expedientes de expresiones del patrimonio cultural inmaterial como la rumba, el punto cubano y las parrandas barriales del centro del país, gracias a lo cual estas fueron declaradas Patrimonio Cultural de la Humanidad, y el órgano oriental, Patrimonio Cultural de la Nación. También se destacan como resultados el enfoque más integrador de los diferentes actores que participan en la concepción y diseño de la programación cultural, el crecimiento cualitativo del movimiento de artistas aficionados en todos los grupos etarios y el incremento de la participación de profesores instructores de arte, promotores culturales y especialistas en guerrillas artísticas, proyectos socio-culturales, actividades de animación cultural y espacios caracterizados en comunidades, dirigidas a grupos vulnerables desde la programación, particularmente con niños y adultos mayores.<sup>121</sup> No obstante, el sistema estadístico público no recoge datos sobre la calidad, ni sobre el tipo de población que más asiste a estos espacios.

La cantidad de usuarios de bibliotecas, como indicador de acceso, ha tenido fluctuaciones en todo el período; pero el saldo al final del decenio es de un crecimiento de 347800 (Gráfico 8.8), aunque no se precisan detalles de la composición de este público. Sobre el derecho cultural a la lectura, cabe destacar que el Estado se ha mantenido subsidiando una producción anual de aproximadamente 500 novedades y reimpressiones de 188 sellos editoriales, así como la aplicación de una política de precios subsidiados para ejemplares impresos y la divulgación

121 [www.mincult.gob.cu](http://www.mincult.gob.cu), en septiembre de 2020.

en formatos electrónicos. Se ha mantenido la Feria Internacional del Libro en todo el país, con una política de rebajas, y la celebración de Festival del Libro en la Montaña, pero se remarca que este esfuerzo por la equidad territorial se ha visto mermado en algunas provincias.

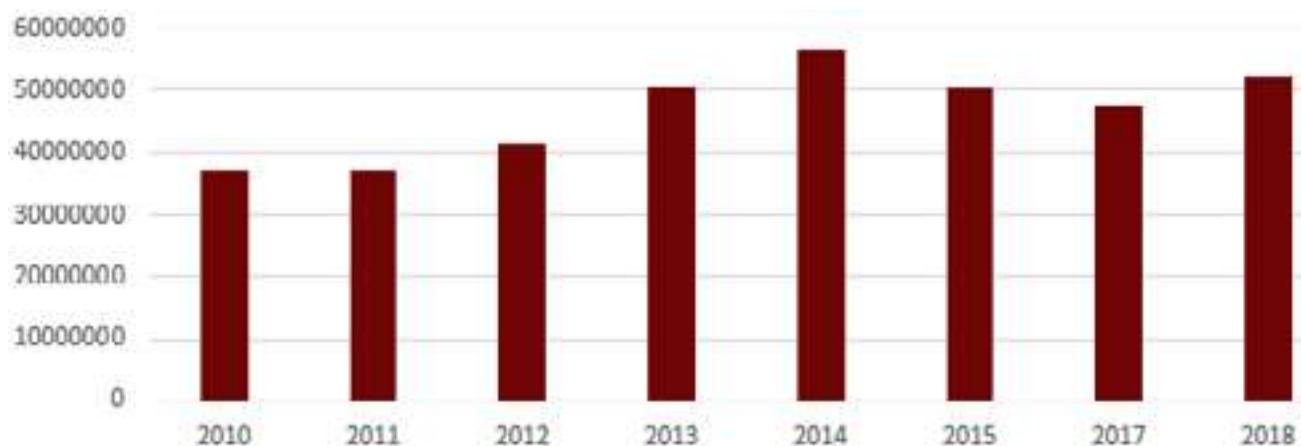
**Gráfico 8.8 Usuarios de bibliotecas**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

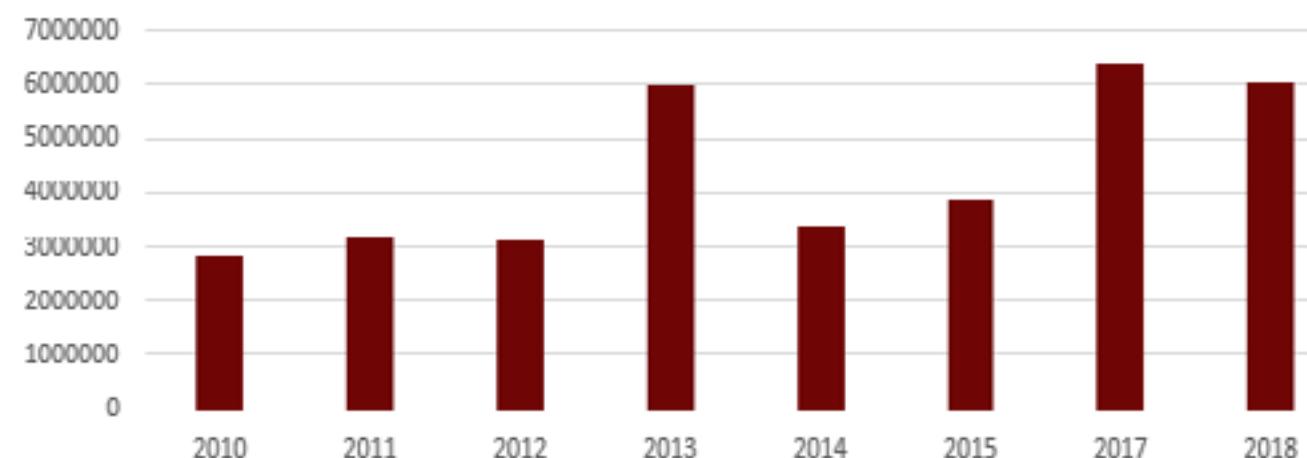
Los asistentes a funciones de música y teatro también han tenido un incremento de un 30 y 54%, respectivamente (Gráficos 8.9 y 8.10), aunque la falta de datos no permite valorar la composición social de quienes aprovechan mejor esta oportunidad. Tampoco es posible valorar los tipos de artistas y productores más beneficiados con este incremento, ni la repercusión que su producción artística tiene en la equidad social desde los contenidos que se abordan y sus formas de representación.

**Gráfico 8.9 Asistentes a funciones de música**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

**Gráfico 8.10 Asistentes a funciones de teatro**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

En el ámbito de la enseñanza artística en instituciones especializadas, conformado por 12 escuelas de nivel elemental, 12 escuelas de nivel medio (seis de ellas nacionales), 13 escuelas de nivel elemental y nivel medio, una Universidad de las Artes (ISA), seis facultades, tres filiales provinciales y un centro de investigación, se señala su alcance nacional, aunque su capacidad limitada a menos de 10000 estudiantes y las insuficiencias en los procesos de ingreso, pase de nivel y ubicación laboral; así como el completamiento y eficacia de los claustros con escasa participación de la vanguardia artística, problematizan los niveles de equidad social que puedan alcanzarse en materia de cobertura y calidad.<sup>122</sup>

A pesar de ser reconocida oficialmente la dificultad de la ubicación laboral, otras investigaciones subrayan cómo se prioriza la presencia de estudiantes de la Escuela Nacional de Arte (ENA) y el Instituto Superior de Arte (ISA) en los personajes propios de jóvenes (Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

También de conjunto con las políticas conciliadas con el ICRT se reconoce la coordinación de la programación cinematográfica nacional, especialmente los espacios que pueden ejercer mayor influencia en niños y jóvenes (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Vallellano, 2017).

Se destaca el mantenimiento y ampliación de diversas prácticas culturales entre niños y jóvenes de 12 a 18 años, así como su asistencia a bibliotecas, librerías, cines, casas de cultura y salas de video, entre

122 Consultado en [www.mincult.gob.cu](http://www.mincult.gob.cu) en septiembre de 2020.

las instalaciones culturales disponibles en la localidad<sup>123</sup> (Moras, et al., 2011 citada por Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Vallellano, 2017; Torres, 2012; Hidalgo Jover, 2011; Pérez, 2011; Gómez, 2011).

En atención a las desigualdades económicas, se enfatiza en la recuperación de la práctica del campismo popular y actividades en contacto directo con la naturaleza, con inversiones en las instalaciones y las ofertas recreativas, pues es una modalidad a precios asequibles para la juventud. Domínguez, Castilla y Rego (2013) describen que en el año 2012 existían 84 instalaciones de campismo, de las cuales 80 brindaron servicios.

### El papel de las políticas culturales en la producción y reproducción de desigualdades

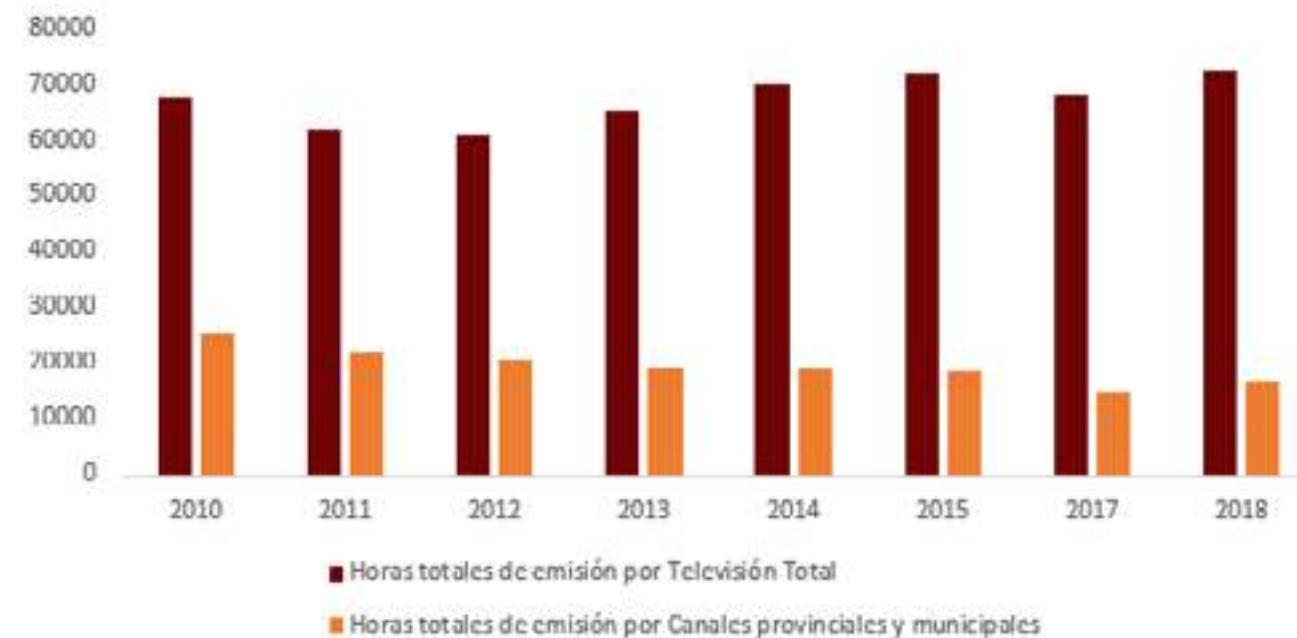
Con una perspectiva etaria y territorial más crítica, se discute sobre la oferta cultural deficiente para adultos mayores (Rodríguez y Albizu, 2015; Caballero y Juliá, 2018) y desbalanceada para segmentos juveniles, con menos acceso para los jóvenes del campo, de municipios más periféricos o de comunidades con vulnerabilidad social y económica (Domínguez, Castilla y Rego, 2013; Obama, 2011; Beltrán y Serrano, 2010; Caballero y Juliá, 2018).

Los adolescentes citadinos superan a los del campo en todas las opciones analizadas, con excepción de escuchar radio y jugar dominó, cartas y otros juegos, más habituales en las zonas rurales (Moras, et al., 2011 citado por Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

En torno a la producción y consumo de programas televisivos, disminuyen en un 34% las horas de televisión financiadas para las televisoras locales, mientras aumentan en 7% las dedicadas a la televisión nacional (Gráfico 8.11). Ello pudo haber afectado las oportunidades de participación de los territorios en diferentes ámbitos: toma de decisión sobre la programación, definición de la agenda mediática, capacidad de representación de los intereses locales, elección sobre la promoción de expresiones culturales autóctonas, etc.

123 En la Habana Vieja funcionan una treintena de instituciones culturales de la Oficina del Historiador, entre las que se encuentran museos, casas museos, las salas de concierto, la Biblioteca Pública Rubén Martínez Villena, que cuenta con diversas salas técnicas y de servicios, entre las que ha sido prevista una para invidentes y débiles visuales; el anfiteatro de La Habana, el parque de diversiones La Maestranza, el parque Carlos J. Finlay, el Aquarium, el programa *Rutas y andares* y el proyecto *Cultura entre las manos*. Se reparó la sala de la Orden Tercera de la Basílica Menor de San Francisco, para que funcione como sede del grupo de teatro infantil La Colmenita, Embajadora de Buena Voluntad de UNICEF. Las inversiones sociales incrementaron de 55% entre 2002 a 67% en 2008. Las rentables bajaron de 47% a 33% (Pérez, 2011).

Gráfico 8.11 Cantidad de horas de trasmisión de televisión en general y a escala local



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

Se adiciona la insuficiente infraestructura para el desarrollo de la cultura rural (Hernández y Martínez, 2017; Caballero y Juliá, 2018). En esta misma línea, se argumenta la persistencia de comunidades rurales y urbano-periféricas en desventaja por vacío en la satisfacción de necesidades recreativas, producto de la convergencia de disímiles factores: deficiente labor de promoción, carencia de opciones en las comunidades y dificultades en el acceso, y disminución de instituciones culturales. Ante esta realidad, con frecuencia se apela a satisfactores destructores, como el consumo de alcohol y cigarrillos (Proenza, 2012; Gómez, et al., 2017; Prieto y Díaz, 2014).

La investigación de Proenza (2014) describe que

(...) en las comunidades periféricas de Juan Borrell, Conjoga, Bizarron y Batey Nuevo (Güines) no hay actividades de tipo cultural ni recreativo. También deben recurrir a la cabecera municipal, donde solo existe un cabaret que funciona los fines de semana. No hay librerías, ni venta de periódicos. No hay servicios de gastronomía. En algunos asentamientos como Juan Borrell, y Bizarron solo se venden cigarrillos y bebidas alcohólicas. Con la apertura reciente de los cuentapropistas los poquísimos establecimientos que existen son particulares (p.96).

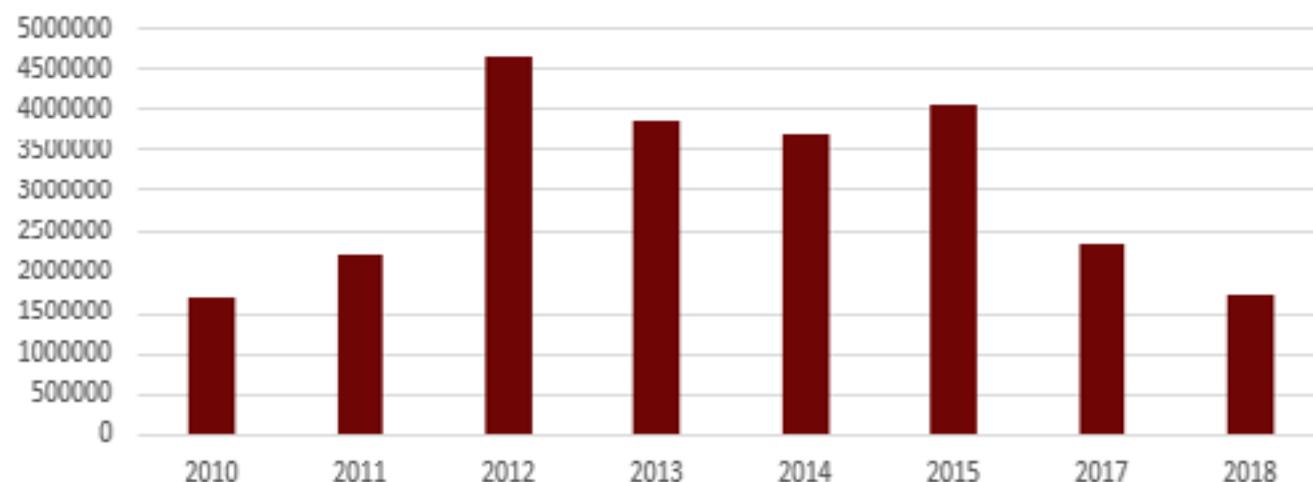
En los espacios urbanos, una encuesta realizada en Cayo Hueso arrojó que, en los servicios de deporte y recreación, el 67% de la población los consideraba regulares (Obama, 2011). Otro

estudio con jóvenes de Buena Vista refiere las necesidades materiales insatisfechas respecto a la recreación y el esparcimiento (Beltrán y Serrano, 2010).

Desde un enfoque clasista y socio-económico, se problematiza el consumo desigual de bienes culturales (asistencia a cines, teatros y bibliotecas) por ingresos y niveles educativos. Los medios institucionales satisfacen necesidades de forma desigual y las prácticas culturales y recreativas están cada vez más estratificadas<sup>124</sup> (González, 2013; Soler, 2013; Prieto y Díaz, 2014).

Según las estadísticas oficiales, los espectadores de cine de 35 mm se incrementaron por el uso social de estos espacios para espectáculos musicales, circenses, etc., y a partir del 2017 vuelve a decrecer, aunque supera en 59 200 los que existían en 2010 (Gráfico 8.12). En el caso de los cines de 16 mm disminuyen en 158 400, lo cual también se explica por los cambios tecnológicos y un mayor consumo de audiovisuales desde los hogares, con la ampliación del acceso a Internet, la política de distribución de la mochila en los Joven Club de computación, la habilitación de plataformas con posibilidades de descarga en universidades, y los servicios de venta y alquiler de películas del sector privado.

**Gráfico 8.12 Espectadores de cine de 35 mm**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

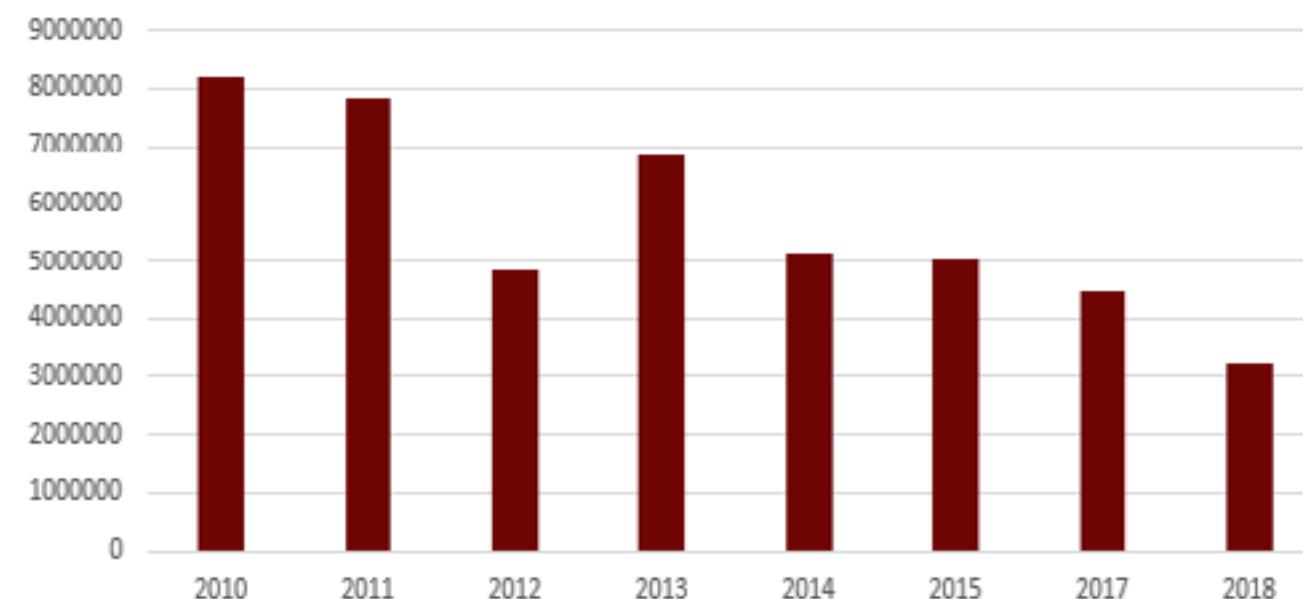
124 Las asimetrías socio-clasistas en las posibilidades reales del ejercicio de los derechos se reflejan en el turismo nacional e internacional, actualmente accesible para la ciudadanía cubana (estancias en hoteles que cobran en CUC, antiguamente prohibidas, e incluso viajes turísticos al exterior) pero en la práctica solo a su segmento económicamente más pudiente (nomenclatura, burguesía, receptores de remesas ...), excluyendo así a grandes mayorías y en especial a jóvenes, ancianos y proletarios del disfrute de esas posibilidades (antiguamente existían esquemas de “viajes por estímulo” y otras variantes a precios módicos, pero no está prevista su recuperación) (Prieto y Díaz, 2014, p.34).

Aunque en el epígrafe anterior se aludía al incremento de asistentes a funciones de música y teatro, habría que explorar su composición social y cómo se distribuye territorialmente. En el caso de la música, otras estadísticas generadas por instituciones de la cultura como el Centro de Investigaciones de la Música, reflejan brechas territoriales de acceso a las oportunidades para desarrollar la industria musical creativa. Si bien todas las provincias cuentan con escuelas de música, instalaciones para presentaciones en vivo y tiendas para los productos de la música, las fábricas de instrumentos musicales se concentran en Camagüey, Santiago de Cuba y La Habana; los estudios de grabación se ubican en estas dos últimas y Cienfuegos; y las casas discográficas solo en la capital (CIDMUC, 2017, p.20).

En el caso de las condiciones técnicas de las instalaciones para la música en vivo, los espacios deteriorados de Matanzas, Sancti Spíritus y la Isla de la Juventud superan a los aptos, lo cual obstaculiza los derechos culturales de artistas y consumidores (CIDMUC, 2017, p.45).

Otro indicador que se ha deteriorado son los visitantes a museos, con un decrecimiento del 60%. Los informes oficiales destacan el trabajo con los fondos museables, las bases de datos, los archivos y el patrimonio; pero no se problematiza este decrecimiento, aunque pudiera asociarse con la ampliación de otras formas de consumo cultural preferidas por la población; así como la cantidad de inmuebles que entraron en procesos de reconstrucción (Gráfico 8.13).

**Gráfico 8.13 Visitantes a museos**



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos publicados por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). *Anuario Estadístico de Cuba*. Años seleccionados.

En el caso de las Casas de Cultura, institución insigne para superar brechas económicas y territoriales, se identifican problemas que afectan a distintos grupos sociales respecto a la

realización de sus derechos culturales como las insuficientes competencias de especialistas para interactuar con la diversidad y complejidad de los procesos socio-culturales de los territorios; el éxodo de los profesores instructores de arte, que afecta los servicios ofrecidos a la población que no accede a otros centros; la insuficiente integración de las instituciones dentro y fuera del sistema de la cultura para la atención cultural a individuos, grupos y comunidades desfavorecidas; y la poca diversidad en la programación cultural, en correspondencia con los gustos, intereses y necesidades culturales de los diferentes grupos etarios de la población.

Con una perspectiva de género y color de piel, se devela la persistencia de la mercantilización de la imagen de las mujeres negras como objetos sexuales, por ausencia de políticas culturales que regulen estas expresiones de identificación e interpelación (Campoalegre, 2018).

## Conclusiones

Durante el desarrollo de este trabajo, al cierre de cada capítulo, se confirmaba uno de los presupuestos iniciales de esta investigación. En política, las buenas intenciones, la voluntad, el monto de los fondos destinados a una acción, la apuesta ética, la experiencia y los conocimientos no son una certeza de éxito. Las sociedades son sistemas altamente complejos, en permanente cambio y reorganización, por lo que una lectura profunda, actualizada y crítica de su composición, estructura y dinámicas, puede ayudar a alcanzar los resultados esperados, así como a gestionar mejor el riesgo de resultados y efectos indeseados. Estos últimos son imposibles de evitar por la complejidad de las personas y grupos sociales, sus prácticas, sus subjetividades, sus historias de vida, sus modos de relacionamiento; por la influencia internacional no siempre controlable desde políticas domésticas; etc.; pero se pueden prever desde enfoques proyectivos y futuroológicos, tener tácticas planificadas para enfrentarlos, y en última instancia, capacidad para captar lo no previsto, aprender lecciones y reajustar las estrategias.

Se hallaron más de 280 efectos en la equidad de género, etaria-generacional, territorial, por clase social, por nivel económico, por color de la piel, por lugar de procedencia, y discapacidad, estas tres últimas menos visibilizadas. Los efectos son tanto positivos como negativos, aunque prevalecen los no deseados. Ello puede interpretarse de varias formas: la ineficacia de la política en sí; los tipos de resultados que fueron sistematizados; las metodologías aplicadas; o sencillamente que los procesos de investigación se centran más en hallar los problemas para aportar a sus soluciones, y no tanto en celebrar lo que ya se ha alcanzado.

Sin el uso del enfoque de equidad, tanto por parte de las investigaciones sistematizadas, como del presente estudio, no hubiese sido posible identificar y problematizar muchos de estos efectos, lo cual hubiese implicado una valoración más restringida de los resultados del

proceso de actualización del modelo en esta década. La perspectiva interseccional también ha sido clave para analizar las conexiones entre desigualdades sociales (halladas de formas muy diferentes y a veces limitadas a algunas dimensiones), sus efectos multiplicadores o atenuantes en la producción de situaciones de vulnerabilidad, pobreza, discriminación, inferiorización u otros tipos de desventaja social. Es una forma de leer la realidad que permitió un nuevo análisis de las políticas y sus repercusiones, pero también de las formas de producción y gestión del conocimiento científico.

De décadas anteriores las políticas más vinculadas con la equidad social son la aplicación de principios de universalidad, gratuidad o subsidiariedad, extensión y cobertura territorial de numerosos servicios sociales. Le siguen los programas implementados durante la Batalla de Ideas, período comprendido aproximadamente entre 2000 y 2006, donde se realizan grandes inversiones sociales para contrarrestar los efectos de la crisis y la reforma económica de los años noventa. Esta última, junto a la reconversión azucarera (Tarea Álvaro Reinoso) a inicio del siglo XXI, el tradicional igualitarismo y homogeneidad distributiva, y los cambios en la matrícula y requisitos de ingreso en la educación superior en los ochenta, son las transformaciones más mencionadas respecto a sus consecuencias negativas para la equidad social.

De la década 2008-2018 las políticas más estudiadas en cuanto a sus efectos en la equidad han sido el Código del Trabajo, la Ley de Seguridad Social, la disminución de beneficiarios de la asistencia social, la distribución de tierras en usufructo, la ampliación del sector privado, la reducción de plantillas infladas en el sector público, el perfeccionamiento empresarial del sector estatal, el tránsito a esquemas de pago por resultados en algunos sectores estatales, la promoción de mujeres y jóvenes a cargos de dirección, la aprobación del pluriempleo, la creación de cooperativas no agropecuarias, la contracción y reubicación geográfica de centros educativos, la política de distribución de plazas, la reducción de las matrículas y requisitos de ingreso, el mayor reajuste de la oferta educativa a las necesidades laborales del país (énfasis en obreros y técnicos), la compactación y regionalización de los servicios de salud, la reducción de subsidios y gratuidades, el incremento de precios en servicios públicos, la red de comercio interior y la red recaudadora de divisas, la construcción por esfuerzo propio, la entrega de subsidios para este fin, el permiso de compra y venta de viviendas, entre otras.

La mayoría de estas políticas han tenido efectos negativos y positivos en la equidad social, generando polémicas en el ámbito científico. También se han estudiado los efectos de la ausencia de políticas como un sistema de cuidados con corresponsabilidad Estado-familia-mercado, servicios de búsqueda del beneficiario/a, la diversificación de la oferta cultural en zonas rurales, las estrategias de conciliación entre la vida laboral y familiar, entre otras. Sobre las carencias y ausencias, fundamentalmente se resalta las fallas en la focalización y en la concepción de un

universalismo crítico, donde se ajusten oportunidades y opciones a la heterogeneidad social, a la vez que se transformen las desigualdades históricas y emergentes que se expresan en la estructura socioclasista.

Los indicadores con los que se han medido o valorado los efectos son diversos. Hay cuantitativos y cualitativos, hay unos oficiales registrados por el sistema de estadística y otros contruados triangulando información. Las unidades de análisis también varían desde los individuos hasta las familias, hogares y comunidades. Entre los indicadores sencillos más usados están las tasas (por ejemplo: de prevalencia de enfermedades, de escolarización, de desocupación, de mortalidad, según características sociodemográficas). Otros indicios se anuncian como tendencias, como procesos, fusionando varios indicadores en el análisis: empobrecimiento de determinados grupos sociales, feminización de la pobreza, feminización de la educación superior, movilidad social ascendente, transmisión intergeneracional de la pobreza, recomposición del patrón socioclasista, urbanización de determinados servicios, etcétera.

Los hallazgos permiten retomar viejos y nuevos debates: ¿es más efectiva la universalización, la focalización o ambas? ¿cómo hacer dicha combinación? ¿cómo procurar mayor eficacia en gastos e inversiones sociales, según los cambios deseados?, ¿cómo lograr cambios sostenibles para que no existan más transmisión intergeneracional de pobreza, sexismo, racismo, etc.?, ¿realmente existen políticas “neutras”?, ¿cuán necesaria es la participación diversificada en el diseño y gestión de políticas para alcanzar resultados esperados y minimizar los indeseados?, ¿cuán necesario es el enfoque de equidad e interseccionalidad en la implementación, monitoreo y evaluación de políticas?

Las políticas sociales se enfrentan a muchas paradojas en sus efectos, solo posibles de captar con enfoque de equidad. Como se ha demostrado, una política puede ampliar formalmente los derechos para “todo/as” y solo ser aprovechada por los más aventajados; puede incrementar oportunidades que luego son acaparadas por quienes menos las necesitan; puede reducir cobertura para ganar en calidad, y a la vez aumentar desigualdades de acceso.

Una política puede disminuir cobertura para alcanzar mayor sostenibilidad económica y, con esto, producir nuevas desigualdades que requieren de nuevos gastos; puede distribuir de forma tan igualitaria que se mantengan desigualdades preexistentes; puede mejorar la posición social de las mujeres; pero solo de algunos tipos de mujer, apoyadas en las limitaciones o la explotación de otras, o empeorando los indicadores de grupos alternos (por ejemplo: abrupto decrecimiento de los hombres en la educación superior).

Las políticas, su arquitectura institucional y los actores pueden ser absorbidos y usados por el sistema de dominación. Pueden serle funcional al patriarcado, al capitalismo, al racismo, a la colonialidad, ya sea reproduciendo etiquetas, estereotipos, segregaciones, perpetuando el asistencialismo, manteniendo formas sexistas de división del trabajo, naturalizando una estructura socio-clasista y limitando la movilidad social.

Cualquier política, la más universal, la aparentemente más “neutra”, tiene implicaciones para las brechas de equidad. Ello nos invita a seguir pensando cómo construir políticas que “tensionen” las desigualdades, las disminuyan o las eliminen, y que no terminen haciéndose cómplices de su producción, reproducción o ampliación.

## Referencias bibliográficas

- Abed, J. (2014). *Plan de acciones socioculturales dirigido al fortalecimiento del empoderamiento femenino en el proyecto Palma en el municipio Los Palacios*. (Tesis de diploma). Universidad de Pinar del Río.
- Abreu, A. (2016). *Programa socioeducativo para estimular el envejecimiento activo en adultos mayores*. (Tesis de diploma). Facultad de Psicología. Universidad Central de Las Villas.
- Aguilar L. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, A., et al. (2014). Evidencias actuales en las propuestas de intervención local para el estudio y manejo de los determinantes sociales de la salud en la población cubana. *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología*. 52(2). pp.239-262.
- Anaya, B. y García, A. (2017). El sector agropecuario cubano en la actualización: desempeño reciente. *Cuba rural: transformaciones agrarias, dinámicas sociales e innovación local*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Ávila, N. (2010). *Características sociodemográficas de los jóvenes que ingresaron a la Educación Superior en los cursos de 2003-2009*. (Tesis de maestría). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Barba, C. (2017). *América Latina: regímenes de bienestar en la encrucijada*. (Ponencia). Seminario del Grupo de Trabajo Pobreza y Desigualdad. Jornadas por el cincuenta aniversario de CLACSO. Sede FLACSO Cuba.
- Beltrán, A. (2010). *Desvinculación juvenil: un diagnóstico comunitario en Buena Vista*. (Tesis de diploma). Facultad de Psicología. Universidad de La Habana.
- Bombino, Y. (2015). Oportunidades y desafíos del proceso de actualización para la inserción laboral de la juventud rural en Cuba. *Los correlatos socioculturales del cambio económico*. Ruth Casa Editorial; Editorial de Ciencias Sociales. pp. 179-197.
- Bombino, Y. (2015a). La juventud rural en el contexto de reordenamiento del modelo socioeconómico cubano. *Revista Estudio*. (18). pp. 54-63.
- Bombino, Y. (2017). Educación superior y transformaciones agrarias: diálogo de las políticas con las desigualdades sociales en el espacio rural. *Cuba rural: transformaciones agrarias, dinámicas sociales e innovación local*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Bombino, Y. y Anaya, B. (2017). Espacio rural en Cuba: miradas a la equidad. *Equidad y desarrollo sostenible. Oportunidades y desafíos*. Ed. Universidad Veracruzana.
- Caballero, M. T. (2018). Una mirada a la equidad en el Programa de Desarrollo Local y Comunitario desde la cultura promovido por CIERIC en municipios cubanos. *Desarrollo local y equidad en Cuba*. Editorial de Ciencias Sociales. pp.94-121.
- Campoalegre, R. (2018). Mujeres negras: resignificando la experiencia cubana. *Afrodeseñencias: voces en resistencia*. CLACSO. pp. 213-236.
- Campoalegre, R., et al. (2016). *Un estudio sobre familias en situación de vulnerabilidad social en los barrios habaneros el Fanguito, la Güinera, la Corea y el Palenque*. CIPS.
- Castañeda, A. (2018). *¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en los municipios de Boyeros y Guanabacoa*. CEPAL.
- Castañeda, M. (2011). *Acceso y oportunidades de las personas con discapacidad en el Taller Especial del municipio de Jatibonico*. (Tesis de diploma). Universidad de Sancti Spíritus.
- Castro, M. (2014). *Estrategia para la integración social de las personas transexuales en el contexto actual de la sociedad cubana*. (Tesis de doctorado). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- CEPAL. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. www.cepal.org.
- Chávez, E., et al. (2008). *Las familias cubanas en el parteaguas de dos siglos*. CIPS.
- Colectivo de autores. (2017). *Contribución de la industria musical al desarrollo inclusivo y sostenible. El caso de Cuba, la isla de la música*. CIDMUC-ONUDI.
- Curbelo, L. (2012). *Ser cuentapropista hoy. Relación entre identidad y movilidad social*. (Tesis de diploma). Facultad de Psicología. Universidad de La Habana.
- Curbelo, L. (2016). Problemas en el ingreso: una señal sobre el panorama de la educación superior en Cuba. *La educación a debate*. Dossier. (30). pp.42-46.
- Delgado, D. (2016). *Efectos del uso diferenciado de las remesas en la desigualdad social*. CLACSO.
- Delgado, Y. e Iñigo, E. (2016). La formación de profesionales en Cuba: una perspectiva desde el mundo del trabajo. Un estudio sistemático de 30 graduaciones. *La educación cubana a debate*. Dossier. (30). pp.67-75.
- Díaz, B. (2010). Entrega de tierras ociosas en usufructo: desarrollo del sector cooperativo y seguridad alimentaria. *Congress of the Latin American Studies Association*. 6-9 de octubre.
- Díaz, D. (2009). *Salud sexual y reproductiva en espacios desiguales de Ciudad de La Habana. Un estudio de caso*. (Tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Díaz-Perera, G., Bacallao, J. y Alemañy, E. (2012). Relación entre la dimensión socioeconómica y la dimensión salud en familias cubanas. *Revista Cubana de Salud Pública*. 38(3). pp.403-413.
- Domínguez, M. (2008). La política social cubana: principales esferas y grupos específicos. *Temas*. (56). pp.85-94.
- Domínguez, M. (2016). Educación superior en Cuba e inclusión social de las juventudes. *Nómadas*. (44). Universidad Central de Colombia. pp.85-103.
- Domínguez, M., Castilla, C. y Rego, I. (2013). *Políticas públicas de juventud e inclusión social: El caso de Cuba*. Grupo de Trabajo CLACSO Juventud-UNESCO.
- Dujarric, G. y Vázquez, M. (2015). *Identidad social en un grupo de altos ingresos económicos*. (Tesis de diploma). Facultad de Psicología. Universidad de La Habana.

- Echevarría, D. (2013). Procesos de reajuste en Cuba y su impacto en el empleo femenino: dos siglos y repetidas desigualdades. *Miradas a la economía cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social*. Editorial Caminos.
- Echevarría, D. y Lara, T. (2012). Cambios recientes: ¿oportunidad para las mujeres? *Miradas a la economía cubana*. Editorial Caminos.
- Echevarría, D. y Núñez, I. (2014). Empleo y territorio: desafíos actuales para la equidad en Cuba. *Miradas a la economía cubana desde una perspectiva territorial*. Editorial Caminos. pp.81-98.
- Echevarría, D. y Tejuca, M. (2015). Educación y empleo en Cuba 2000-2014: entre ajustes y desajustes. *Los correlatos socioculturales del cambio económico*. Ruth Casa Editorial; Editorial de Ciencias Sociales. pp. 57-91.
- Echevarría, D. y Tejuca, M. (2017). ¿Formación del ser o del hacer? La educación para el trabajo en Cuba (2000-2015). Coherencia entre políticas educativas y de empleo. *Miradas a la economía cubana: un acercamiento a la actualización seis años después*. Editorial Caminos. pp.97-108.
- Elías, A. (2017). Juventudes rurales en la Cuba contemporánea. *Estudios Latinoamericanos*. (39). pp.99-116.
- Espina, M., Núñez, L., Martín, L., Togores, V. y Ángel, G. (1999). *Reestratificación y movilidad social*. CIPS.
- Espina, M., Núñez, L., Martín, L., Togores, V. y Ángel, G. (2009). *El análisis de la movilidad social. Propuesta de una perspectiva metodológica integrada y caracterización del caso cubano*. CIPS.
- Espina, M., Núñez, L., Martín, L., Togores, V. y Ángel, G. (2010). *Sistematización de estudios sobre heterogeneidad social y desigualdades en Cuba. 2000-2008*. CIPS.
- Espina, M. (2008). *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad*. Editorial Acuario.
- Espina, M. (2008a). Viejas y nuevas desigualdades en Cuba. Ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social. *Nueva Sociedad*. (216). julio-agosto.
- Espina, M. (2010). *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales. Acercamiento desde una perspectiva compleja*. Editorial Acuario.
- Espina, M. (2011). Polémicas actuales sobre enfoques y estilos de política social. El caso cubano. *América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto*. UNESCO-FLACSO. pp. 25-68.
- Espina, M. (2012). Retos y cambios en la política social. *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*. Editorial Caminos. pp.157-175.
- Espina, M. (2015). Reforma económica y política social de equidad en Cuba. *Los correlatos socioculturales del cambio económico*. Ruth Casa Editorial y Editorial de Ciencias Sociales. pp.239-272.
- Espina, M., et al. (2009). *El análisis de la movilidad social. Propuesta de una perspectiva metodológica integrada y caracterización del caso cubano*. CIPS.
- Esquenazi, A. y Rosales, S. (2016). Panorama laboral en el contexto internacional y en Cuba. Diagnóstico de brechas. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 5(2). pp.110-132.
- Esquenazi, A. y Rosales, S. (2017). Determinantes de la participación laboral en Cuba. *Revista Economía y Desarrollo*. (2). pp.169-188.
- Estévez, K. y Abadie, L. (2014). Continuidad de estudios. Realidades y desafíos. *Revista Estudio*. (16). enero-junio. pp.4-14.
- Fajardo, Y. (2017). ¿Garantías laborales en el sector por cuenta propia? Un estudio de casos en el municipio Cerro. (Tesis de maestría). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Felipe, A. (2008). *Cuba. Estructura social, desigualdades y política salarial*. (Tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Fernández, A. (2012). *Factores sociales que aumentan la vulnerabilidad social en adultos mayores asistenciados*. (Tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Ferriol, A. y González, A. (2003). *Política social: enfoque y análisis. La política social*. Editorial Félix Varela.
- Figueroa, J. (2012). Comportamiento del Decreto Ley 259 sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo y su reglamento. Estudio de caso. (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Cuba. Universidad de La Habana.
- Fiscella, S. (2004). Ciudadanía y previsión social. Basail, A. (comp.) *Políticas sociales comparadas. Selección de temas*. Editorial Félix Varela.
- Fleitas, R. (2013). *Familias pobres y desigualdades de género en salud: el caso del barrio de San Isidro*. CLACSO.
- Fonseca, E. (2010). *Análisis de las políticas sociales vinculadas al empleo, en el Barrio de San Isidro*. (Tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Fuentes, S. (2014). La protección social en el ámbito de la salud: interacciones, sinergias y tensiones entre Estado y familia en la Cuba actual. Un intento de problematización de los espacios de igualdad. *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. Publicaciones Acuario.
- Fuentes, S. (2016). *El acceso a los servicios de salud y la capacidad de enfrentamiento familiar ante situaciones de quebrantamiento de la salud. ¿Un lugar desde el cual pensar la reproducción de desigualdades en la Cuba actual?* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Cuba. Universidad de La Habana.
- Fundora, G. (2018). *Configuración de políticas locales de equidad*. (Tesis de doctorado). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Fundora, G. (2020). *¿Desde arriba o desde abajo? Profundizar las políticas contra la desigualdad*. Editorial Acuario.
- Galtés, I. (2016). *Aportes para un rediseño de la política salarial en el contexto de la actualización del modelo económico cubano*. (Tesis de doctorado). Facultad de Economía. Universidad de La Habana.

- Galtés, I. (2017). Desigualdad de ingresos en Cuba: ¿qué papel juegan los salarios? *Miradas a la economía cubana: un acercamiento a la actualización seis años después*. Editorial Caminos. pp.81-96.
- García, A. y Anaya, B. (2011). *Estructura de gastos básicos de una familia cubana urbana en 2011. Situación de las familias "estado-dependientes"*. Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- García, A., Anaya, B. y Piñeiro, C. (2010). Reestructuración del empleo en Cuba. Centro de Estudios de la Economía Cubana. [thecubaneconomy.com](http://thecubaneconomy.com)
- García, R. (2016). Desigualdades en el acceso a la educación superior en función de los ingresos familiares. *La educación cubana a debate*. Dossier de Cubapossible. (30). pp.55-66.
- Gómez, C. (2014). Pobreza, salud mental y desigualdad. Un acercamiento a los actores institucionales que median esta relación en un Consejo Popular cubano. *Algunas claves para pensar la pobreza en cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. Publicaciones Acuario.
- Gómez, E., et al. (2017). *Política social y equidad a escala local comunitaria en el contexto de la actualización: un estudio de caso en el municipio Marianao*. CIPS
- Gómez, L. (2011). La política cubana de juventud ante los desafíos de los nuevos tiempos. *Revista Estudio*. (10). pp.44-54.
- González, L. (2013). *Apropiación de la política cultural según la estructura de desigualdades*. (Tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- González, Y. (2014). Políticas de juventud: accidentalidad, conducta suicida y adicciones. *Revista Estudio*. (17). julio-diciembre. pp.4-17.
- Gutiérrez, A. (2011). Estrategias de reproducción social. Las microprácticas y la política social. Capital y redes sociales. *América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto*. UNESCO-FLACSO. pp.107-134.
- Gutiérrez, F. (2013). *El coche motor como experiencia innovadora: nuevas oportunidades para las mujeres de Fico Hernández*. (Tesis de diploma). Universidad de Santi Spíritus.
- Hernández, A. y Martínez, A. (2017). La participación juvenil rural: proceso indispensable en el cambio socio-productivo de Villa Clara. *Cuba rural: transformaciones agrarias, dinámicas sociales e innovación local*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Hidalgo, N. (2011). *Prevención social y desarrollo sociocultural en Sancti Spíritus: experiencia en el hogar de niños sin amparo filial*. (Tesis de diploma). Universidad de Sancti Spíritus.
- Íñiguez, L. (2012). Los servicios de salud en Cuba. Aproximación a la evolución de sus cambios. *Revista Cubana de Salud Pública*. (1). <http://www.revsaludpublica.sld.cu/index.php/spu/article/view/236/270>
- Íñiguez, L. (2014). ¿De quiénes son los territorios? *Miradas a la economía cubana desde una perspectiva territorial*. Editorial Caminos. pp.43-55.
- Ivonet, M. (2017). *Gestión pública de la seguridad económica de las pensiones mínimas de vejez*. (Tesis de diploma). Universidad de Oriente.
- Izquierdo, O. y Morín, J. (2017). El modelo económico y social de desarrollo socialista y los actores laborales no estatales. La participación laboral y el sistema político en el contexto de la actualización del sistema económico y social cubano. *Trabajo decente y sociedad. Cuba bajo la óptica de los estudios sociolaborales*. Editorial UH. pp.133-164.
- Leyva, A. (2015). Políticas públicas campesinas en Cuba: la equidad y otros desafíos. *Revista Temas*. (83). julio-septiembre. pp.12-19.
- Leyva, A. (2017). Cooperativas agropecuarias en Cuba. Dinámicas socioestructurales entre dos siglos. *Cuba rural: transformaciones agrarias, dinámicas sociales e innovación local*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Leyva, A. y Arias, M. (2014). *Cuba: Reproducción y estructura social del campesinado. Desafíos para las políticas agrarias y rurales*. Universidad de Granma.
- Leyva, A. y Arias, M. (2015). Reforma, ruralidades y nuevos campesinos/as en Cuba. Desafíos y propuestas para las políticas públicas. *Los correlatos socioculturales del cambio económico*. Ruth Casa Editorial; Editorial de Ciencias Sociales. pp.153-178.
- Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución 2011-2015*. <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.
- Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución 2016-2021*. <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.
- López, Y., Herrera, Y. y Agüero, F. (2010). *Desplazamientos ocupacionales de jóvenes del sector agroproductivo montañoso en Cienfuegos*. Universidad Central de Las Villas Marta Abreu.
- Luis, M. (2012). La participación laboral de la mujer joven en la Cuba de hoy. *Revista Estudio*. (12). pp.52-61.
- Luis, M. (2014). Actualización del modelo económico y política de empleo juvenil en Cuba. *Revista Estudio*. (16). pp.54 -64.
- Luis, M. (2015). Las transformaciones laborales realizadas en Cuba entre los años 2010 y 2014, su repercusión en los jóvenes. *Revista Estudio*. (18). pp.42-53.
- Martín, J.L. (2015). El toro por los cuernos: La necesaria transformación de las relaciones de trabajo en el país, como asignatura pendiente de la actualización del socialismo cubano. *Los correlatos socioculturales del cambio económico*. Editorial de Ciencias Sociales; Editorial Ruth Casa. pp.92-116.
- Martínez, J. y Sánchez, D. (2016). *La política social en América Latina luego de 15 años de expansión estatal*. Presentación en grupo de trabajo sobre política social en América Latina.
- MINED. (2017). *La educación en Cuba*. Ponencia presentada en sesión científica del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. Programa Bases de la política social cubana. CIPS.
- Munster, B. (2010). *Empoderamiento económico de las mujeres cubanas. Escenarios de incertidumbres e impactos en el actual proceso de reorganización económica del país*. Centro de Investigaciones de la Economía Mundial.
- Muñoz, F. (2014). *El Taller Especial del municipio de Sancti Spíritus. Acceso y oportunidades*

- para las personas con discapacidad. (Tesis de diploma). Universidad de Sancti Spiritus.
- Nerey, B. (2014). El nuevo Código del Trabajo. El trabajo en la reforma. *Miradas sobre Cuba*. CLACSO-OSAL. pp.100-113.
- Obama, P. (2011). *Superación de la pobreza en clave comunitaria. Aproximación a la contribución del TTIB de Cayo Hueso*. (Tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- ONEI (2009-2018). *Anuario Estadístico de Cuba*. ONEI.
- ONEI (2010-2018). *Panorama económico y social de Cuba*. ONEI.
- PCC. (2017). Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.
- Peláez, R. (2016). *Diagnóstico urbano-arquitectónico de la vivienda en asentamientos rurales de montaña*. (Tesis de diploma). Universidad Central de Las Villas Marta Abreu.
- Peña, A. (2013). *La reproducción de la pobreza en territorios periféricos de La Habana. Lecturas desde la óptica de los regímenes de bienestar en el contexto cubano actual*. (Tesis de doctorado). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Peña, A. (2014). Vulnerabilidad ambiental y reproducción de la pobreza urbana. Algunas reflexiones sobre su relación en territorios periféricos de Ciudad de La Habana. *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. Publicaciones Acuario.
- Peña, A. y Voghon, R. (2013). *La reconfiguración de la política de empleo y seguridad social: horizontes para pensar la relación igualdad-ciudadanía en el contexto cubano actual*. (Informe de investigación). CLACSO.
- Pérez, M. (2011). La política social de la Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana a favor de los niños, adolescentes y jóvenes. *Revista Estudio*. (10). enero-junio. pp.55-61.
- Piñón, A., et al. (2012). Consideraciones del panorama social y de salud de la mujer en las Américas, con énfasis en Cuba. *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología*. 50(3). pp.403-414.
- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*. <http://www.cubacrece.gob.cu/lineamientos>.
- Plasencia, A. (2017). *Entre la reconversión azucarera y la reinención de la vida cotidiana, la identidad y el modelo de desarrollo de los jobabenses*. (Tesis de doctorado). UAM-CIERIC.
- Prieto, D. y Díaz, I. (2014). Las reformas cubanas: imaginarios, contestaciones y miradas críticas. *Miradas sobre Cuba*. CLACSO-OSAL. pp.17-46.
- Proenza, D. (2014). Dinámicas locales de gestión gubernamental: reflexiones sobre el tratamiento de la pobreza rural desde un estudio de caso. *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. Publicaciones Acuario.
- Restrepo, E. (2013). Articulaciones de negritud: políticas y tecnologías de la diferencia en Colombia. *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*. CLACSO. pp.147-164.
- Ripoll, R. (2012). *Contextualización del enfoque de género en el diseño urbano a través de un estudio de caso: provincia Villa Clara*. (Tesis de diploma). Universidad Central de Las Villas Marta Abreu.
- Rocha, C. (2018). *Claves para la elaboración de políticas públicas de género y diversidad sexual*. Conferencia impartida en 8º Congreso Cubano de Educación, Orientación y Terapia Sexual.
- Rodríguez, G. y Albizu, J. C. (2015). La población de Cuba hoy. *Revista Novedades en Población*. CEDEM. 11(22). julio-diciembre.
- Rodríguez, M. (2013). *Centro de deambulantes: una valoración sociológica*. (Tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Rodríguez, Y. (2018). *Los servicios de asistencia social dirigidos al adulto mayor en el municipio La Palma en el período 2011 al 2017. Un estudio de caso*. (Tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Rodríguez, Y. y Páez, M. (2016). Desarrollo social y política de empleo a propósito del Código de Trabajo cubano. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 4(3). septiembre-diciembre. pp.1-14.
- Rojas, F. (2016). *Extensión de cobertura en servicios de salud. Cuba 1960-2010*. Organización Panamericana de la Salud.
- Rojas, Y. (2011). *Territorio y población en el redimensionamiento de la agroindustria azucarera*. (Tesis de diploma). Facultad de Geografía. Universidad de La Habana.
- Romero, M., Benítez, B. y Miranda, S. (2017). Pensar y actuar en clave de género: desafío para el desarrollo agropecuario local. *Cuba rural: transformaciones agrarias, dinámicas sociales e innovación local*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Soler, C. (2013). *Procesos de exclusión e integración social en la pobreza. Un estudio en el Consejo Popular Luyanó Moderno del municipio San Miguel del Padrón*. (Tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Tavares, L. (2011). Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil. *América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto*. UNESCO-FLACSO. pp.69-106.
- Tejuca, M., et al. (2015). El acceso a la educación superior cubana en el curso 2013-2014: una mirada a la composición social territorial. *Revista Cubana de Educación Superior*. (3). septiembre-diciembre. pp.42-61.
- Tejuca, M., et al. (2017). Análisis del acceso a la educación superior cubana de los estudiantes de preuniversitario en el curso 2014-2015. *Revista Cubana de Educación Superior*. (1). enero-abril. pp.166-188.
- Togores, V. (2010). *Las dimensiones económicas de la movilidad social: mercado de trabajo distribución de ingreso y consumo*. CIPS.
- Torres, A. (2014). La participación local para la alternativa. Espacio comunitario y estrategias de enfrentamiento a la pobreza en un estudio de caso cubano. *Transformaciones en las políticas de lucha contra la pobreza. Diseños del norte y alternativas del sur*. CLACSO.

Valdés, J. y Espina, M. (eds.) (2011). *América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto*. UNESCO-FLACSO.

Vallellano, A.F. (2017). *Algunas desigualdades sociales en la juventud del municipio Plaza de la Revolución, en los ámbitos de educación y empleo*. (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Cuba. Universidad de La Habana.

Vela, A. (2018). ¿Formalización de la informalidad? La relación política económica-prácticas económicas informales. Estudio de caso en la calle Monte, Jesús María. (Tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.

Voghon, R. (2009). *La transmisión intergeneracional de la pobreza: entre el cambio y la reproducción*. (Tesis de maestría). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.

Voghon, R. (2014). La transmisión intergeneracional de la pobreza: entre el cambio y la reproducción. El caso del Barrio Atarés. *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. Publicaciones Acuario.

Voghon, R. (2015). *La reproducción familiar de la pobreza desde una perspectiva generacional*. (Tesis de doctorado). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.

Voghon, R. (2016). Tensiones en el modelo de protección social cubano: una arqueología para mirar al presente de las políticas sociales. *Revista de Estudios e Pesquisas sobre Las Américas*. 10(3).

Voghon, R. y Peña, A. (2015). La reconfiguración del espacio laboral estatal en la reforma ac-

tual: el proceso de disponibilidad. *Los correlatos socioculturales del cambio económico*. Ruth Casa Editorial; Editorial de Ciencias Sociales. pp.117-133.

Zabala, M. (2009). *Jefatura femenina de hogar, pobreza urbana y exclusión social: una perspectiva desde la subjetividad en el contexto cubano*. CLACSO.

Zabala, M. (2010). *Familia y pobreza en Cuba. Estudio de casos*. Publicaciones Acuario.

Zabala, M. (2010a). Un análisis sobre pobreza y vulnerabilidad en la sociedad cubana actual. *Socialism and Democracy*. 24(1). Routledge.

Zabala, M. (2012). Los jóvenes en el contexto de la universalización de la educación superior. *Revista Estudio*. (12). enero-junio. pp.38-51.

Zabala, M. (2013). Retos de la equidad social en el actual proceso de cambios económicos. *Miradas a la economía cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social*. Editorial Caminos. pp.161-174.

Zabala, M. (2015). Equidad social y cambios económicos en Cuba: retos para la atención a la pobreza y las desigualdades. *Los correlatos socioculturales del cambio económico*. Ruth Casa Editorial; Editorial de Ciencias Sociales. pp.35-56.

### Sitios web consultados

<https://salud.msp.gob.cu/>    [www.mtss.gob.cu/](http://www.mtss.gob.cu/)  
[www.cubacrece.gob.cu](http://www.cubacrece.gob.cu)    [www.mined.gob.cu](http://www.mined.gob.cu)  
[www.ipf.gob.cu/es](http://www.ipf.gob.cu/es)    [www.mes.gob.cu](http://www.mes.gob.cu)  
[www.minag.gob.cu](http://www.minag.gob.cu)  
[www.ministeriodecultura.gob.cu/](http://www.ministeriodecultura.gob.cu/)  
[www.mtss.gob.cu/](http://www.mtss.gob.cu/)  
[www.gacetaoficial.gob.cu](http://www.gacetaoficial.gob.cu)

## De la autora

### Geydis Elena Fundora Nevot

Licenciada en Sociología (2008) por la Universidad de La Habana, UH; graduada de la Maestría en Desarrollo Social (2012) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Cuba) y de la Maestría Ejecutiva en Políticas y Prácticas de Desarrollo (2016) por el IHEID. Doctora en Ciencias Sociológicas (2018), por la UH. Profesora Titular en FLACSO-Cuba y la Universidad de La Habana. Se especializa en Políticas sociales inclusivas, Desarrollo local, Interseccionalidad y Teorías contrahegemónicas del desarrollo. Miembro de la Red de Políticas Sociales de la UH, de la Red de Estudios sobre Desigualdad Social y Movilidad en América Latina (DEMOSAL) y del Consejo Técnico Asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Pertenece al Grupo de Trabajo *¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política*, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Entre sus últimas publicaciones se encuentran *¿Desde arriba o desde abajo? Profundizar las políticas contra la desigualdad*, *¿Políticas locales para atender desigualdades en las relaciones de trabajo?* ambas de 2019, y *Diálogo entre la academia y la política para un desarrollo sostenible y equitativo* (2020).

e-mail: [geydis.flacso@gmail.com/geydis@flacso.uh.cu](mailto:geydis.flacso@gmail.com/geydis@flacso.uh.cu)

A partir de una perspectiva multidimensional, compleja y contextualizada de las desigualdades, y de una pluralidad de referentes disciplinares e institucionales, en la presente Colección se analizan las principales desigualdades e inequidades sociales existentes en la sociedad cubana actual en diferentes grupos sociales –género, color de la piel, etarios, socioclasista, discapacidad, territorio, ruralidad— y ámbitos —económico, vivienda/hábitat, participación social y cultural—, las intersecciones entre ellas, los fenómenos de pobreza, vulnerabilidad y marginación, así como los efectos de las políticas públicas en estos fenómenos. Como aspecto novedoso, desde el enfoque interseccional se analizan las desigualdades en grupos y ámbitos específicos y, además, se formulan propuestas de políticas de promoción de equidad y justicia social.

Títulos de la colección:

- Políticas sociales y sus efectos en las desigualdades
- Desigualdades por color de la piel e interseccionalidad
- Análisis interseccional de las desigualdades en Cuba 2008-2018
- Desigualdades, ruralidad e interseccionalidad
- Desigualdades, participación y consumo cultural
- Desigualdades clasistas e interseccionalidad
- Desigualdades, discapacidad e interseccionalidad
- Desigualdades etarias e interseccionalidad
- Pobreza, vulnerabilidad y marginación
- Desigualdades económicas e interseccionalidad
- Desigualdades territoriales e interseccionalidad
- Desigualdades de género e interseccionalidad
- Vivienda, hábitat y desigualdades
- Políticas de promoción de equidad y justicia social



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Cuba

Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE



RED DE  
POLÍTICAS  
SOCIALES  
UII



978-959-7226-77-2