

## Enfoque integral afirmativo en políticas públicas. Desafíos y propuestas para la superación de brechas de equidad racializadas en Cuba

## Comprehensive Affirmative Approach in Public policies. Challenges and Proposals for Overcoming Racialized Equity Gaps in Cuba

### Dra. Mayra P. Espina Prieto

Agencia Suiza de Cooperación, COSUDE  
Cuba



0000-0001-9872-715X

[mayra.espina@eda.admin.ch](mailto:mayra.espina@eda.admin.ch)

### Dra. María del Carmen Zabala

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Universidad de La Habana, Cuba



0000-0002-4012-8864

[mzabala@flacso.uh.cu](mailto:mzabala@flacso.uh.cu)

### Dra. Geydis Fundora Nevot

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Universidad de La Habana



0000-0001-8450-9936

[geydis@flacso.uh.cu](mailto:geydis@flacso.uh.cu)

### MSc. Ileana Núñez Morales

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Universidad de La Habana



0000-0001-5734-2042

[ileana.fng@gmail.com](mailto:ileana.fng@gmail.com)

Fecha de enviado: 18/03/2021

Fecha de aprobado: 25/03/2021

**RESUMEN:** En el contexto cubano actual, donde se expresa un incremento sostenido de las desigualdades sociales y, en mayor medida, aquellas relacionadas con el color de la piel, se hace necesario incorporar al proceso de modernización de las políticas públicas propuestas, enfocadas en la disminución de las brechas de equidad racial. En el presente artículo se presentan análisis y propuestas basados en enfoques, y experiencias nacionales y de las regiones de América Latina y el Caribe, lo cual aporta elementos clave e innovadores que pueden aplicarse en el diseño y la ejecución de una política pública para la superación de desventajas racializadas en Cuba. Esta tiene en cuenta el enfoque universal integral sensible a las diferencias, sobre la base de derechos, equidad social y desarrollo, lo que supone la implementación de políticas universales, combinadas y complementadas con aquellas de acción afirmativa.

**PALABRAS CLAVE:** políticas públicas; equidad; racismo; discriminación.

**ABSTRACT:** In the current Cuban context, where there is a sustained increase in social inequalities, especially those related to skin color, it is necessary to incorporate into the modernization process of public policies proposals focused on reducing racial equity gaps. This article presents analyses and proposals based on national and regional approaches and experiences in Latin America and the Caribbean, which provide key and innovative elements that can be applied in the design and implementation of a public policy to overcome racialized disadvantages in Cuba. This takes into account the comprehensive universal approach sensitive to differences, based on rights, social equity and development; which implies the implementation of universal policies, combined and complemented with those of affirmative action.

**KEYWORDS:** public policy; equity; racism; discrimination; racism; discrimination.

## Preámbulo

En noviembre de 2019 el Consejo de Ministros aprobó el Programa nacional contra el racismo y la discriminación racial, y marcó con ello un cambio en la forma tradicional de abordar, desde las políticas públicas, la problemática de la equidad racial.

Entre las características principales y novedosas del programa destacan su alta prioridad política y la intención de manejo integral, expresada en el hecho de que, en la comisión creada para su implementación, se articulan y colaboran muy diversas instituciones del país, por ejemplo, los ministerios encargados de cultura, educación, educación superior, de ciencia y tecnología, relaciones exteriores, entre otros (De la Hoz, 2020).

Toda vez que se trata de una política abierta, en construcción y con el propósito de perfeccionamiento sistemático, la Fundación Nicolás Guillén –integrante de dicha comisión– pidió a las autoras de este artículo explorar las posibilidades de diversificar herramientas de política social con potencial para mejorar niveles de equidad e inclusión social, en el ámbito de la superación de brechas de equidad vinculadas al color de la piel, aplicables en el contexto cubano.

De esa exploración nació una propuesta, ya entregada a la comisión. Este artículo recoge los análisis que le sirvieron de base y tiene el propósito de compartirlos con la comunidad académica para estimular nuevas búsquedas.

## El tema racial en el proceso de modernización de las políticas públicas en Cuba y los enfoques de superación de brechas de equidad racializadas en América Latina

Una mirada hacia la gestión de Gobierno actual en Cuba permite identificar, como parte del proceso de reforma descentralizadora en curso, una tendencia renovadora, cuyos pilares fundamentales son la modernización de las políticas públicas y las maneras de formularlas e implementarlas para promover el aprovechamiento práctico e intensivo del conocimiento científico.<sup>1</sup>

El primer indicador de esta modernización resulta el propio hecho de ordenar aceleradamente la gestión de Gobierno a través de políticas públicas, que marcan las prioridades del país en cuanto al uso de los recursos y el fomento de los cambios considerados de mayor relevancia para generar desarrollo.

Para sostener este argumento, basta considerar el enfoque y las prácticas de gestión pública introducidas por la presidencia del país, que propone elevar la capacidad de solución de problemas con base en el uso del conocimiento, y cuya principal fuerza motriz es la innovación.<sup>2</sup> En una primera oleada, ello ha generado ya un conjunto de «productos políticos» como el Plan de soberanía alimentaria y educación nutricional de Cuba (Plan SAN), la Política para impulsar el desarrollo territorial, el Programa para el adelanto de la mujer, el Programa nacional para la eliminación del racismo y la discriminación racial, entre otros. Están en elaboración nuevas políticas de empleo y de servicios para grupos vulnerables –lideradas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).<sup>3</sup>

Al menos cinco elementos de alto potencial renovador asoman, en mayor o menor medida,

en estas políticas y programas: el ya mencionado involucramiento de la academia en la formulación –a través del Consejo Técnico Asesor de las instituciones respectivas y/o de grupos de asesores *ad hoc*–; la intención de articular dimensiones económicas, sociales, ambientales y demográficas, como aristas que se presuponen y condicionan en cualquier propuesta de intervención planificada sobre la realidad; las referencias explícitas a propósitos y metas de fortalecimiento de la equidad, inclusión social o atención a grupos vulnerables; la ampliación de la participación ciudadana –en la propuesta de iniciativas, consultas y acciones transformadoras concretas–; y la consideración de diversas escalas de implementación espacial, con un rescate de la relevancia y la relativa autonomía del espacio municipal y del desarrollo local.

Como puede apreciarse en los programas sociales anteriormente mencionados, la justicia social y la equidad, y los valores tradicionales de la política social del socialismo cubano, han reverdecido –en el sentido de una comprensión y visibilidad mayor de la agudeza del problema de la reproducción de desventajas socioeconómicas, que afectan a grupos y territorios particulares (mujeres, población no blanca, ancianos, comunidades alejadas, entre otros), y una apropiación del concepto de vulnerabilidad como foco de políticas y programas, especialmente de la mano de la gestión de la crisis sanitaria generada por la COVID-19.

Una referencia especial merece el uso del concepto de vulnerabilidad. Si bien no es estrictamente nuevo, pues se ha utilizado con anterioridad en programas diversos del Ministerio de Salud Pública y el MTSS, y en la gestión de riesgos, peligros y vulnerabilidades relacionados

con el cambio climático y eventos naturales adversos severos –que coordina el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente–, es relevante la extensión hacia otras áreas de políticas y su utilidad para reconocer situaciones de desventaja en nuestra sociedad y ensanchar el camino de las intervenciones públicas para atender prioritariamente demandas y necesidades de grupos específicos.

La vulnerabilidad se define, en sentido estático y dinámico, como una capacidad baja o nula de personas, grupos o comunidades para a) anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del efecto de una amenaza (natural, económica, social, de salud); y b) aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Tal concepto resulta promisorio toda vez que permite ver las desventajas en el proceso de su generación, y en múltiples planos y dimensiones (Espina, 2020).

Ello se articula con la centralidad adquirida por la noción de equidad social como guía de las políticas sociales actuales en Cuba. En etapas anteriores de la transición socialista cubana el núcleo de las políticas sociales por excelencia, sin omitir referencias a la equidad, era la noción de igualdad en el sentido de derechos, oportunidades, servicios y beneficios iguales para toda la población. La actual reforma se enfoca en la aspiración de superar desigualdades extremas o ilegítimas, y reconoce la legitimidad de desigualdades que provienen del trato equitativo no igualitarista, a partir de los principios de equidad y justicia social.<sup>4</sup>

De conjunto, todos estos cambios anuncian, quizás aun tímidamente, el inicio de la superación de prácticas sectoriales, verticales, centralistas y homogenistas, con su posible

impacto de ampliación del espectro de soluciones y opciones de desarrollo y acceso al bienestar, especialmente al diversificar los actores y niveles involucrados en la identificación de problemas y demandas, y en la definición de políticas.

De las nuevas políticas sociales que evidencian la intención estratégica de promover mayores niveles de equidad, el Programa nacional contra el racismo y la discriminación racial, aprobado en noviembre de 2019, y centrado en la superación de desventajas asociadas al color de la piel en la sociedad cubana contemporánea, probablemente presente más dificultad para su formulación conceptual y aplicación práctica.

Esta dificultad proviene de la empíricamente observable resistencia en buena parte de la sociedad cubana para reconocer, como autocrítica nacional, la rémora del racismo y la discriminación que la atraviesa; del peso de las explicaciones históricas –esclavitud africana– y subjetivas –permanencia de prejuicios–; del origen del problema por sobre los mecanismos contemporáneos y estructurales de su reproducción; y de la inercia, todavía actuante a pesar de los cambios, de prácticas de políticas sociales universales con poca sensibilidad para las diferencias, y que basan su acción de integración e igualdad en una oferta homogénea para todos los grupos sociales, con fuerte peso de la institucionalidad sectorial.

Por lo que se conoce públicamente, resulta obvio que el programa constituye ya un avance renovador de formulación e implementación en diversas direcciones: prioridad política máxima del reconocimiento de brechas de equidad racializadas –aprobación por el Consejo de Ministros–, y creación de un mecanismo implementador específico –Grupo coordinador

ejecutivo–, de carácter multidimensional e intersectorial –involucra diversas entidades e instituciones del país.

El programa se estructura a partir de un enfoque sectorial de estilo universal homogéneo,<sup>5</sup> con diseño de implementación de acciones institucionales, de alcance correctivo y de reconocimiento, orientadas a mejorar la visibilidad de los problemas específicos que afectan a los grupos no blancos, reconocer la existencia de prejuicios en la sociedad cubana, y justipreciar los aportes culturales históricos y contemporáneos de estos grupos a la formación de la nación.

Este tipo de enfoque –universalista sectorial y de mecanismos correctores, centrado en el manejo de problemas de ámbitos específicos– es necesario y legítimo, pero presenta desafíos para potenciar la capacidad de modificación de las condiciones de partida que están en la base de la reproducción de desventajas que afectan a grupos específicos.

Al considerar los hallazgos de las ciencias sociales que han estudiado el tema en Cuba,<sup>6</sup> las inequidades asociadas a la racialidad<sup>7</sup> se reproducen y expresan simultáneamente en múltiples planos y ámbitos, los cuales, a su vez, influyen unos sobre otros, y con un fuerte peso de desventajas estructurales –por ejemplo, de ubicación en la estructura socioclasista nacional, acceso a bienestar, movilidad social ascendente– para los grupos negros y mulatos.

Un nicho para ampliar las posibilidades de modificación de condiciones de partida reside en complementar la entrada universal institucional sectorial correctora con otros enfoques y herramientas de políticas, para permitir un abordaje integral multidimensional, que actúe de forma articulada sobre los diversos factores reproductores de las desventajas vinculadas al

color de la piel, en sus múltiples escalas de reproducción y expresión –macrosocial, territorial/comunitario, organizacional, familiar, individual–, a través de la incorporación de herramientas proactivas de superación de situaciones de partida desventajosas para los grupos afectados.

Estas herramientas se denominan «de reparación histórica», «de discriminación positiva», «afirmativas» o «focalizadas», y se caracterizan por combinar programas de acceso universal general para el mejoramiento de todos los grupos sociales con aquellos que crean condiciones favorables y prioritarias para grupos en particular; en este caso, las personas no blancas, que permitan mitigar y, progresivamente, eliminar las barreras que obstaculizan su acceso a beneficios generados por las políticas públicas, lo que acelera su movilidad social ascendente para equiparar su ubicación socioestructural a la de grupos en condiciones ventajosas.

Una fuente de ideas inspiradoras para este tipo de política se puede encontrar en propuestas impulsadas desde CEPAL, sobre la base de problemas y buenas prácticas emergentes en América Latina.

Ciertamente, Cuba tiene diferencias y ventajas con relación a América Latina: la unicidad étnica de la nación, su integración racial y la ausencia de la condición de minorías, el potente y consolidado marco legislativo antirracista y antidiscriminación y de promoción de igualdad, que en muchos países de la región es mínimo o de relativamente reciente formulación, y su sistema de políticas de inclusión social, con notables resultados en el acceso a derechos sociales de la población negra y mulata. Estas diferencias y ventajas crean, de hecho, una condición favorable para

aprovechar propuestas y experiencias regionales avanzadas.

Desde la lógica propuesta aquí, se deben considerar algunos elementos que podrían proveer ideas aplicables, con la obligada contextualización, para ampliar el enfoque y el repertorio de acción en nuestra política de superación de desventajas asociadas a la raza.

Para CEPAL, reducir pobreza y vulnerabilidades, y proveer inclusión social y justicia social, representan parte esencial de un modelo de desarrollo sostenible; y, para ello, es imperativo una política social de vocación universalista sensible a las diferencias, cuyos puntos básicos aparecen a continuación.<sup>8</sup>

- Expandir el acceso a servicios sociales e infraestructura básica de calidad como política activa de los países.
- Fortalecer la institucionalidad social y laboral, y las políticas de promoción del trabajo decente.
- Fortalecer el gasto/inversión social.
- Consolidar sistemas integrales de protección social.
- Superar desigualdades de género, étnico-raciales y territoriales.

En este último punto –con especial referencia a la situación de las poblaciones afrodescendientes y las brechas asociadas a la racialidad– se propone lo siguiente:

- Aplicar el enfoque interseccional en el análisis de las múltiples dimensiones de la desigualdad y en las acciones para su manejo.
- Introducir políticas con enfoque de ciclo de vida para avanzar en su superación.

- Asegurar que los grupos en desventaja participen activamente en la formulación, la implementación, y la evaluación de las políticas y los proyectos orientados a mejorar su situación y representación política. Esto asegura una mayor probabilidad de que las políticas implementadas sean más efectivas y respondan en forma más directa a sus necesidades.
  - Avances en la visibilidad estadística en fuentes de datos diversas, e investigaciones y democratización de la información.
  - Actuar prioritariamente sobre los factores y las dimensiones de mayor peso en la reproducción de situaciones de desventaja y en las deudas de bienestar –acceso a infraestructura básica, a vivienda, a empleo, trabajo e ingresos dignos, salud.
  - Atención prioritaria a grupos vulnerables: infancia, adolescencia y juventud, discapacidad, mujeres y ancianos.
  - Creación de una institucionalidad estable, jurídicamente anclada, sostenible y con competencias de actuación transversal, en una política de Estado de alta importancia relativa dentro de la agenda gubernamental.
  - Políticas de fortalecimiento de comunidades tradicionales, y de inclusión de personas y comunidades afrodescendientes en procesos de toma de decisiones.
  - Mecanismos de recepción de denuncias de racismo, acompañamiento a las víctimas y prestación de asesoría jurídica.
  - Creación de observatorios del avance de la superación de brechas.
  - Capacitación en el tema de la no discriminación a autoridades sectoriales, nacionales, locales, y a la ciudadanía en general.
- Intervenciones específicas en sectores y territorios donde existe mayor presencia de personas afrodescendientes y donde se manifiestan vulnerabilidades.
- Tanto desde la propuesta cepalina como desde algunas experiencias nacionales, un pilar clave en este conjunto de líneas de acción es el requerimiento ético-político-práctico de una construcción de la agenda antidiscriminación, a través de procesos participativos descentralizados. Se insiste en que no basta con convocar a consultas y colocar documentos de discusión y opinión, sino que resulta imprescindible crear un mecanismo que asegure la presencia, real o virtual, informada y capacitada en cuanto a los grupos y territorios afectados; y en todos los momentos de formulación, implementación, control y evaluación de la política, cuya voz tenga el peso y los canales eficaces para colocarse como un insumo de igual peso que el de expertos, académicos y operadores de apolíticas y con capacidad para influir sobre las decisiones en igualdad de condiciones con el del resto de los actores involucrados.<sup>9</sup>
- Este tipo de construcción participativa de políticas puede tener costos de transacción mayores que los de aquellas que se diseñan y deciden a través de una fórmula tecno-política-burocrática, con canales minimalistas de participación ciudadana; pero su calidad, potencial de logros y democratización tienen mucho mayor calado.
- Desde el punto de vista de las autoras, una política social de lucha contra el racismo y la discriminación está urgida en Cuba de fortalecer su política social de vocación universalista *sensible a las diferencias*.

## Contexto

El marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se torna adecuado para organizar las políticas públicas, en cuanto establece un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más solidarias y cohesionadas, lo que garantiza que nadie quede rezagado en las metas del desarrollo. De esta forma, colocan en el centro de estos procesos a las personas como sujetos protagonistas del cambio, con lo que se fortalece su participación y liderazgo en la práctica social.

La equidad y la justicia social son elementos esenciales del modelo de desarrollo cubano. El proceso de actualización del modelo económico, iniciado en 2011 y en el que participaron diferentes actores de la sociedad, está basado en esos principios, lo que refuerza aún más la necesidad de diseñar e implementar políticas focalizadas, además de las universales, que apuesten por la generación de oportunidades y la formación de capacidades para alcanzarlas en función de mejorar el bienestar individual y colectivo.

Este proceso se ha materializado en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES), el cual contiene seis ejes completamente alineados con la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. En ellos –especialmente en el eje estratégico Desarrollo humano, equidad y justicia social– se prioriza o se hace énfasis en las políticas sociales con enfoque de equidad; en su sostenibilidad, al tener en cuenta los nuevos escenarios económicos productivos; y en el fortalecimiento y la ampliación de la participación activa de las personas, los hogares y las comunidades en los procesos de desarrollo. No obstante determinadas limitaciones que pudieran observarse en el Plan, como que no reconoce

explícitamente los fenómenos de pobreza, ni otorga una mirada diversa y multidimensional a las condiciones de vulnerabilidad social, dificultan la concepción de herramientas y estrategias para el diseño de políticas públicas dirigidas a reducir brechas de equidad social en sus múltiples dimensiones.

El racismo y la discriminación racial frenan los planes y las metas del desarrollo planteados en la Agenda 2030 y en el PNDES, en cuanto a lo siguiente:

- Afrentan a la dignidad humana, sus derechos y libertades fundamentales.
- Limitan las capacidades de desarrollo de las personas negras y mulatas, lo que impide que accedan a todas las oportunidades que ofrece el sistema, y los coloca en mayor desventaja y riesgo ante los procesos de crisis, las reformas económicas, los desastres naturales y las enfermedades.
- Perpetúan las inequidades sociales y económicas profundas, al reforzar los ciclos de transmisión generacional de la pobreza y la exclusión social.
- Provocan tensiones sociales que impactan en el orden político y económico del país.
- Profundizan la sobrerrepresentación de personas negras y mulatas en sectores informales de la economía, lo que fortalece las posibilidades de desarrollar prácticas y estrategias inseguras e ilegales para el logro de su bienestar, así como puede potenciar la marginalidad.
- Limitan la seguridad alimentaria y el desarrollo del hábitat inclusivo y sostenible para este grupo social.
- Fortalecen los determinantes sociales de salud, que atentan contra el acceso igualitario

a este servicio y dificultan la manera de enfrentar el quebrantamiento de la salud.

- Crean barreras en el acceso a espacios y oportunidades de participación ciudadana para la toma de decisiones y la gestión cooperada en función del desarrollo local.
- Marginan a esta población de la democratización de la información, lo que dificulta, por ejemplo, la toma de conciencia sobre la problemática racial y las oportunidades para atenderla.

**Causalidad de las desventajas racializadas: una guía para la formulación de principios, ejes prioritarios de cambio y objetivos de las políticas**

Varias son las dimensiones en las que se expresan las brechas de equidad racializadas. Para un análisis de causalidad tiene importancia identificar las brechas en su multidimensionalidad y profundizar con el enfoque de interseccionalidad.

La sistematización y el análisis de diversas investigaciones realizadas en Cuba en la década 2008-2018 (Zabala, 2020) permiten identificar siete dimensiones clave:

1. Educación. Mayor proporción de estudiantes blancos en la educación superior y ligera sobrerrepresentación de personas negras en la enseñanza técnica-profesional y en la pedagogía de nivel medio. Incremento progresivo de la proporción de estudiantes blancos que optan, aprueban y acceden a la educación superior.
2. Trabajo. Personas negras y mulatas están subrepresentadas en el trabajo por cuenta propia y en espacios laborales estatales ventajosos, y sobrerrepresentadas en las ocupaciones elementales no calificadas. En el trabajo informal predominan mujeres negras y mulatas. Hay menor presencia de los no blancos en cargos de dirección de alto nivel.
3. Ingresos. Situación de ingresos personales y familiares de personas negras y mulatas comparativamente inferiores, debido a empleos menos ventajosos y a menores beneficios por remesas.
4. Hábitat y condiciones de vida. Sobrerrepresentación de personas negras y mulatas en viviendas improvisadas, cuarterías y barrios insalubres; menor disponibilidad y calidad de servicios básicos en las viviendas – cocinas comunes, suministro de agua, alcantarillado, baños o duchas–; y menor disponibilidad de equipos.
5. Salud y bienestar. Mayor supervivencia de población blanca, desventaja de la población no blanca en cuanto a mortalidad en cuarenta causas de muerte y en conductas de riesgo, mayor riesgo de morbilidad y mortalidad por tuberculosis pulmonar, y sobrerrepresentación de adolescentes de piel no blanca con fecundidad temprana.
6. Mayores desventajas socioeconómicas. Sobrerrepresentación de personas negras y mulatas en la población en situación de pobreza, vulnerabilidad y marginación.
7. Integración, racismo y discriminación. Práctica y reproducción de racismo, discriminación, prejuicios y estereotipos. Limitada presencia en medios de comunicación y enseñanza de la Historia con insuficiente presencia de los aportes del elemento negro a la identidad nacional. Menor presencia en espacios de participación ciudadana, y gestión del desarrollo de personas negras y mulatas.<sup>10</sup>

La resultante es la reproducción de una situación de vulnerabilidad persistente y

solidificada en la estructura social, que afecta a las personas no blancas y que se trasmite generacionalmente.

La profundización en las vulnerabilidades asociadas al color de la piel requiere de un análisis interseccional, para comprender cómo el entrecruzamiento de diferentes dimensiones – género, territorio, edad, clase y otras– se articula con las desventajas. El entrecruzamiento *género-color de la piel* refuerza las desventajas de mujeres negras y mulatas en cuanto a: supervivencia, fecundidad adolescente, presencia en trabajo informal, situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, y su transmisión intergeneracional. Los varones negros y mulatos presentan el menor acceso a la educación superior; tienen una probabilidad mayor de mortalidad por tuberculosis pulmonar; y, en el caso de los jóvenes, estos pueden ser perceptores de marginación. Diversas situaciones de marginación afectan a grupos sociales específicos, por ejemplo, personas transexuales y jóvenes, en las que el color de la piel refuerza tales procesos.

El entrelazamiento *color de la piel-género-territorio* añade la desventaja para el acceso a la universidad de residentes en municipios periféricos y barrios marginales, territorios con menor acceso a la educación superior y entornos con bajo capital cultural y económico; en cuanto a la salud, mayor mortalidad de las mujeres no blancas residentes en zonas rurales, y elevada fecundidad adolescente de las residentes en la región oriental y las zonas rurales; elevada presencia en el trabajo informal de mujeres negras y mulatas oriundas del Oriente del país; y vulnerabilidad social de negras y mulatas residentes en territorios de desventaja social.

La inclusión de otras categorías como edad y clase de las personas, características familiares

–origen socioeconómico, ocupación de los padres, ingreso económico familiar, capital cultural familiar, condiciones de vida y situación familiar– y otras individuales –escolaridad, estado civil, discapacidad, orientación sexual, generación, filiación religiosa y ocupación– permiten comprender el reforzamiento de formas diversas de desigualdades y desventajas.

En cuanto a la cadena causal, uno de los más grandes desafíos de la intervención sobre las desventajas racializadas es la presencia de una causalidad recursiva múltiple, y una muy alta influencia de las condiciones de partida de los diferentes grupos sobre sus logros económicos y sociales.

La noción de causalidad recursiva se refiere a una situación en la cual las causas y los efectos no son necesariamente proporcionales, y se potencian e intercambian entre sí, y en la que los factores estructurales –posición en la estructura económica y social–, subjetivos –percepciones sociales, prestigio y consideración social, entre otros–, y de macro- y microescala se producen mutuamente: la situación de desventaja creada por obstáculos históricos de acceso a oportunidades alimenta y renueva las barreras de acceso a nuevas opciones de bienestar. Los estereotipos negativos presentes en una sociedad sobre un grupo social específico, generados por una situación inicial de desventaja e inferiorización, se convierten ellos mismos en barreras para alcanzar una posición mejor, aunque hayan desaparecido las circunstancias históricas que les dieron lugar, y tal ciclo se renueva sistemáticamente.

En el caso cubano, se identifican tres expresiones clave de la lógica de reproducción de las brechas de equidad racializadas:

1. *Persistencia, hasta la actualidad, de condiciones de reproducción generacional e intergeneracional de desventajas asociadas al color de la piel:* a pesar de la desaparición de sus causas primigenias históricas directas – esclavitud africana en la época colonial; negación del problema, permisividad jurídica e institucional de prácticas racistas y discriminatorias; represión violenta de grupos demandantes de equidad racial en la etapa republicana prerrevolucionaria, que cristalizaron la posición inferiorizada; y desventajas de acceso a oportunidades de las personas no blancas.
2. *Presencia y articulación de reforzamiento mutuo de factores y expresiones estructurales y subjetivo-culturales en la reproducción actual del racismo y la discriminación racial en Cuba:* brechas de equidad en el acceso a empleo, ingresos, vivienda y hábitat; logros de salud y educativos; y permanencia de prejuicios y percepciones sociales negativas sobre las personas no blancas, respectivamente.
3. *Permanencia de mecanismos actuales que posibilitan la reproducción de brechas de equidad:* a pesar de las potentes políticas sociales universales de igualdad e integración social implementadas por el socialismo cubano y de sus evidentes resultados en términos de equiparación de todos los grupos sociales en cuanto a acceso a derechos. Esto indica que iguales oportunidades no garantizan igualdad de resultados y niveles de logros para todos los grupos.

No hay una lógica lineal simple y ello exige un tipo de política que actúe simultáneamente sobre las causas, los efectos, y todos los ámbitos y escalas de expresión del problema.

El punto de partida de toda política social es la formulación de sus principios: la identificación del marco normativo mínimo imprescindible, el alcance en acceso a derechos y las bases éticas que guían sus propósitos. Pero los principios no solo expresan un «deber ser», sino que ellos deben definirse a partir de la identificación de cuál resultaría el modo de actuación socialmente responsable que permita superar el problema o, al menos, avanzar lo más posible en su solución, con los medios disponibles, a partir de la identificación de la causalidad que lo reproduce.

De ahí la identificación de cinco principios que dan cobertura ética a la actuación afirmativa:

1. Justicia y equidad social: garantía de igualdad de derechos, oportunidades de acceso al desarrollo humano y apoyo para el logro de resultados de ascenso social.
2. Autonomía emancipatoria de las personas: desarrollo de capacidades individuales para la autotransformación social y el desarrollo humano.
3. Legitimidad ética y jurídica de la reparación solidaria de injusticias históricas: reconoce la necesidad de una redistribución social con prioridad para superar situaciones de desventaja material surgidas en el pasado y reproducidas en el presente, y eliminar prácticas discriminatorias a partir de acciones afirmativas de inclusión.
4. Empoderamiento y participación social: la política se formula, implementa y evalúa considerando las demandas, propuestas y contribuciones de las personas y los grupos sujetos de la transformación.
5. Universalismo con sensibilidad a la diversidad: reconocimiento de las desiguales condiciones de partida, que marcan diferencias en la capacidad de

aprovechamiento de oportunidades de diferentes grupos sociales y de que se necesita equipararlas.

Dichos principios debieran orientar la actuación en los ejes de cambio prioritarios, los cuales derivan del análisis de las brechas de

equidad racializadas en su multidimensionalidad e interseccionalidad, en las que habría que intervenir al unísono para producir una modificación sustantiva en la situación de la población no blanca (Fig.).



**Figura 1.** Propuesta de ejes prioritarios de cambio para la superación de brechas de equidad racializadas.

### El enfoque integral afirmativo

De la lógica de reproducción de las brechas de equidad racializadas, se deriva que la reproducción del modelo de actuación de políticas universales de integración social iguales para todos los grupos sociales no permite modificar las situaciones de desventaja, las prácticas discriminatorias y los prejuicios raciales, lo cual indica la necesidad de un cambio de enfoque del modelo de actuación estratégico.

Diversos estudios sobre políticas sociales para la superación de brechas de equidad que afectan a grupos sociales particulares, principalmente en América Latina –mujeres, población afrodescendiente, pueblos originarios y personas con necesidades especiales– y en

Cuba, llegan a la conclusión de que el enfoque universalista igualitario, sin bien tiene un fuerte potencial inicial de integración, presenta una capacidad limitada de cambio, pues no actúa sobre las condiciones de partida de los diferentes grupos sociales.

De este modo, aquellos que parten de condiciones favorables pueden aprovechar mejor, e incluso apropiarse, de las ventajas que tales políticas generan, y la movilidad social ascendente que pueden experimentar es siempre comparativamente de mayor alcance, por lo que se produce el efecto contradictorio de perpetuar diferencias y desventajas, en una situación en la que todos avanzan, pero algunos siempre más.

Por añadidura, ante crisis de diferente índole suele ocurrir que los históricamente desventajados experimenten una caída mucho mayor que el resto y sus posibilidades de remontar tal caída sean menores.

Una propuesta novedosa resulta el enfoque universal integral sensible a las diferencias, sobre la base de derechos, equidad social y desarrollo.<sup>11</sup> Este enfoque supone la implementación de políticas universales combinadas y complementadas con aquellas de acción afirmativa, y se considera fundamental para garantizar que las políticas públicas lleguen efectivamente a las poblaciones en desventaja.

Su núcleo central se halla en la superación de condiciones de partida desfavorables que afectan a grupos sociales específicos, por lo que se trabaja en la creación de oportunidades, en canales apropiados para el acceso a ellas y en el acompañamiento personalizado, en el ciclo de vida o parte de él, para la obtención de logros y el disfrute efectivo de beneficios.

Una política orientada a superar situaciones de desventaja y vulnerabilidad de un grupo social específico requiere definir objetivos orientados a la acción positiva, con capacidad transformativa, que impulsen cambios, no solo que mejoren la forma en que se gestiona la política como tal, sino también, y especialmente, que se comprometan con metas y logros concretos en la ubicación socioestructural de la población de que se trate, y su acceso a derechos y bienestar.

Los propósitos deben encaminarse a la eliminación de las condiciones que generan brechas de equidad y discriminación racial asociadas al color de la piel, las cuales colocan a la población negra y mulata en Cuba en situación de desventaja y vulnerabilidad con relación al acceso al bienestar. Se hace necesario establecer estrategias de trabajo sistémicas y

sistemáticas de atención a las prácticas de discriminación racial y racismo por territorios, localidades y sectores productivos y sociales. Resulta vital el mejoramiento de la situación socioeconómica de los grupos poblacionales negros y mulatos en relación con el trabajo, el nivel de ingresos, los logros educacionales, la vivienda y el hábitat, la salud y el acceso a espacios de dirección; y en paralelo, la eliminación de prácticas discriminatorias por color de la piel en diferentes ámbitos y planos – institucionales, interpersonales y comunicacionales–, prejuicios y estereotipos racializados.

Del estado de las brechas y de la concepción de causalidad recursiva se infieren los tipos de acciones básicas que permitirían la superación de condiciones de partida, bajo el nuevo enfoque propuesto:

- Acciones para mejorar condiciones de vida e impulsar movilidad social ascendente: apoyo en el acceso a empleo de calidad, medios de producción y elevación de ingresos; y equiparación de la representación de personas negras y mulatas en empleos de mejor remuneración del sector público, privado y cooperativo, en cargos de dirección, en la educación superior y en especialidades de nivel superior y medio, mejor conectados con la calidad y los sectores emergentes de la economía nacional. Eliminación de barrios precarios, cuarterías, y viviendas en regular y mal estado. Mejoramiento de la dotación de servicios urbanos, en comunidades con alta concentración de población no blanca.
- Servicios y programas de salud sensibles a las diversidades asociadas a vulnerabilidades específicas por color de la piel.

- Reconocimiento y visibilidad en la educación, los medios de comunicación masiva y la cultura.

Estas acciones de creación de oportunidades y acompañamiento para el logro deben conjugar varios planos:

- Generación de capacidades a escala individual y familiar: cortar los mecanismos de reproducción de las condiciones de vulnerabilidad que perpetúan las desventajas, principalmente, a través de dotación de activos –formación/habilitación de competencias/recursos diversos.
- Acciones multisectoriales entre ámbitos que intervienen articuladamente en el logro de movilidad social ascendente –individual, familiar y comunitario institucional–: educación de calidad –desde nivel preescolar hasta opciones de formación y capacitación para el acceso al empleo–; hábitat y acceso a trabajo dignos, y servicios; mecanismos de facilitación y discriminación positiva para acceder a servicios; mecanismos de finanzas solidarias –créditos favorables, subsidios y financiamiento para proyectos.
- Perspectiva interseccional y de articulación de políticas afines: considerar que las desventajas asociadas al color de la piel, en este caso, y las prácticas discriminatorias no actúan en un vacío, sino en un sistema de discriminaciones múltiples –de género, generacionales, origen social, lugar de residencia, clasistas, por identidad de género, discapacidad, entre otras–, por lo cual una misma persona a menudo padece discriminación y desventajas por más de una característica.
- Integralidad de las acciones: actuación simultánea sobre causas estructurales de la desigualdad y las desventajas históricas, y causas simbólico-culturales, educación, comunicación, imagen, prejuicios y estereotipos.
- Conjugar políticas distributivas con las de reconocimiento. Las políticas distributivas operan a escala de la distribución primaria –dirigidas a transformar la matriz de la propiedad sobre los medios de producción, al priorizar a los grupos sociales en desventaja con el otorgamiento de tierras, vivienda, instrumentos de trabajo, créditos, incentivos económicos, etcétera, son acciones encaminadas a la desprivatización– y secundaria –redistribución a través de mejoras salariales y de repartición de utilidades, otorgamiento de incentivos, transferencias monetarias en forma de subsidios, prestaciones monetarias asistenciales, pensiones, distribución preferencial de bienes de consumo y ayudas técnicas, etcétera–. Las políticas de reconocimiento se encaminan a desmontar estructuras simbólicas y culturales en torno a la superioridad/inferioridad de unos grupos sobre otros, las cuales incluyen acciones de recuperación de la memoria histórica y reescritura de la historia, revalorización del patrimonio, e incremento y cualificación de la imagen de estos grupos en los medios de comunicación y espacios públicos; uso de categorías identitarias marginadas en el discurso público y documentos oficiales; revisión de planes, programas de educación y textos escolares de las diferentes enseñanzas, para identificar las omisiones que existen sobre los aportes de la población negra y las mujeres en la historia y la cultura

nacionales; y los programas de acciones comunitarias, en función de un mayor reconocimiento del aporte de diferentes grupos a la sociedad.

A su vez, el enfoque universal integral sensible a las diferencias combina los dos tipos de instrumentos de implementación siguientes:

1. Afirmativos directos articulados sectoriales: creación de condiciones de discriminación positiva para personas de grupos en situaciones de mayor desventaja y vulnerabilidad: cuotas para estudios, cargos públicos, trabajo, subsidios y créditos preferenciales. Resulta esencial que las acciones sectoriales no se apliquen de forma aislada, sino como un paquete conjunto y con visión de cadena, es decir, que se actúe a la vez y con coherencia –una acción no puede contradecir otra– sobre los núcleos duros de las desventajas. Un elemento fundamental de los instrumentos referidos radica en asegurar la presencia y transversalidad del enfoque de superación de brechas –en este caso por color de la piel– en el conjunto de políticas y programas vigentes en el país.
2. Afirmativos indirectos de base territorial comunitaria: priorización, dentro de las políticas y los programas generales, de acciones específicas para el mejoramiento de vivienda, servicios, instituciones, opciones de formación y educación de mayor calidad, y servicios para acceso a empleo en territorios y comunidades en desventaja con alta concentración del grupo de que se trate –en este caso población negra y mulata–. Mejora a todos los que viven en condiciones de vulnerabilidad en el mismo espacio, independientemente del color de la piel.

Las acciones afirmativas directas se critican por su posible efecto de revictimización y estigma, y por su poca eficacia probada. En Cuba se ha utilizado el sistema de cuotas para el acceso a cargos políticos y no existe consenso en torno a su eficacia, pero es empíricamente observable que, al menos en poco tiempo, este tipo de acciones logra colocar personas del grupo en desventaja del que se trate en posiciones en las que están subrepresentados y mejorar la composición de dichos espacios. En todo caso, la eficacia de estas acciones depende de los procesos de selección y apoyo de las personas que se beneficiarían del acceso preferencial a posiciones ventajosas.

A los instrumentos afirmativos indirectos territorializados se les cuestiona la complejidad en la asignación de recursos y el manejo de situaciones específicas, además de que requiere una copiosa información geoespacial socioeconómica desagregada por color de la piel.

Se considera que lo más eficaz resulta una combinación de ambas formas de intervención con un fuerte peso de la visión territorial. En las actuales circunstancias de Cuba, en las cuales el escenario local adquiere un alto protagonismo en las transformaciones económicas y sociales previstas, unido a una cierta concentración espacial-territorial de la población negra y mulata,<sup>12</sup> la actuación territorial favorece la implementación en profundidad de este tipo de instrumentos.

#### **Aplicación del enfoque integral afirmativo: propuestas de instrumentos y acciones**

El diseño de programas a través del enfoque integral afirmativo requiere de la construcción colectiva con equipos multidisciplinares y

multisectoriales a escala nacional y local, que establezcan estrategias de trabajo sistémicas y sistemáticas que contemplen procesos de gestión, financiación, capacitación, investigación, monitoreo y evaluación de las acciones, y sus resultados, efectos e impactos.

Del análisis de contenido de políticas, programas y proyectos con enfoque de equidad, la sistematización de propuestas realizadas en investigaciones cubanas (Fundora, 2020), y las mesas de experto/as de los Seminarios Permanentes de Políticas Sociales,<sup>13</sup> se sintetizan acciones y herramientas que pueden orientar la aplicación del enfoque integral afirmativo.

En el ámbito de gestión es importante la creación de un mecanismo institucional vinculante de gestión de la política, con diferentes niveles territoriales; y mecanismos de consulta ciudadana. Con respecto a la financiación, se opta por las acciones afirmativas, mediante presupuestos institucionales y municipales sensibles a las diferencias racializadas, y los fondos locales e institucionales para proyectos específicos.

Otro factor estratégico es un sistema transversal de capacitación sobre políticas sociales de equidad, focalizado en autoridades, funcionarios, servidores públicos y especialistas de diferentes niveles; así como el fomento de la investigación aplicada a la superación de desigualdades raciales, mediante programas de ciencia e innovación.

Para el monitoreo y la evaluación resultan muy útiles los sistemas estadísticos territorializados, los observatorios de equidad social y otros sistemas de monitoreo participativo. Tiene pertinencia que los programas consten de estrategias de comunicación para visualizar la política en todas

sus etapas; así como garantizar la participación desde el nivel informativo hasta el nivel de co-decisión y co-gestión en complemento con otros mecanismos de participación ciudadana – identificación de problemas, y soluciones e implementación de acciones.

En función de mejorar la situación socioeconómica de los grupos poblacionales negros y mulatos, se considera clave el desarrollo de acciones afirmativas en programas sectoriales y otros dirigidos a grupos poblacionales específicos –para asegurar la aplicación del enfoque de interseccionalidad–. La aplicación de la perspectiva interseccional puede contribuir a una mayor efectividad de las acciones afirmativas contempladas en programas sectoriales y en aquellos dirigidos a grupos poblacionales específicos, pues capta el carácter multidimensional de las desigualdades, sus entrecruzamientos y sinergias; en correspondencia con ello, provee un enfoque integrado para la intervención práctica sobre las desigualdades múltiples y permite la actuación sobre los sistemas de opresión que afectan de manera diferenciada a determinados grupos sociales.

En América Latina se destacan los programas de inclusión laboral para jóvenes que proceden de familias de bajos ingresos, donde se focaliza en la situación de las personas afrodescendientes. En la publicación más reciente de la CEPAL sobre el tema, se analiza el caso brasileño con el Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) y el Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales, creados en 2011, donde se conectan los ámbitos de educación y empleo; y el caso colombiano con el Programa Más Jóvenes en Acción de 2001 y Jóvenes Rurales Emprendedores de 2006.<sup>14</sup> Cuba ha tenido

experiencias en cuanto a la intencionalidad de equilibrar la representación de personas negras y mulatas en cargos de dirección y administración pública; así como en el apoyo a estudiantes para gastos de manutención en la educación universitaria. En el caso de esta última, no se ha enfocado en específico en la población no blanca.<sup>15</sup>

Sin embargo, la persistencia de brechas en el ámbito laboral implica pensar otras formas de intervención, como el desarrollo de acciones afirmativas en el Programa de Empleo, Salario y Seguridad Social; el Programa de Prevención Social y atención a las vulnerabilidades; el Programa para el Adelanto de la Mujer; y el Programa de Atención al Adulto mayor.

La aplicación de criterios de distribución proporcional de tierras y asesoría en los procesos de tramitación, con incidencia en brechas históricas de género, color de piel y clase social, tiene carácter estratégico; al igual que el desarrollo de capacidades de planificación y administración; y el fomento de una mayor cultura económica y financiera, en obreros contratados formal e informalmente en los sectores agrícolas, para garantizar su movilidad ascendente a usufructuarios, eliminar la extracción de plusvalía de su trabajo y mejorar sus garantías laborales. Otros instrumentos que forman parte del abordaje integral son el desarrollo de un banco especializado en microcréditos que eviten altas tasas de deserción o mortalidad económica, y la diversificación de las prestaciones crediticias con los Comités de Crédito territoriales, que favorezcan a nuevos agricultores con focalización múltiple en mujeres, jóvenes, personas negras y personas con bajo nivel económico.

Se adicionan la promoción de personas negras en espacios socioeconómicos

blanqueados, tanto en su composición laboral, como en sus espacios de dirección; y la creación de una oficina o ventana para gestionar empleo, con estrategias de comunicación y acompañamiento focalizado en grupos con situación de vulnerabilidad. Este servicio se complementa a partir de estrategias de trabajo social con interruptos y disponibles para su reinserción exitosa; así como estrategias para la inserción laboral de personas con conductas deambulantes.

Se pueden desarrollar capacidades y acceso a medios de producción a grupos racializados en desventaja social, para que emprendan negocios personales y familiares en profesiones y oficios bien remunerados, a los que no han accedido por déficit en el capital cultural y económico heredado.

De forma general, se puede explorar la efectividad de los incentivos materiales, fiscales y morales a instituciones, empresas, cooperativas y otros espacios que apliquen acciones afirmativas en la selección de sus empleados, la distribución de roles y la adecuación de condiciones laborales, con enfoque de equidad de género, etaria, por color de piel, por discapacidad y nivel socioeconómico.

En el marco de la política de desarrollo territorial, una acción válida resulta la aplicación de cuotas en las Estrategias de Desarrollo Municipal, en especial, los programas derivados de las líneas estratégicas con potencialidades para generar empleos –por ejemplo, los de alimentación, producción de materiales de construcción, producción del hábitat, turismo local, mini-industrias, entre otros.

Más allá del trabajo formal más reconocido, las personas negras y mulatas, en especial las mujeres, constituyen protagonistas del trabajo de cuidado de la familia y de otras personas; de ahí

la importancia del mejoramiento de la infraestructura, los medios y servicios de apoyo al trabajo doméstico y de cuidados.

Con respecto a la vivienda y el hábitat, tiene importancia la transversalización de la dimensión color de la piel en la política de vivienda, en el Plan de Estado para la implementación de la Nueva Agenda Urbana y en la Tarea Vida –plan de Estado para la adaptación al cambio climático–. Dicha dimensión también se puede incorporar en programas que han tenido éxito a nivel territorial en el trabajo con otras dimensiones de la equidad, por ejemplo, el programa HABITAT, los programas generales de ordenamiento territorial y el programa para la gestión participativa local en la rehabilitación de centros históricos.

Se adiciona la elaboración de un sistema de indicadores de la dimensión color de la piel, dentro de los procesos de identificación de grupos en condición de vulnerabilidad priorizados para los otorgamientos de viviendas de calidad. Se complementa con la creación de programas municipales para la equidad racial, que apoyen, dentro de las Estrategias de Desarrollo Municipal, la implementación del enfoque integral afirmativo en procesos formativos, comunicacionales, y medidas afirmativas para mejorar el acceso a viviendas y mejores condiciones de hábitat.

En América Latina se han experimentado políticas que apuestan por la institucionalización de la educación intercultural y plurilingüe en el sistema educativo, con currículos regionalizados y diseñados de forma participativa; la enseñanza obligatoria de los aportes de las comunidades afrodescendientes en la conformación de la nación; la promoción de una educación antidiscriminatoria; y la reserva de cupos y asignación de cuotas en las universidades e

instituciones de enseñanza técnica de nivel medio. Con esto ha aumentado el acceso de jóvenes racializados a la educación postsecundaria (CEPAL, 2020).

En el caso cubano, hay que transversalizar, con este enfoque, el Tercer perfeccionamiento educativo en Cuba, que ha fortalecido la dimensión color de la piel en los contenidos educativos y las prácticas escolares, así como la articulación con estructuras comunitarias e instituciones del territorio para la promoción de prácticas inclusivas y sostenibles en el tiempo.

Otra vía es la creación de un instrumento de diagnóstico y caracterización de la comunidad estudiantil, que incluya indicadores con la dimensión color de la piel, y generalizarlo en las enseñanzas primaria, secundaria, preuniversitaria y técnico-profesional. Ello contribuiría al seguimiento objetivo del desenvolvimiento de los estudiantes en su trayecto educativo y el comportamiento de las condiciones estructurales que los vulnerabilizan, lo que permitiría accionar sobre problemáticas concretas que impiden o dificultan el acceso de estos grupos a niveles superiores de enseñanza (Núñez, 2021).

Se considera pertinente realizar procesos formativos sistemáticos que sensibilicen a los actores escolares y comunitarios sobre la equidad social y la dimensión color de la piel, y aporten herramientas e indicadores para identificar casos en condición de vulnerabilidad, y trabajar en ellos a partir de la creación de capacidades y de prácticas educativas más creativas e inclusivas. También se pueden promover procesos integrales de sensibilización y formación de capacidades en centros educativos, articulados con las estructuras comunitarias y las familias, por ejemplo, talleres

participativos con docentes y escuelas de padres.

En el caso de los grupos de trabajo preventivo, amparados por la Resolución 111/2017 del MINED, se puede fortalecer y formar en la dimensión color de la piel a quienes apoyen el seguimiento en la trayectoria educativa de estos grupos poblacionales, con el soporte en la labor educativa y el asesoramiento para la atención educativa especial, lo que garantizaría el aprovechamiento de la estructura de oportunidades y su inserción social.

En otro ámbito del desarrollo social, ha de destacarse que en la región latinoamericana se aprobó la Política sobre etnicidad y salud en la 29ª Conferencia Sanitaria Panamericana. En algunos países se promueven iniciativas como el Plan Nacional de Salud para Personas Afrodescendientes 2018-2021, la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra –a partir de 2009, en Brasil–, entre otras. Se focaliza en el ejercicio del derecho a la salud desde la cosmovisión de los pueblos ancestrales; el abordaje de los determinantes sociales de la salud mediante la participación efectiva y la revitalización cultural de las comunidades; y la promoción, la protección y la atención con pertinencia cultural (CEPAL, 2020).

En el caso cubano, la etnicidad no se trabaja como en otras regiones. Existe un Programa de Medicina Natural y Tradicional que integra el legado de las diferentes culturas que se mezclaron en el devenir histórico. En este sentido, otras representan las aristas que deben explorarse para promover equidad en salud. En una intervención inicial puede considerarse la adaptación de los indicadores, protocolos y procedimientos de los planes estratégicos y programas Integrales de Atención a Enfermedades Trasmisibles<sup>16</sup> y No

Trasmisibles<sup>17</sup> a las diferencias entre segmentos poblacionales por color de la piel.

Se pueden desarrollar acciones de promoción, prevención y atención a la salud, teniendo en cuenta las desventajas socioeconómicas y las diferencias de capital cultural entre segmentos poblacionales racializados, con el objetivo de incidir sobre los determinantes intermedios de salud – condiciones de vida y de trabajo–, que repercuten negativamente en la situación de salud de la población negra y mulata. Con un enfoque territorializado, resultan pertinentes las acciones focalizadas en comunidades vulnerables con sobrerrepresentación de población negra y mulata en el marco de programas específicos.<sup>18</sup>

Vale la aplicación rigurosa de las políticas de higiene del trabajo en los distintos espacios socioeconómicos –estatal, privado, cooperativo y mixto–, que velan por las condiciones de trabajo, el descanso, la alimentación, etcétera, de las personas con distintas ocupaciones, a fin de prevenir padecimientos, que afectan el bienestar y sobrecargan el sistema de salud pública.

Es difícil que las personas negras y mulatas mejoren sus condiciones económicas, si no se eliminan prácticas discriminatorias por color de la piel, basadas en prejuicios, estereotipos e intereses de clase, que se manifiestan a nivel institucional, interpersonal y comunicacional.

Por ello se precisa incrementar los dispositivos de vigilancia y monitoreo a prácticas discriminatorias en instituciones de servicios públicos, establecer mecanismos más eficaces y accesibles de denuncia y procesamiento de actos discriminatorios, y aumentar el rigor en la aplicación de medidas punitivas.

Las organizaciones políticas, de masas y sindicales, así como los colectivos laborales y

órganos de poder popular constituyen actores con un gran potencial para el control, la denuncia y el procesamiento de actos de violencia, discriminación y estigmatización por color de piel.

Otro factor influyente es la inclusión de las prácticas profesionales libres de discriminación – con evidencias– como un criterio prioritario para las evaluaciones y los sistemas de estimulación y promoción de trabajadores, funcionarios y directivos de servicios, administración pública, seguridad y otras ramas.

El incremento de acciones educomunicativas en instituciones de servicios, a través de diversos soportes y tecnologías, y la organización de servicios específicos de atención psicológica y rehabilitación psicosocial para víctimas y victimarios de procesos de racismo y discriminación racial, representan dos tipos de intervención que repercuten tanto a nivel de reparación como de prevención.

### **Conclusiones**

El incremento de las desigualdades sociales en la Cuba actual –entre las cuales las racializadas poseen alta relevancia– y el proceso de modernización de los mecanismos que garanticen equidad social para toda la población, justifican la importancia de fundamentar propuestas de políticas públicas que contribuyan a la eliminación de las condiciones que generan brechas de equidad y discriminación racial.

La propuesta presentada se nutre de los enfoques y las experiencias de América Latina y el Caribe sobre políticas públicas para la superación de brechas de equidad racializadas y la protección social de la población afrodescendiente. Se sustenta en las características y los principios de las políticas sociales en el contexto cubano –universalismo,

equidad y justicia social– e incorpora elementos modernizadores, con vistas a la superación de desventajas, vulnerabilidades y brechas de equidad racializadas.

La oportunidad para su asunción es la reciente aprobación del Programa nacional contra el racismo y la discriminación racial, que, a partir de la valoración de los factores diversos que propician la presencia en la sociedad cubana actual de prácticas de discriminación racial, identifica las fortalezas y oportunidades para su enfrentamiento y definitiva eliminación.

Entre los elementos innovadores de la propuesta para nuestro contexto se destacan: el enfoque integral afirmativo, con abordaje integral multidimensional; la articulación intersectorial; la actuación multiescala –con énfasis en la territorial–; las herramientas proactivas de superación de condiciones de partida desventajosas con importante peso de la focalización y mayor sensibilidad a las diferencias; la generación de oportunidades y formación de capacidades; la conjugación de políticas distributivas y de reconocimiento; y la combinación de instrumentos afirmativos directos articulados sectoriales y afirmativos indirectos de base territorial comunitaria.

La visión de causalidad recursiva múltiple y la perspectiva interseccional constituyen directrices para la formulación de principios, ejes prioritarios de cambio y objetivos de las políticas; de los instrumentos y acciones contemplados en los procesos de gestión, financiación, capacitación, investigación, monitoreo y evaluación, y participación ciudadana; así como para la actuación en ámbitos diversos y las sinergias con otros programas.

Los desafíos para su aprobación e implementación exitosa están vinculados con las complejidades inherentes a la problemática

abordada, su sedimentación en la estructura social, la naturalización en la subjetividad social de varios de los fenómenos asociados, y las posibilidades de llevar a cabo un proceso de diálogo constructivo entre la población, la academia y los decisores de políticas.

### Notas

<sup>1</sup> Por política pública se entienden aquí las decisiones, formales y vinculantes, de las autoridades legítimas de Gobierno de intervenir sobre un área específica de la realidad para transformarla con sentido de progreso. Estas decisiones, como regla, se concretan en la aprobación de un documento de estrategia que orienta la acción gubernamental hacia la solución del problema de que se trate y establece los principios, los objetivos, las metas, el diagnóstico general de la situación, los problemas principales y su causalidad, y el estableciendo de prioridades que guían la disposición de recursos. En su formulación operativa, las políticas devienen en programas aplicados a objetos concretos –territorios, grupos, dimensiones y etapas–, e incluye objetivos específicos, beneficiarios, diseño institucional, acciones concretas, encargados de las acciones, presupuesto, plan de monitoreo y evaluación.

<sup>2</sup> Véase Díaz-Canel, M. y Delgado, M. (2021).

<sup>3</sup> Las instituciones proponentes y rectoras de estas políticas son, respectivamente, Ministerio de Agricultura (2020), Ministerio de Economía y Planificación (2020), Federación de Mujeres Cubanas (2020) y Ministerio de Cultura (2019).

<sup>4</sup> Para profundizar en el tema de los cambios en las políticas sociales que acompañan esta reforma y su énfasis en la equidad, se puede consultar a Espina, M. y Echevarría, D. (2020).

<sup>5</sup> El enfoque de una política social define el alcance, en términos de integración y equidad social, con el que se compromete dicha política, el tipo de objetos y los problemas sobre los que ella actúa. El estilo se refiere al campo de aplicación, a las técnicas de intervención.

<sup>6</sup> Véase Zabala (2020).

<sup>7</sup> Obviamente, aquí se parte de que la raza es una construcción cultural, sin fundamento genético o biológico alguno. Se prefiere enmarcar esta problemática en diferencias por color de la piel, y característica fenotípica principal en el establecimiento de prejuicios y estereotipos “raciales” en Cuba.

<sup>8</sup> Síntesis a partir de CEPAL (2018).

<sup>9</sup> Un caso paradigmático para su estudio es el de la política pública de Uruguay para eliminar las desigualdades asociadas a la racialidad. Puede consultarse MIDES (2019).

<sup>10</sup> La participación representa un tema transversal en los diferentes ámbitos analizados. Específicamente, las formas de participación de personas negras y mulatas en procesos de gestión del desarrollo es un tema en el que debe profundizarse más, al tomar en consideración la creciente relevancia del desarrollo territorial en el enfoque estratégico del socialismo cubano.

<sup>11</sup> Consúltase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2020). *Afrodendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*. Documentos de Proyectos (LC/PUB.2020/14). Santiago: UNFPA. También, CEPAL (1 al 3 de octubre de 2019). *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en ALC. Antecedentes para una agenda regional*. México: 3ra reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de ALC.

<sup>12</sup> La composición por color de la piel por territorios debe ser comprobada y mapeada a través de la estadística existente y los estudios *ad hoc*, antes de cualquier decisión práctica, y llegar a municipios y comunidades.

<sup>13</sup> Espacio organizado por FLACSO, Cuba, Universidad de La Habana y FES desde 2015, en el cual, a través de mesas de expertos, conferencias públicas y talleres metodológicos, se debaten temas de política social con enfoques latinoamericanos

entre personas que toman decisiones, y gestionan políticas y personas que investigan y/o asesoran.

<sup>14</sup> Entre los tipos de acciones más recurrentes se encuentran las reservas de cupos o cuotas de contratación para personas que se declaren afrodescendientes en los concursos de ingreso a cargos públicos; el apoyo a las inversiones productivas de los pueblos y las comunidades tradicionales vulnerables; el desarrollo de competencias técnicas y de emprendimiento; los cursos de formación para el trabajo en oficios semicalificados con pasantías en empresas; y el otorgamiento de un incentivo económico mensual para gastos de manutención durante la formación técnico-profesional, tecnológica y profesional universitaria (CEPAL, 2020).

<sup>15</sup> Esos programas garantizaron la continuidad de estudios en la educación superior a miles de jóvenes que participaban en diferentes programas sociales que se desarrollaban en el país en ese período, su prioridad como política social se vinculaba al objetivo de lograr mayores niveles de equidad y de justicia social. Aunque no se tuvo en cuenta como criterio de selección el color de la piel, fue perceptible un incremento de estudiantes negros y mulatos en la composición de la matrícula universitaria, de los Egresados de las Escuelas de Formación de Trabajadores Sociales y de los Cursos de Superación Integral de Jóvenes, maestros primarios emergentes, profesores de computación básica, egresados de las Escuelas de Instructores de Arte, cuadros de la Unión de Jóvenes Comunistas y trabajadores del Ministerio del Azúcar, entre otros.

<sup>16</sup> ITS y el VIH/sida, Infecciones Respiratorias Agudas-IRA, tuberculosis, rabia, leptospirosis humana, síndromes neurológicos infecciosos.

<sup>17</sup> Cáncer, cáncer de próstata, pulmón, bucal y cérvico-uterino, asma bronquial, neuropatía epidémica, hipertensión arterial y enfermedades cerebrovasculares, caries dental en niños y adolescentes.

<sup>18</sup> En el caso cubano, se destacan: Programa de Planificación Familiar y Riesgo Reproductivo;

Programa de trabajo del médico y enfermera de la familia; Programa nacional de atención integral a la salud de adolescentes; Programa nacional de atención materno infantil; Programa Nacional de Medicina Natural y Tradicional; Programa Nacional de Salud de los Trabajadores; Programa de Atención Integral al Adulto Mayor; Programa de mejora continua de la calidad de la atención estomatológica y la satisfacción de la población y los prestadores; Programa de rehabilitación de la cara y prótesis bucomáxilofacial; Programa de uso racional de medicamentos; Programa nacional de atención estomatológica integral a la población; Programa Nacional de Medicamentos; Programa nacional para la prevención de accidentes en menores de 20 años; Programa de prevención y control de la infección intrahospitalaria; Programa para la prevención y el control del tabaquismo en Cuba; Programa Nacional para la erradicación del mosquito *Aedes aegypti*; y Programa para la reducción del bajo peso al nacer y Subprograma de control sanitario del agua.

### Referencias

- CEPAL (2018). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL y UNFPA (2020). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad en América Latina. Retos para la inclusión*. Santiago de Chile: CEPAL y UNFPA.
- Díaz-Canel, M. y Delgado, M. (2021). Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del Modelo. *Revista Universidad y Sociedad*, 6-16. Disponible en: <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2021/02/Articulo-Miguel-Diaz-Canel-y-Mercedes-Delgado.pdf>
- De la Hoz, P. (17 de noviembre de 2020). "Contra el racismo y la discriminación, un año después". Periódico *Granma*. Disponible en: <http://www.acnu.org.cu/articulos/contra-el-racismo-y-la-discriminacion-un-ano-despues>
- Espina, M. (2020). "Enfoque de vulnerabilidades en la gestión de la emergencia sanitaria Covid-19 en Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina RPNs 2346 ISSN 2308-0132 Vol. 9, No. 2, Mayo-Agosto, 2021

Cuba. Inclusiones y omisiones”. Foro Covid-19 y sus efectos en la equidad en Cuba: avances de resultados de investigación. La Habana: Fondos del Centro de Estudios de la Economía Cubana CEEC, Universidad de La Habana.

Espina, M. & Echevarría, D. (2020). El Cuadro Socioestructural emergente de la ‘Actualización’ en Cuba: Retos a la Equidad Social. *International Journal of Cuban Studies*, 12 (1), 29-52.

Fundora, G. (2020). Políticas de promoción de equidad y justicia social. Colección: *Tension y complicidad entre desigualdades y políticas sociales. Análisis interseccional del contexto cubano 2008-2018*. La Habana: Publicaciones Acuario.

MIDES (2019). *Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia*. Montevideo: MIDES.

Núñez, I. (2021). Vulnerabilidad social en la infancia y la adolescencia en Cuba: oportunidades y retos de los espacios educativos y comunitarios para su atención. En Jiménez Guethón, R. & Verdecia Carballo, E. *Educación en Cuba. Criterios y experiencias desde las ciencias sociales*. La Habana, Publicaciones Acuario.

Zabala Argüelles, M.d. (2020). *Desigualdades por color de la piel e interseccionalidad. Análisis del contexto cubano 2008-2018*. Colección: *Tension y complicidad entre desigualdades y políticas sociales. Análisis interseccional del contexto cubano 2008-2018*. La Habana: Publicaciones Acuario. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/flacso-cu/20201103111644/5-Desigualdades-color.pdf>

María del Carmen Zabala: participó en la investigación y redacción de artículo.

Geydis Fundora Nevot: participó en la investigación y redacción de artículo.

Ileana Núñez. Morales: participó en la investigación y redacción de artículo.

### **Conflicto de intereses**

Las autoras declaran que no existe conflicto de intereses.

### **Contribución de los autores**

Mayra P. Espina Prieto: participó en la investigación y redacción de artículo.