


¿Eliminación, disminución o ampliación de brechas de equidad? Propuesta metodológica para el análisis prospectivo de desigualdades en diferentes escenarios de políticas

Elimination, Reduction or Widening of Equity Gaps? Methodological Proposal for the Prospective Analysis of Inequalities in Different Policy Scenarios


Dra. Geydis Fundora Nevot

FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana, Cuba

 0000-0001-8450-9936
geydis.flacso@gmail.com

MSc. Vilma Hidalgo López-Chávez

FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana, Cuba

 0000-0002-5596-4187
vilma@flacso.uh.cu


Dr. Reynaldo Jiménez Guethón

FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana, Cuba

 0000-0002-4450-445X
rejigue@flacso.uh.cu


Dra. María del Carmen Zabala Argüelles

FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana, Cuba

 0000-0002-4012-8864
mzabala@flacso.uh.cu


MSc. Jagger Álvarez Cruz

FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana, Cuba

 0000-0001-7474-8810
jagger.alvarez@flacso.uh.cu

MSc. Danay Díaz Pérez

FLACSO-Cuba, Universidad de La Habana, Cuba

 0000-0002-9988-4314
danay@flacso.uh.cu

Fecha de enviado: 27/07/2021

Fecha de aprobado: 28/08/2021

RESUMEN: La formulación de políticas sociales, desde una gestión participativa en Cuba, es clave para promover un desarrollo justo. Para ello se requieren de diversas metodologías. Una de ellas es el análisis prospectivo. En el marco del proyecto nacional de ciencia "Políticas sociales participativas: claves para la equidad y la sostenibilidad", se aplicó dicho análisis con el fin de pronosticar el comportamiento de las desigualdades en diferentes escenarios de políticas. Se diseñó una metodología de trece pasos, que se describe en el artículo, la cual fue aplicada durante tres ediciones del Seminario Permanente de Políticas Sociales. De esta forma se logró identificar que en el escenario tendencial hay una mayor propensión a la reproducción, reconfiguración y profundización de desigualdades. La aplicación de principios de la Investigación-acción-participación, la triangulación de metodologías y fuentes de información y el análisis interseccional, destacan como elementos innovadores y pertinentes para el análisis prospectivo en los estudios sobre los efectos de las políticas en las desigualdades.

PALABRAS CLAVE: análisis prospectivo; desigualdades; equidad; políticas sociales.

ABSTRACT: The formulation of social policies, from a participatory management in Cuba, is key to promoting fair development. This requires various methodologies. One of them is prospective analysis. Within the framework of the national science project "Participatory social policies: keys to equity and sustainability", this analysis was applied in order to forecast the behavior of inequalities in different policy scenarios. A thirteen-step methodology was designed, which is described in the article, which was applied during three editions of the Permanent Seminar on Social Policies. In this way, it was possible to identify that in the trend scenario there is a greater propensity for the reproduction, reconfiguration and deepening of inequalities. The application of research-action-participation principles, the triangulation of methodologies and sources of information and intersectional analysis, stand out as innovative and relevant elements for prospective analysis in studies on the effects of policies on inequalities.

KEYWORDS: prospective analysis; inequalities; equity; social policies.

El método de escenarios es uno de los más utilizados en los estudios prospectivos, orientado a la anticipación de visiones y tendencias de largo plazo y la construcción de futuros. Aunque su desarrollo ha estado íntimamente asociado a la planeación estratégica –fundamentalmente en el sector productivo y empresarial¹-, también ha mostrado ser pertinente para el análisis de políticas públicas y la elaboración de propuestas alternativas; en lo que refiere a esto último, propone el tránsito a un enfoque altamente participativo y la creación de capacidades en los gobiernos (Medina & Ortigón, 2006).

Entre las cuestiones metodológicas más significativas de este método resaltan: la participación de los actores, grupos y organizaciones involucradas, la importancia concedida a la opinión de expertos, la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas², la conjugación de análisis sincrónicos y diacrónicos, la visión propositiva y proactiva; algunos autores lo consideran un proceso crítico y de aprendizaje (Medina & Ortigón, 2006). Dada la especificidad de las problemáticas y contextos que se estudian y el carácter participativo del método, muchos aspectos de la metodología deben ser diseñados durante el proceso.

Se identifican como fases principales de la metodología las siguientes: la construcción de la base analítica y la elaboración de los escenarios; en la primera se define la situación actual del sistema y su entorno, así como sus variables fundamentales; en la segunda se formulan las hipótesis que fundamentan los escenarios (Cely, 1999).

Sin embargo, estas fases aparecen desplegadas en otras clasificaciones, como las de Masini (2000) y Godet (2004)³:

- Construcción de una base de datos (descripción del sistema escogido en el presente).
- Delimitación del sistema escogido y de su contexto general
- Descripción del sistema y sus componentes
Identificación de las variables internas y externas al sistema. Identificación de las variables claves y hechos de ruptura.
- Identificación de los actores en el presente y en el pasado y de sus decisiones estratégicas.
- Formulación de las preguntas claves o hipótesis de los escenarios
- Construcción de los escenarios y definición del horizonte temporal
- Identificación de las acciones necesarias a los diversos escenarios (relación costo — beneficio de cada decisión).

En el marco del Programa Nacional de Ciencia “Sociedad Cubana. Retos y perspectivas en el proceso de actualización del modelo económico y social”, se desarrolla desde 2017 el proyecto “Políticas Sociales Participativas: claves para la equidad y la sostenibilidad”. Su objetivo general es contribuir a la formulación de políticas sociales desde una gestión participativa que promuevan un desarrollo social equitativo y sostenible para el contexto cubano actual. Con este fin, se planteó entre sus objetivos específicos el pronóstico de desigualdades, para lo cual se aplicó el análisis de escenarios. En este artículo se describe la metodología y se valoran los resultados alcanzados.

Diseño e implementación del análisis de desigualdades en escenarios de políticas

Entre 2020 y 2021, un equipo de profesionales de la Red de Políticas Sociales

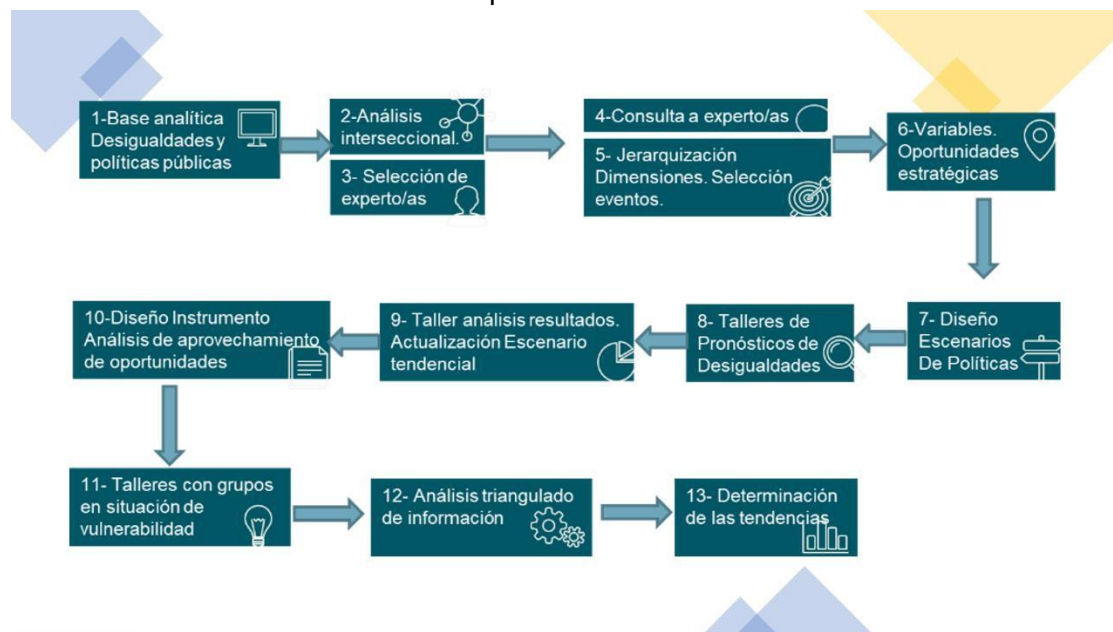
de la Universidad de La Habana⁴ participó en el diseño e implementación de una metodología para el pronóstico de desigualdades en tres escenarios de políticas. Esta constó de trece pasos:

1. construcción de una base analítica de desigualdades y políticas públicas;
2. análisis interseccional de desigualdades y la influencia de las políticas públicas en dicha situación;
3. selección del grupo de experto/as;
4. diseño y validación de un instrumento para la consulta a expertos;
5. identificación y jerarquización de las dimensiones que influyen en las brechas de equidad;
6. análisis del posible comportamiento de las variables y de su relación con la situación y

oportunidades estratégicas de los actores en diferentes escenarios;

7. elaboración de tres tipos de escenarios;
8. talleres de expertos para análisis prospectivo de las situaciones de vulnerabilidad;
9. talleres de expertos para debatir y concertar los resultados colectivos; así como actualizar el escenario tendencial según su reconfiguración;
10. diseño de un instrumento participativo para el análisis de la estructura de oportunidades y su aprovechamiento;
11. talleres con mujeres representativas de los grupos en situación de vulnerabilidad;
12. análisis triangulado de la información;
13. determinación de las tendencias (Ver Figura 1).

Figura 1. Esquema de pasos para el análisis prospectivo de desigualdades en escenarios de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia.

Construcción de una base de datos analítica

El primer paso consistió en la construcción de una base analítica, en la cual se caracteriza la situación de desigualdad y las políticas públicas existentes en un contexto espacial –Cuba- y temporal-decenio 2008-2018- específicos.

Para la identificación y análisis de las desigualdades se realizó la sistematización de 366 estudios⁵ sobre desigualdades sociales, así como de informaciones oficiales: estadísticas, documentos programáticos e informes, entre otros, en el período comprendido entre 2008 y 2018.

A partir de la recopilación de la información, se procedió a su clasificación y ordenamiento, la definición de las dimensiones de desigualdad a considerar, el análisis preliminar de los estudios y sus resultados en las dimensiones consideradas, con énfasis en las principales brechas de equidad identificadas, y el análisis interseccional de las desigualdades presentes en grupos y ámbitos específicos.

Estos pasos dieron lugar a un diagnóstico de 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—, así como los fenómenos de pobreza, vulnerabilidad y marginación. Estos resultados fueron publicados en la colección Tensión y complicidad entre desigualdades y políticas públicas, disponible en:

https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/buscar_libro_resultado.php?campo=cm&texto=248

Análisis interseccional e influencias de políticas públicas

Posteriormente se procedió al análisis interseccional de las desigualdades, para develar el entrecruzamiento de categorías de diferencia (Crenshaw, 1989) que refuerzan discriminaciones y desventajas y la influencia de las políticas públicas en dicha situación. Como resultado fueron identificados tres grupos con mayor vulnerabilidad: mujeres negras, mujeres rurales y mujeres migrantes (Zabala, 2020).

Selección de un grupo de expertos para la selección de eventos significativos de políticas

En función de seleccionar los eventos de políticas más significativos para las desigualdades en Cuba, se creó un grupo de experto/as, integrantes de la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana.

Entre los criterios de selección figuraron los años de experiencia profesional que oscilaron entre 8 y 40, el liderazgo científico institucional y personal, y los tipos de saberes disciplinarios.

Conformaron el grupo 13 Doctores en Ciencias y 7 Máster de especialidades como Sociología, Psicología, Demografía, Economía, Trabajo Social, Educación, Administración Pública y Comunicación Social, procedentes de 10 instituciones de prestigio en el país. De ellos, 16 mujeres y 4 hombres en roles actuales de Profesor/a Titular, Auxiliar y Asistente, Investigador/a, Directora, Sub-director, Decana, Vice-decana, Coordinador académico, Coordinadoras de Proyectos, Grupos interdisciplinarios y Redes.

Diseño y validación de un instrumento para la consulta a expertos sobre eventos significativos para el contexto

Se diseñó un instrumento para identificar aquellos factores que más pueden influir en las brechas de equidad. Se listaron 36 elementos extraídos de la sistematización de más de 366 investigaciones sobre desigualdades sociales. Se aplicó una prueba piloto al equipo de Desigualdades Sociales y Políticas de Equidad de FLACSO-Cuba, y una vez corregido y validado se procedió a su aplicación en el grupo de experto/as.

Aplicación del instrumento a expertos

Al grupo de expertos se les pidió focalizar en los 10 tipos de factores (por orden de prioridad) que tienen mayor impacto en tres grupos: mujeres rurales, mujeres negras y mujeres migrantes en situación de vulnerabilidad. Esta selección constituyó la base para definir los escenarios –político-institucionales, económicas, sociales, culturales, ambientales, demográficas, normativa-jurídica.

Se adicionaron los puntajes, según el orden de prioridad otorgado por los 20 experto/as y quedaron seleccionados los siguientes eventos.

Tabla 1. Selección de los 10 eventos según total de votos y puntuación.

Evento	% de votos	Total puntos
Cambios en políticas de vivienda y hábitat (capacidad de construcción de viviendas por mecanismos estatales, cooperativas y/o esfuerzo propio, gestión del hábitat). Nivel de inclusión social de los Programas sociales para disminuir el déficit habitacional (legalización, entrega de subsidios, disminución de estancia en comunidades de tránsito, eliminación de condiciones de precariedad-ciudadelas, barrios insalubres, piso de tierra-, ordenamiento territorial)	80	87
Cambios en las formas de intervención en las políticas [intervenir en grupos con desventaja social, y/o grupos acaparadores de oportunidades, y/o estructuras simbólicas (estereotipos, representaciones sociales), y/o estructuras institucionales, políticas y económicas]	75	50
Cambios en la modalidad, calidad y frecuencia de la participación de los diferentes segmentos poblacionales en los procesos de diseño, gestión y evaluación de las políticas	55	44
Diseño e implementación de políticas con enfoque de interseccionalidad y de familia.	55	58
Cambios en la distribución territorial de las inversiones, las unidades productivas, los programas, planes y proyectos de desarrollo, las ofertas laborales y otras oportunidades para emprender y alcanzar autonomía económica	50	56
Desarrollo de políticas locales	45	42

¿Eliminación, disminución o ampliación de brechas de equidad? Propuesta metodológica para el análisis prospectivo de desigualdades en diferentes escenarios de políticas pp. 54-73

Geydis Fundora, María del C. Zabala, Vilma Hidalgo, Jagger Álvarez, Danay Díaz, Reynaldo Jiménez

Cambios en la protección económica, social y jurídica del trabajo no remunerado.	45	58
Cambios en el funcionamiento de programas educacionales y espacios de capacitación para el acceso al empleo y desarrollo de emprendimientos, en contextos de desventaja socioeconómica	45	63
Cambios en la cantidad y calidad de la oferta de empleo en el sector público, privado, cooperativo y mixto. Cambios en las dinámicas del mercado laboral.	40	40
Cambios en la cobertura, suficiencia y calidad de los beneficios sociales derivados del trabajo, de las pensiones por jubilación y de la asistencia social.	40	50

Fuente: Elaboración propia.

El funcionamiento del programa de trabajo social también quedó con un 40 % de los votos; pero su posición en la organización de las prioridades fue más rezagada.

Los eventos menos votados fueron los de diversificación, costo y distribución territorial de la oferta cultural; la composición y desarrollo del sector privado y cooperativo; la presencia/ausencia de políticas reguladoras de la estigmatización de grupos en desventaja; las redes y calidad de los servicios de transporte; la seguridad alimentaria; las intervenciones de las

agencias de cooperación internacional y ONGs; el nivel de acceso a internet, correo y telefonía móvil y la política crediticia.

Análisis del posible comportamiento de las variables y de su relación con la situación y oportunidades estratégicas de los actores en diferentes escenarios

Tomando como base la sistematización referenciada en el paso 1, se codificaron varios tipos de variables.

Tabla 2. Tipos de variables y dimensiones.

Variables	Dimensiones
Trabajo remunerado	Ingresos
	Condiciones de trabajo
	Plazas por espacio socioeconómico
	Puestos de trabajo
	Poder adquisitivo del salario
	Ejercicio efectivo de los derechos laborales en todos los espacios socioeconómicos
	Organización de los horarios
	Modalidades de trabajo
	Condición de empleada o propietaria

Trabajo no remunerado	Desfamiliarización de los trabajos de cuidado
	Desfamiliarización del trabajo doméstico
	No remuneración del trabajo de ayudante familiar
	Tiempo dedicado a quehaceres del hogar
	Trabajo comunitario
Capital Cultural	Cultura económica
	Cultura ciudadana
	Competencias profesionales
	Competencias tecnológicas
	Competencias lingüísticas
	Competencias sociales
	Titulaciones, certificaciones y acreditaciones profesionales nacionales e internacionales
	Información sobre la estructura de oportunidades
Subjetividad	Subjetividad de la pobreza y la marginalidad
	Subjetividad sexista (internalizadas por el sujeto)
	Subjetividad regionalista (internalizadas por el sujeto)
	Subjetividad racista (internalizadas por el sujeto)
	Subjetividad clasista
Patrimonio (Heredado o Creado), Usufructo	Tierras
	Inmuebles
	Vehículos
	Instrumentos de producción
	Animales
	Cuentas bancarias
	Equipos electrodomésticos y dispositivos tecnológicos
Capital Político	Acceso a puestos de dirección en organismos donde se manejen recursos y posean reconocimiento social
	Capacidad real de incidencia en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos como: presupuestos, políticas, leyes, proyectos
Capital Social	Funcionamiento de las organizaciones de masa
	Acceso a las redes en las que circulen recursos relevantes para la movilidad social
Hábitat	Condiciones constructivas de la vivienda
	Hacinamiento

	Acceso a servicios básicos (agua, alcantarillado, electricidad, gas, redes de comunicación, alumbrado público)
	Conectividad vial
	Presencia de agentes contaminantes
	Seguridad
	Conexión a cadenas productivas y de valor
	Existencia de circuitos culturales y comerciales
	Legalización de vivienda
	Higiene ambiental
Jurídico	Residencia legal
	Legalización de vivienda
	Legalización del trabajo productivo

Fuente: Elaboración propia.

Se realizó un grupo de discusión para la selección y síntesis de las dimensiones de la equidad a tener en cuenta para el diseño de los talleres de expertos. Quedaron reorganizadas en trece amplios grupos:

- Desigualdades en el acceso al trabajo remunerado en diferentes espacios socioeconómicos.
- Desigualdades en condiciones de trabajo (ingresos, horario, medios de protección, derechos laborales, seguridad social, etc.).
- Desigualdades en el trabajo de cuidados y el uso de servicios de apoyo al hogar. Desigualdades en la gestión del tiempo, las energías y otros recursos para el trabajo doméstico y de cuidados.
- Desigualdades de ingresos (salario, remesas, utilidades como cuentapropista o cooperativista, pensiones, etc.).
- Desigualdades patrimoniales (tierras, inmuebles, vehículos, instrumentos de producción, animales, cuentas de ahorro, equipos electrodomésticos y dispositivos tecnológicos).
- Desigualdades en el cuidado y protección de la salud y el bienestar. Exposición a factores de riesgo.
- Desigualdades en el uso de los servicios de salud y los gastos de bolsillo para afrontar procesos de salud-enfermedad.
- Desigualdades en el acceso, propiedad y calidad de la vivienda, así como las condiciones del hábitat. Acceso cómodo a servicios básicos.
- Desigualdades de capital cultural (acceso a educación superior; a titulaciones, certificaciones y acreditaciones profesionales a nivel nacional e internacional; al desarrollo de competencias para el mercado de trabajo, para la participación social y política, etc.; a las remesas socioculturales; al consumo de servicios y bienes culturales).
- Desigualdades en el manejo de redes sociales (virtuales y físicas) donde circulen recursos relevantes para la movilidad social ascendente: información oportuna, contactos, apoyo psicológico, económico, moral, formativo, etc.

11. Desigualdades de acceso a puestos de dirección en organismos donde se manejen recursos y que posean reconocimiento social. Capacidad real de incidencia en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos como: presupuestos, políticas, leyes, proyectos.
12. Desigualdades por reproducción en la subjetividad social de estereotipos sexistas, racistas, regionalistas, homofóbicos, elitistas y colonialistas.
13. Desigualdades asociadas a las percepciones sobre pobreza, vulnerabilidad y marginación.

Diseño de escenarios.

Con los 10 eventos seleccionados por experto/as se elaboraron tres tipos de escenarios.

Estos son representaciones de una situación futura, a partir de la formulación de hipótesis que responden a los problemas identificados:

Tendencial o probable, que muestra lo que sucederá si las cosas siguen como van, Optimista, que contempla cambios razonables y positivos que pueden lograrse en el corto, mediano y largo plazo, y Pesimista o Negativo, que muestra un deterioro de la situación actual. El espacio temporal fue definido hasta 2030⁶.

Sirvieron de base para el diseño de escenarios las mesas de experto/as y conferencias de los Seminarios Permanentes de Política Social, los talleres de la Red de Políticas Sociales, y los textos de la colección referenciada en el paso 1, principalmente los análisis de los efectos de las políticas en las brechas de equidad en el decenio 2008-2018 y las propuestas de políticas de promoción de equidad.

Tabla 3. Síntesis de los rasgos diferenciales entre escenarios

	Escenario tendencial	Escenario Negativo	Escenario Positivo
Políticas de vivienda y hábitat	Programa Nacional de Vivienda con algunas fallas en la focalización y la calidad.	Recorte del presupuesto para la política de vivienda.	Aumentan condiciones dignas de hábitat y vivienda. Mayor inclusión de familias en desventaja Mejor ordenamiento territorial Desarrollo integral de zonas rurales.
Formas de intervención en las políticas	Aumento de la focalización Sobredimensionamiento de criterios de eficiencia económica	Igualitarismo Asistencialismo Insostenibilidad	Universalismo crítico, no igualitarista y sensible a las diferencias
Mecanismos de participación en las políticas	Persiste el verticalismo Participación formalizada y centrada en la información y los	Mecanismos ineficientes	Aumenta participación efectiva de grupos en situación de vulnerabilidad en el diseño, gestión y

¿Eliminación, disminución o ampliación de brechas de equidad? Propuesta metodológica para el análisis prospectivo de desigualdades en diferentes escenarios de políticas pp. 54-73

Geydis Fundora, María del C. Zabala, Vilma Hidalgo, Jagger Álvarez, Danay Díaz, Reynaldo Jiménez

	beneficios, no en procesos.		evaluación de las políticas
Políticas con enfoque de interseccionalidad y familia	Predomina actuación sobre grupos poblacionales, en especial adultos mayores. Avances en nuevo marco normativo de familia	Ausencia de este tipo de políticas	Enfoque integrado de actuación sobre las desigualdades múltiples Políticas con enfoque de familia, no asistencialistas. Corresponsabilidad balanceada.
Distribución territorial de inversiones	Descentralización Prioridad en cabeceras municipales y algunas zonas especiales económicamente	Enfoque economicista Prioridad inversión extranjera Equidad nula	Diversificación Mayor equidad
Políticas locales	Desarrollo de políticas territoriales. Predominio de enfoque productivista	Centralización Poca participación Toma de decisiones no informada	Equilibrio centralización-descentralización. Alineación con agendas integrales Sostenibilidad Participación
Protección del trabajo no remunerado	Tema público; pero con insuficiente protección económica. Focalización en personas cuidadas; pero no en cuidadoras.	No reconocimiento a este tipo de trabajo. Desestatalización de servicios de cuidados.	Política feminista de protección al trabajo de cuidados. Integralidad Corresponsabilidad Sistemas locales de cuidados.
Educación profesionalizante	Universalidad y gratuidad de la educación Insuficiente funcionamiento de espacios de capacitación para emprender en contextos de vulnerabilidad	Insuficientes espacios de capacitación para emprender. Poca actualización de los espacios existentes.	Diseño curricular más inclusivo Incremento de espacios de capacitación profesionalizante
Oferta de empleo	Programa Nacional de Empleo	Contracción de la oferta de empleo.	Aumenta cantidad y calidad.

¿Eliminación, disminución o ampliación de brechas de equidad? Propuesta metodológica para el análisis prospectivo de desigualdades en diferentes escenarios de políticas pp. 54-73

Geydis Fundora, María del C. Zabala, Vilma Hidalgo, Jagger Álvarez, Danay Díaz, Reynaldo Jiménez

	Insuficiencias en el marco regulatorio del sector privado. Diversificación de las formas de propiedad. incremento de espacios de mercado	Desregulación del mercado de trabajo. Aumenta trabajo informal precario.	Políticas focalizadas de capacitación, créditos, asesoría, etc. a grupos en desventaja Políticas de incentivos fiscales.
Ingresos derivados del Trabajo. Seguridad y Asistencia Social	Pérdida del valor de beneficios sociales del trabajo, las pensiones por jubilación y asistencia social por inflación y aumento de precios	Insuficiente cobertura, suficiencia y calidad de los beneficios sociales	Aumenta capacidad adquisitiva de ingresos asociados al trabajo, las pensiones. Redistribución equitativa de utilidades. Ampliación justa y eficiente de prestaciones de asistencia social.

Fuente: Elaboración propia.

Talleres de expertos para análisis prospectivo de situaciones de vulnerabilidad

Una vez contruidos los tres escenarios, se diseñó otro instrumento de consulta a experto/as, para pronosticar tendencias en los trece grupos de desigualdades (ver paso 6) en dichos escenarios. El espacio del taller se concibió tanto para el llenado de instrumentos, como para el debate en función de argumentar los pronósticos.

Se colocaron a debate seis tipos de pronósticos para las brechas: 1) Se mantendrían igual, 2) Se profundizarían, 3) Disminuirían, 4) Se eliminarían, 5) Aparecerían nuevas desigualdades, 6) Se reconfigurarían.

Se realizaron tres talleres, según los grupos en situación de vulnerabilidad que fueron priorizados tras el análisis interseccional de las desigualdades: mujeres negras, mujeres rurales y mujeres migrantes.

Para el taller con experto/as sobre desigualdades que afectan a mujeres rurales fueron consultadas 16 mujeres y 2 hombres, con diversas especializaciones y procedentes del Centro de Desarrollo Local y Comunitario, la Universidad Agraria (CEGED), el Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria (CIERIC), la Universidad de La Habana (Facultad de Psicología y Departamento de Sociología), el Centro de Estudios de Economía Cubana, el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, y el Ministerio de la Agricultura y FLACSO-Cuba.

Figura 2. Taller con experto/as. Análisis prospectivo de vulnerabilidades y mujeres negras.



Fuente: Relatoría del Seminario de Políticas Sociales.

Para el taller con experto/as sobre desigualdades que afectan a mujeres negras fueron consultados 13 mujeres y 5 hombres, con diversas especializaciones como Sociología, Psicología, Historia, Demografía, Epidemiología, Antropología, Trabajo Social, Pedagogía, Filosofía, Desarrollo Social y Ciencias de la Educación, procedentes de diferentes instituciones y organizaciones como la Universidad de La Habana, FLACSO-Cuba, el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, el Centro de Estudios de la

Economía Cubana, el Instituto Cubano de Investigaciones Culturales “Juan Marinello”, el Instituto Nacional de Higiene y Epidemiología, el equipo de coordinación de la Comisión Nacional del Programa de Lucha contra el Racismo “José Antonio Aponte”, la Fundación Nicolás Guillén, la Casa de las Américas, el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, el Capítulo Cubano de la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, la Cátedra Caribe y la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba.

Figura 3. Taller con experto/as. Análisis prospectivo de vulnerabilidades y mujeres negras.



Fuente: Relatoría del Seminario de Políticas Sociales.

Para el taller virtual con experto/as sobre desigualdades que afectan a mujeres migrantes fueron consultadas 20 personas procedentes del Centro de Estudios Demográficos, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Instituto Cubano de Antropología, el Centro de Estudios de Población y Desarrollo, la Dirección Provincial de Sancti Spíritus, la Facultad de Educación a Distancia, la Universidad de La Habana (Departamento de Sociología), el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, la Universidad de Oriente, la Universidad de Holguín, la Sociedad Cubana Multidisciplinaria para el Estudio de la Sexualidad (SOCUMES), el Centro de Estudios de la Economía Cubana, el Instituto Provincial de Planificación Física de Sancti Spíritus, y el Centro Universitario Municipal de Jatibonico.

Talleres de expertos para debatir

Una vez procesados los resultados de los instrumentos, se organizaron otros talleres en modalidad virtual con los mismo/as experto/as, en función de debatir los resultados colectivos; actualizar el escenario tendencial y los pronósticos asociados a dicha actualización; así como elaborar propuestas de políticas.

Diseño de instrumentos para el análisis de aprovechamiento de oportunidades por grupos en situación de vulnerabilidad

Desde las bases teóricas del enfoque AVEO⁷, se diseñaron tres instrumentos para el análisis participativo con personas de los grupos priorizados sobre la estructura de oportunidades; y los activos y pasivos que influyen en su uso.

El primer instrumento se previó para analizar la capacidad de aprovechamiento de políticas económicas, laborales, agrícolas, de cuidado y de seguridad social: ampliación del trabajo por

cuenta propia, creación de cooperativas no agropecuarias, cambios en la oferta de empleo en los territorios, mejoras salariales y pago por resultados, entrega de créditos para el apoyo a actividades productivas, apertura de más hogares de ancianos, casas de abuelos y círculos infantiles (estatal y no estatal) para el apoyo al trabajo de cuidados, entrega de tierras en usufructo, programas locales de producción de alimentos y minindustrias, posposición de la edad de jubilación, cambios en la contribución a la seguridad social y cambios en el monto de las pensiones y su forma de entrega.

El segundo instrumento de concibió para identificar la capacidad de aprovechamiento de políticas de vivienda y hábitat: otorgamiento de subsidios para realizar acciones constructivas en la vivienda; programas de rehabilitación y conservación del fondo habitacional; construcción de nuevas viviendas por mecanismos estatales, cooperativas y/o esfuerzo propio; programas locales de producción y comercialización de materiales de la construcción; plan de inversiones locales para la rehabilitación de los viales, acueductos, alcantarillado, servicios básicos, mercados agropecuarios, red de tiendas, servicios de apoyo al hogar, y otras infraestructuras; construcción, conservación y rehabilitación de viviendas en el campo, incluyendo la construcción de casas en las tierras entregadas en usufructo; permiso para la compraventa de inmuebles (viviendas y locales para posibles negocios) -Decreto Ley 288 del 2011-; flexibilización de la venta en la red de tiendas nacionales de artículos de elevado consumo energético, antes restringidos (aires acondicionados, planchas, ollas eléctricas, etc.); venta de electrodomésticos en la red de tiendas en moneda libremente convertible; flexibilización de trámites relacionados con la transmisión de la

propiedad de la vivienda; y política para la legalización de la vivienda y el reconocimiento del derecho perpetuo de superficie a las personas afectadas por eventos climatológicos.

El tercer instrumento se construyó para identificar la capacidad de aprovechamiento de políticas educativas y culturales: capacitaciones para el diseño y la gestión de proyectos, la búsqueda de financiamiento para iniciativas locales y comunitarias; propuestas de formación de los Centros Universitarios Municipales; oferta de cursos de inglés y otras lenguas extranjeras, cursos de computación, y otras modalidades que crean habilidades para el acceso al empleo y el desarrollo de emprendimientos; dinamización de la oferta cultural en galerías, cines, teatros, casas de cultura, museos, etc.; desarrollo de festivales, encuentros, congresos, carnavales, parrandas y otros eventos; incremento de matrícula en carreras agropecuarias, pedagógicas, tecnológicas y de ciencias básicas afines; incremento de la oferta para la enseñanza técnico-profesional y de oficios; 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; incremento en 20 especialidades de la formación de obreros calificados y en 49 especialidades de técnico medio, entre ellas, alojamiento hotelero; reapertura de los cursos por encuentros y la educación a distancia; creación del nivel de educación superior de ciclo corto (4 años); perfeccionamiento del sistema nacional de grados científicos y la formación académica de posgrado; perfeccionamiento de las escuelas ramales y centros de capacitación; programa de desarrollo de Casas de Cultura; y entrega de

financiamiento para proyectos culturales, sin fines comerciales, para ser ejecutados por escritores, artistas y grupos de creadores.

Talleres con mujeres representativas de los grupos priorizados, a partir del análisis interseccional

Se organizaron tres talleres con mujeres representativas de los grupos en situación de vulnerabilidad, para analizar los efectos de las políticas públicas pasadas y presentes en su movilidad social o en la reproducción de las desventajas; así como sus proyecciones sobre el escenario tendencial.

También se habilitó un espacio para reconocer las condiciones (económicas, familiares, de conocimiento, de información, de salud, etc.) que tienen actualmente las mujeres negras que les pueden dar ventajas o desventajas para aprovechar las oportunidades que se han generado. De estas reflexiones se derivaron recomendaciones para un diseño de políticas en función de estos puntos de partida personales y estructurales.

En el primer taller participaron 16 mujeres procedentes de diferentes municipios de Pinar del Río (Los Palacios), Villa Clara, Holguín (Cueto), Ciego de Ávila (Venezuela, Bolivia), Camagüey, Guantánamo (Baracoa) y La Habana, quienes compartieron desde sus propias experiencias; así como desde los diagnósticos en zonas rurales que se han realizado en el marco del Programa Desarrollo Local desde la Cultura y el Programa de Fortalecimiento de Capacidades para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático.

Figura 4. Infografías generadas con las participantes del Seminario. Primer Taller



Fuente: Vilma Hidalgo. FLACSO Cuba.

En el segundo taller participaron 51 mujeres negras y mulatas de diferentes rangos etarios, procedentes de las provincias La Habana, Pinar del Río, Artemisa, Matanzas, Holguín, Las Tunas, Santiago de Cuba y Guantánamo. Activistas y equipos gestores de diferentes proyectos sociales nuclearon mujeres de sus comunidades (territoriales y laborales) en función del debate, entre ellos, Atrapasueños, Afroatenas, Red Barrial de Afrodescendientes, Movimiento de Mujeres por la Equidad de Género y la Economía Popular Solidaria, Red de Articulación Juvenil por la Equidad Social, Yambambó, Campaña

Evoluciona, Turban Queen, Escaramujo, Con tus propias Manos, BarbarA's Power, Lo llevamos rizo, Programa de Desarrollo Local desde la Cultura, Alianza Unidad Racial, Cátedra Nelson Mandela, Crecer con mi nana, Chicas Poderosas Cuba, Malatesta, DoraConfecciones, La muñeca negra, La Oportuna, Revista Mujeres, Red Iberoamericana y Africana de Masculinidades (RIAM), CEDÉS- Laboratorio Cultural de Holguín, Talleres de Transformación Integral del Barrio, Experiencia Comunitaria X Amor a mis raíces, El Garaje.

Figura 5. Participantes en el Seminario de Políticas Sociales. Segundo Taller.



Fuente: Relatoría del Seminario de Políticas Sociales.

En el tercer taller participaron 8 mujeres procedentes de Camagüey (Nuevitas), Guantánamo (Maisí, Cuchilla de Jauco, Güira de Juaco), y Pinar del Río, las cuales han emigrado a La Habana (Playa, Habana del Este, Regla) y Sancti Spíritus (Arroyo Blanco).

Procesamiento y análisis de la información

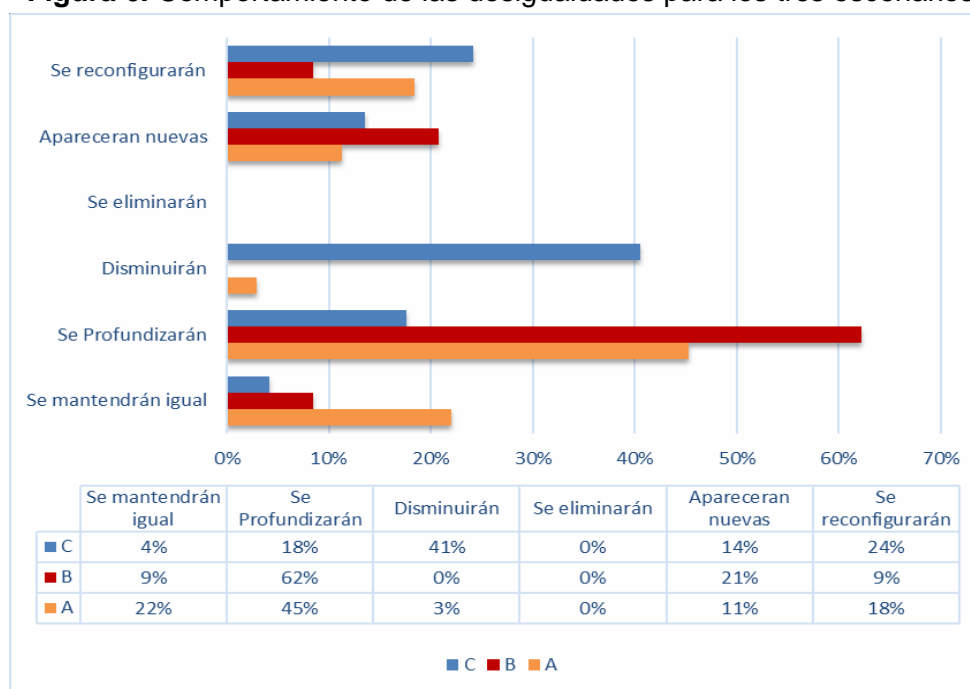
Tras la realización de los talleres, se procedió al procesamiento de toda la información y al

análisis triangulado de las diferentes narrativas de experto/as; así como de las mujeres en situación de vulnerabilidad. Para ello se utilizó el programa SPSS 20.0 y el análisis de contenido.

Determinación de las tendencias.

En el gráfico se muestran algunos resultados, obtenidos del análisis prospectivo realizado por experto/as.

Figura 6. Comportamiento de las desigualdades para los tres escenarios.



Fuente: Relatoría del Seminario de Políticas Sociales.

Como se observa, las tendencias en las desigualdades cambian según los escenarios de políticas. En ninguna de las tres variantes se logra la eliminación de las brechas; pero sí se pronostica su descenso en el escenario C (barras azules), que se caracteriza por políticas públicas con enfoque de equidad. En el escenario A (barras naranjas), con políticas que tienden a la familiarización del bienestar, se pronostica la profundización y la reproducción de las desigualdades. Para el escenario B (barras rojas), las brechas se amplían, en relación con una focalización muy segmentada o servicios sociales universales que no tienen en cuenta las diferencias.

Se han realizado hasta la fecha análisis integradores en cinco aristas específicas. Los detalles se encuentran en los siguientes artículos:

1. Escenarios de políticas y desigualdades económicas en mujeres negras (Zabala et al., 2021).
2. Escenarios de políticas y desigualdades económicas en mujeres rurales en Cuba (Ramos et al., 2021).
3. Vulnerabilidades en la vivienda y el hábitat de mujeres negras. Análisis prospectivos en tres escenarios de políticas públicas en Cuba (Fundora et al., 2021).
4. Escenarios de políticas y desigualdades sociales: vivienda, hábitat y salud en mujeres rurales en Cuba (Jiménez et al., 2021).
5. Escenarios de políticas y desigualdades de mujeres negras: subjetividad y capital cultural (Núñez et al., 2021).

A modo de conclusiones: experiencias con el uso de esta metodología. Lecciones aprendidas

Tras el análisis del proceso de investigación-acción vivenciado por las personas participantes, se destacan como elementos positivos la robustez de la metodología; el valor que se le da al criterio de expertos, facilitado por el trabajo colaborativo en la Red de Políticas Sociales.

Se resalta la importancia de dialogar con otros saberes de protagonistas de los procesos que se analizaron: mujeres rurales, mujeres negras y mujeres migrantes. Aunque no fue un objetivo previsto, contribuyó a la socialización de políticas sociales existentes, sin una divulgación efectiva en grupos en situación de vulnerabilidad. De esta forma se puso en práctica un principio de la IAP, el de la participación en una de sus escalas (la información).

Los resultados alcanzados mediante el trabajo en red y los talleres con las mujeres, pusieron de relieve los aciertos de las aproximaciones inter y transdisciplinarias en el análisis prospectivo.

Otro acierto que deviene una innovación (según la literatura previa consultada) estuvo en la aplicación del enfoque interseccional a la metodología prospectiva. Fue positiva su aplicación en la selección de tipos de vulnerabilidades (por género, color de piel, territorio y condición de migrante) en diferentes ámbitos (vivienda, hábitat, economía, cultura, etc.), para diversificar y profundizar el análisis de experto/as; así como ampliar las voces participantes con un conocimiento situado sobre las desigualdades interseccionadas. Ello permitió captar diversas formas de producción y reproducción de las desigualdades, y por tanto,

repensar propuestas de políticas más equitativas que toman en cuenta puntos de partida diferenciados. La combinación de modalidades presencial y virtual (sincrónica y asincrónica) permitió construir procesos de diálogo con maduración progresiva.

Entre las áreas de mejora están los instrumentos, los cuales fueron complejos para responder con inmediatez. Dado el momento en que se realizó el estudio (situación de aislamiento por COVID 19), en las actividades con modalidad presencial predominaron experto/as que residen en la capital. A futuro, sería pertinente incluir a especialistas de otras regiones.

Otros aspectos a lograr son una participación más balanceada entre los grupos de mujeres seleccionadas para el estudio; así como una mejor gestión del tiempo para garantizar una distribución más equitativa en los debates de cada escenario.

Notas

- ¹ En el estudio de Cruz-Aguilar y Medina Vázquez se revisaron los artículos publicados en las revistas: *Foresight*, *Technological Forecasting and Social Change* y *Futures*, en el decenio 2003-2013 y se encontraron que la mayor parte de los 72 trabajos sobre este tema correspondían al ámbito empresarial
- ² Entre las más utilizadas se encuentran: Revisión bibliográfica, Talleres, Entrevistas, Encuestas, Consultas a expertos, tormenta de ideas (Brainstorming), Método Delphi (Investigación Iterativa), Método de la Matriz de Impacto cruzado FODA, mapeo de actores, entre otras.
- ³ Véase: Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Javier Medina Vázquez y Edgar Ortigón. ILPES-CEPAL, No. 51, Santiago de Chile, septiembre de 2006

⁴ El objetivo de dicha red es contribuir a la participación de la universidad en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas sociales mediante la investigación, innovación y formación de capacidades en actores de diferentes escalas territoriales y sectores, acorde a los enfoques más contemporáneos y pertinentes sobre el tema.

⁵ Resultados de investigación, tesis y publicaciones.

⁶ La prospectiva considera el corto plazo como un lapso de 5 años, el mediano plazo de 5 a 10 años y el largo plazo después de 10 años

⁷ Enfoque desarrollado por el intelectual Rubén Katzman, que devela las vulnerabilidades de los hogares (V), según el acceso y uso de la estructura de oportunidades (EO) a partir de los activos (A) que disponen (Ver Katzman, 2018).

Referencias bibliográficas

Cely, A. (1999). Metodología de los Escenarios para Estudios Prospectivos. *Revista Ingeniería e Investigación*, 44.

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, (14), 139-167.

Cruz-Aguilar, P. L., Medina-Vázquez, J. E. (2015). Selección de los métodos para la construcción de los escenarios de futuro. *Entramado*, 11 (I), 32-46.

Fundora, G., Zabala, M. del C., Muñoz, M. R., Barbón, R. & Albizu, J. (2021). *Vulnerabilidades en la vivienda y el hábitat de mujeres negras de Cuba. Análisis prospectivos en tres escenarios de políticas públicas*. FES-FLACSO Cuba-Universidad de La Habana. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/18200.pdf>

Jiménez, R., Peñate, A. I., Romero, M. & Munster, B. (2021). *Escenarios de políticas y desigualdades sociales: vivienda, hábitat y salud en mujeres rurales en Cuba* (en proceso de publicación).

Katzman, R. (2018). Enfoque AVEO. Conferencia presentada durante el Seminario Permanente de

políticas sociales de FLACSO-Cuba. La Habana. Medina Vázquez, J. & Edgar Ortégón, E. (2006). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. *ILPES-CEPAL*, No. 51.

Núñez, I. & Álvarez, J. (2021) Escenarios de políticas y desigualdades de mujeres negras: subjetividad y capital cultural (en proceso de publicación).

Ramos, D., Díaz, D., Jiménez, R., Hernández, C., Echevarría, D., Bombino, Y. & Nazco, I. (2021) Escenarios de políticas y desigualdades económicas en mujeres rurales en Cuba. FES-FLACSO Cuba-Universidad de La Habana. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/>

Zabala, M. del C. (2020). Análisis interseccional de las desigualdades en Cuba 2008-2018. La Habana: Publicaciones Acuario. Disponible en: https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/cm/buscar_libro_resultado.php?campo=cm&texto=248

Zabala, M. del C. et al. (2021) Escenarios de políticas y desigualdades económicas en mujeres negras. FES-FLACSO Cuba-Universidad de La Habana. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/>

Conflicto de intereses

Los autores declaran que no existe conflicto de intereses.

Declaración de autoría

Geydis Fundora Nevot: participó en la investigación, diseño de la metodología, análisis formal de los resultados, redacción del manuscrito y revisión final.

María de Carmen Zabala: participó en la conceptualización, investigación, diseño de la metodología, análisis formal de los resultados y redacción del manuscrito.

Vilma Hidalgo López-Chávez: participó en la conceptualización, investigación, diseño de la metodología, análisis formal de los resultados y redacción del manuscrito.

Jagger Álvarez Cruz: participó en el diseño de la metodología, análisis formal y validación de los resultados y redacción del manuscrito.

Danay Díaz Pérez: participó en el diseño de la metodología, análisis formal y validación de los resultados y redacción del manuscrito

Reynaldo Jiménez Guethón: participó en el diseño de la metodología, análisis formal y validación de los resultados y redacción del manuscrito.