



# Nudos Críticos

del desarrollo en  
América Latina y  
el Caribe

Procesos de diálogos  
multiactorales

Coordinadoras:

María del Carmen Zabala Argüelles  
Geydis Elena Fundora Nevot  
Ana Isabel Peñate Leiva

# Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe.

Procesos de diálogo multiactorales

## **Coordinadoras**

María del Carmen Zabala Argüelles

Geydis Elena Fundora Nevot

Ana Isabel Peñate Leiva

Edición y corrección: Ana Isabel Peñate Leiva

Diseño interior, de cubierta y maquetación: Anabel Falcón Peñate

Coordinadoras:

© María del Carmen Zabala Argüelles

© Geydis Elena Fundora Nevot

© Ana Isabel Peñate Leiva

©Sobre la presente edición:

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Cuba, 2022

Ediciones Acuario, Centro Félix Varela, 2022

ISBN 978-959-7269-27-4

# Contenido

Prólogo /6

## **Eje 1. Desigualdades, pobreza y vulnerabilidad**

Gestión del desarrollo cultural comunitario: Experiencias y perspectivas del diálogo academia-política /12

Experiencia cubana de articulación del diálogo ciencia y política ante las desigualdades y vulnerabilidades /26

Diálogo en torno a las vulnerabilidades. Proceso de construcción de una política para su atención en Cuba /36

Estudio de las condiciones de trabajo en una maquila textil en la región fronteriza paraguaya con Brasil /67

Infancias, vulnerabilidades y políticas públicas en Cuba /86

Consideraciones en torno a los cuidados: un acercamiento a la corresponsabilidad social y las políticas públicas en Cuba /103

## **Eje 2. Medio Ambiente**

Cambio Climático: reflexiones socio-filosóficas en diálogo entre academia, gobierno y proyectos socio-comunitarios en Centro Habana /111

Manejo de recursos marinos en Cuba desde las comunidades costeras: una apuesta necesaria por el desarrollo sostenible /128

Cuba: crisis climática y el desarrollo que necesitamos /144

¿Crisis ambiental en el municipio Centro Habana? Gobierno y academia por un desarrollo local sostenible /157

Educación ambiental comunitaria no escolarizada, propuesta para asentamientos costeros con riesgo a desaparecer: Punta Brava, Caibarién /172

Los diálogos entre el Estado peruano y los pueblos indígenas amazónicos (2001-2020) /181

Procesos de diálogo acerca del desarrollo en Argentina. El conflicto sobre la megaminería en Mendoza /195

Diálogos interinstitucionales por una movilidad inclusiva y sostenible en La Habana /208

Diálogo academia y política: desafíos ante el cambio climático. La experiencia de FLACSO- Programa Cuba /224

### **Eje 3. Diálogos en torno a otras problemáticas del desarrollo**

Migración interna en Cuba: ¿buenas prácticas inclusivas? /240

Volver la mirada al municipio, la gobernanza de las migraciones y el desarrollo en Guatemala /259

Comunicación y cultura en los procesos de inclusión social en las localidades. Experiencias en el oriente cubano /282

Cuba: diálogos de pandemia. Algunos datos para construir futuro /295

“Pedagogia do oprimido” e a questão do desenvolvimento do Sul global /314

Tengo ante mí un libro que incita a la reflexión; estructurado en torno a la relación entre el poder y la academia en tres ejes problemáticos del actual sistema mundial: el de la creciente desigualdad y con ella la pobreza y vulnerabilidad de un sector de la población, la cuestión medioambiental y el problema migratorio. Veinte textos escritos que abordan distintas aristas de estos problemas, siempre enfocados desde la relación academia-política.

El término desarrollo, en el sentido que lo usamos hoy, surgió en el contexto de la guerra fría y el auge de los movimientos de liberación nacional. Su punto de partida lo marca el discurso de toma de posesión de Harry S. Truman a la presidencia de los Estados Unidos en 1949, quien señaló, como parte de la política internacional de ese país, la ayuda a lo que calificó como zonas subdesarrolladas. Su uso inicial sirvió para mostrar a los países coloniales y dependientes que la imagen-objetivo de sus luchas tenía que ser la de alcanzar las características de las sociedades del centro capitalista.

El surgimiento de esa acepción fue respaldado por concepciones que, de forma diversa, calificaban a las sociedades de esos países como atrasadas, tradicionales, subdesarrolladas y, para salir de esa condición, debían adoptar las instituciones y las estructuras de la modernidad capitalista.

Tales teorizaciones no tienen en cuenta el papel del colonialismo y el neocolonialismo en la creación de la situación de esos países. Surgió así la teoría de la modernización, la cual dominó ampliamente las ciencias sociales durante los años cincuenta y parte de los sesenta del pasado siglo. Incluso, en los países socialistas europeos, frente a la experiencia de movimientos de liberación radicales se elaboró una variante de la teoría de modernización: la llamada vía no capitalista de desarrollo. Con esa teorización se intentó legitimar la idea de unilinealidad de la historia, en tanto estos países estaban en una etapa anterior a los países del centro capitalista.

Como el término subdesarrollo tenía algo de peyorativo, en algún momento fue sustituido por el de países en desarrollo.

Para Latinoamérica, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), desarrolló otra concepción que tenía sus antecedentes en la experiencia de los gobiernos nacionales-populares de las décadas treinta y cuarenta del siglo xx. El eje de esta concepción es el paradigma centro periferia elaborado —fundamentalmente— por Raúl Presbich<sup>1</sup>, que partiendo de las características de los dos polos del sistema, proponía la industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI) como camino al desarrollo, lo cual se reflejó en toda una política económica conocida como desarrollismo.

Tanto las tesis de la modernización como la de la CEPAL, coinciden en que es posible alcanzar el desarrollo en los marcos del capitalismo.

---

1 Político, académico y economista argentino, reconocido por sus aportes a la teoría estructuralista del desarrollo económico. Se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre 1950 y 1963.

La victoria de la Revolución Cubana tuvo un impacto significativo en América Latina, no solo en lo político, sino también en el campo de las ciencias sociales. Al calor de la polémica sobre las vías y características de las revoluciones necesarias en el continente, surgió la teoría de la dependencia que, en su versión marxista, plantea la ruptura con el sistema capitalista y la asunción del socialismo como futuro, en tanto desarrollo y subdesarrollo constituyen elementos intrínsecos del capitalismo. Las teorizaciones sobre la dependencia se han enriquecido desde entonces y —a mi juicio— hoy es toda una escuela.

Es necesario señalar que la escuela clásica de la dependencia se ha concentrado más en el estudio de los mecanismos que generan y mantienen el subdesarrollo y la explotación de los países dependientes, que en la imagen de lo que debe ser el desarrollo. Así mismo, es poca la reflexión en cuanto a las características del socialismo que se propone, aunque en mi criterio, la teoría de la dependencia es la más cierta de las teorías sobre el subdesarrollo.

El desarrollo del capitalismo ha traído a primer plano algunos problemas básicos para la humanidad, dado que este sistema destruye las dos fuentes de la riqueza: la naturaleza y el ser humano. Esta problemática está detrás del surgimiento de concepciones del desarrollo con apellido: desarrollo sostenible y desarrollo humano.

En el primer caso, el apellido *sostenible* responde al hecho de que la explotación de los recursos naturales y la forma en que esta se realiza, sobrepasa los límites de renovación de estos, de ahí que se proclame un desarrollo acorde con las necesidades de las presentes generaciones, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus necesidades.

El otro apellido, *humano*, responde al fenómeno de la creciente desigualdad entre naciones y, sobre todo, al crecimiento de la pobreza y la exclusión social, por lo que se elaboró un índice compuesto para medir el nivel de desarrollo humano de los países. Anualmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publica un informe que refleja la posición de los países a partir de los datos de este índice, sin que ello signifique un cuestionamiento al sistema capitalista como generador de los problemas que afectan el desarrollo humano.

La noción de desarrollo se asocia a la noción de bienestar humano para todos; no obstante, ello plantea algunas interrogantes como, por ejemplo, cuál es el orden social que puede garantizar esa condición para todas las personas de un país.

Evidentemente el capitalismo es incapaz de hacerlo, la experiencia histórica lo muestra fehacientemente. Por tanto, proponerse una distribución del producto social que beneficie a todos nos sitúa en el terreno de la política, porque no se puede cambiar la actual distribución del producto social global sin afectar a sus beneficiarios, quienes no accederán sin resistencia, por lo cual la lucha de clases acompañará este proceso. De ahí que el desarrollo que necesitamos tiene que tener un carácter emancipatorio del sistema del capital y esto depende de las fuerzas y capacidad de quienes ejercen el poder en un país.

Para lograr esto, no bastan las buenas intenciones, ni las decisiones administrativas a partir del acceso al gobierno de un país. Es necesario actuar con las masas para liberarlas del sentido común burgués, mediante su participación activa en la creación del orden deseado.

Con ello entramos en la necesidad de una organización política rectora de ese proceso, que sea capaz de funcionar como un cerebro colectivo fuerte y, a la vez, democrático; capaz de estudiar las formas y vías de creación de la nueva sociedad, que aúne voluntades, que prevea los obstáculos y desarrolle una labor organizativa y político-ideológica de creación de nuevos valores y nuevas actitudes. Solo así, mientras las personas transforman la realidad, se transforman a sí mismas, esa es la base de un nuevo amanecer social.

Organización política y participación de las masas son claves para plantearse un proyecto de desarrollo, el cual puede definirse como el logro de una sociedad cada vez más desmercantilizada, con una economía tendencialmente ecoefectiva, que proporcione a cada persona una vida decorosa, sin pobreza, con protección social y con participación real en el ordenamiento social del país.

No se puede olvidar que hay una compleja relación de dominación-supeditación entre los polos desarrollados y subdesarrollados del sistema capitalista. El subdesarrollo se reproduce y perpetúa como condición del proceso de reproducción social del sistema burgués a escala internacional y al interior de las formaciones sociales. La dependencia está instalada en toda la sociedad periférica o semiperiférica; por lo que la condición subdesarrollada es propia no solo de su estructura económica, sino de toda la formación social. La ruptura de la dependencia es primeramente política, a partir de ahí se inicia un largo camino de aprendizajes, dificultades, errores y aciertos hacia una nueva sociedad en el mundo del capitalismo planetizado.

Hasta aquí se ha hecho referencia al desarrollo en sentido global, pero las realidades del desenvolvimiento de nuestros países exigen enfrentar situaciones concretas, unas generadas por el imperio de las ganancias y otras por los cursos de proyectos dirigidos a tratar de superar ese sistema de dominación. Tal como anuncia su título, este volumen examina diferentes experiencias de diálogo academia y política, en torno a problemáticas que constituyen cruciales desafíos que enfrenta hoy la humanidad y la región de América Latina y el Caribe: desigualdades, pobreza y vulnerabilidad; degradación ambiental y cambio climático y crisis migratoria, entre otros problemas relevantes.

Lo hace en estrecha conexión con las visiones que sobre el desarrollo tienen diferentes actores sociales —gobiernos, responsables o gestoras/es de políticas públicas, académicos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, sindicales, movimientos sociales y otros comprometidos con la transformación social responsable—; por lo que se hacen evidentes conflictos actuales o potenciales, así como posibles alianzas entre ellos. Temas relevantes para el desarrollo, como justicia social, igualdad, equidad, inclusión social, sostenibilidad y derechos aparecen intrínsecamente articulados con las discusiones que se presentan.

En el primero de los ejes —desigualdades, pobreza y vulnerabilidad— aparecen cuestiones aparentemente distanciadas, a saber: gestión del desarrollo cultural comunitario, diálogo ciencia y política ante las desigualdades y vulnerabilidades, proceso de construcción de una política para la atención a las vulnerabilidades, condiciones de trabajo en una maquila textil, y políticas públicas relacionadas con la infancia y los cuidados. Sin embargo, ellas encuentran su articulación a partir de elementos cardinales en los procesos de desarrollo: integralidad de las dimensiones social, cultural, económica, política, ambiental, ética



y jurídica; equidad, justicia social, la sustentabilidad como su condición necesaria, participación social, derechos, todo ello orientado a la reducción de las desigualdades existentes; asimismo, se analiza la superexplotación del trabajo como proceso productor de pobreza y desigualdades en el sistema capitalista. En consonancia con lo anterior, las políticas públicas con incidencia en las desigualdades, pobreza y vulnerabilidad, son constantemente interpeladas y se formulan numerosas recomendaciones para su diseño e implementación, así como la incorporación en ellas de los enfoques de género, derechos y corresponsabilidad social.

Respecto a los actores que participan en los procesos de diálogo sobre desigualdades, pobreza y vulnerabilidad, se identifican: vecinos, trabajadores, funcionarios del gobierno municipal, actores comunitarios —entre ellos de instituciones culturales del municipio—, estudiantes, educadores, especialistas, Estado, instituciones sociales, decisores, academia y organizaciones de la sociedad civil. En adición a la especificidad de estos roles, se reconoce la diversidad que resulta de otras características tales como género, generación, color de la piel y territorio.

El segundo eje del libro está dedicado a los diálogos en torno a las problemáticas medioambientales: cambio climático, contaminación, deforestación, manejo de recursos, conflictos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas amazónicos y la megaminería, así como la movilidad urbana inclusiva y sostenible. No obstante, la diversidad de las problemáticas abordadas y de las escalas de análisis, los trabajos convergen alrededor de elementos esenciales en los procesos de desarrollo, que constituyen sustento del paradigma de desarrollo sostenible: participación social, autogestión comunitaria, cooperación, corresponsabilidad, diálogo de saberes, equidad, ética ambiental. Junto a ellos aparecen otros más específicos del desarrollo sostenible: potencialidades de los territorios, formación de capacidades locales mediante procesos de sensibilización, capacitación y comunicación, autodesarrollo comunitario y educación ambiental.

Los procesos de diálogo enunciados en este eje se caracterizan por ser multiactorales e interinstitucionales, con participación de la academia, gobiernos —nacionales y locales—, funcionarios, actores local-comunitarios —entre ellos coordinadores y participantes de proyectos socioculturales—, líderes y lideresas comunitarios, decisores en materia de política ambiental, instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, entidades planificadoras, centros de investigación científica, empresas, sociedad civil, organismos de cooperación, asociaciones de personas con discapacidades, organizaciones y federaciones indígenas, gobiernos, entre otros. Como resultado, se observan sinergias entre el conocimiento científico y los saberes populares, producidos desde las comunidades e instituciones locales, respecto a las problemáticas ambientales y a las políticas y estrategias diseñadas por los gobiernos.

El tercer eje del libro integra diferentes procesos de diálogo que tienen como objeto diversas problemáticas del desarrollo: las migraciones; la comunicación y la cultura en los procesos de inclusión social en las localidades; grupos sociales con identidades sociales particulares según su posición en la estructura socioclasista; y los aportes al proceso liberador desde una concepción crítica e integral del desarrollo y el subdesarrollo. Temas transversales como políticas públicas, planificación y desarrollo territorial, gobernanza,

comunicación, cultura y participación ciudadana son incorporados en los análisis. En estos diálogos se articulan múltiples actores: Estado, organizaciones sociales comunitarias, academia, decisores, funcionarios del gobierno y grupos sociales.

Las metodologías y espacios de diálogo que se muestran en todas las experiencias son diversas: mesas de diálogo o de concertación, construcción de políticas públicas y estrategias, consultas públicas, proyectos sociocomunitarios, comisiones de trabajo, comunicación pública de la ciencia, seminarios de política social, espacio público en los medios de comunicación para el diálogo sobre problemas locales, entre otros. Todos ellos se caracterizan por la confluencia de diferentes visiones disciplinarias, perspectivas transdisciplinarias y participación multiactoral e interinstitucional; la naturaleza de las problemáticas analizadas y sus contextos revela, también, algunas desarticulaciones, asimetrías y conflictos presentes en estos procesos.

Una visión de conjunto del libro pone de manifiesto la articulación de las problemáticas analizadas. En un lugar preeminente, los propósitos del diálogo, todos orientados a la transformación social para un desarrollo inclusivo, sostenible y participativo. En relación con ello, la atención a las desigualdades y condiciones de vulnerabilidad —social y ambiental— presentes en los sujetos, grupos sociales, espacios y ámbitos contemplados; como resultado esperado o tangible, el mejoramiento de las condiciones de vida. Las políticas públicas se presentan como un eje transversal, cuyo efecto en las problemáticas tratadas es analizado y a las que se presentan diversas demandas y propuestas.

El volumen aporta un conocimiento situado en el que resultan relevantes los modelos de desarrollo, las peculiaridades de contextos específicos y de los actores involucrados. Las lecciones que emanan de las experiencias examinadas pueden contribuir a promover políticas de desarrollo sustentables en términos económicos, sociales y ambientales, así como a articular la investigación social y las políticas públicas.

Dr. C José Bell Lara  
Profesor Titular  
FLACSO-Programa Cuba  
La Habana, julio de 2022

Eje No. 1

# **Desigualdades, pobreza y vulnerabilidad**

# Gestión del desarrollo cultural comunitario: Experiencias y perspectivas del diálogo academia-política

Elaine Morales Chuco<sup>1</sup>

Beatriz Drake Tapia<sup>2</sup>

Naisvel González Herrera<sup>3</sup>

## Introducción

En la segunda década del presente siglo, Cuba ha ponderado la búsqueda de alternativas apropiadas para desarrollarse de manera sostenida en diferentes órdenes. Los documentos programáticos vigentes<sup>4</sup> recogen propuestas de políticas, objetivos, áreas, ejes y líneas de trabajo, que traducen una noción de desarrollo que apuesta —entre otros elementos— por la equidad, la sustentabilidad y la integralidad; apoyado en la planificación, las tecnologías de la información y las comunicaciones y en la innovación científica; lo cual propende a fortalecer los logros, a modernizar el país e incrementar el bienestar y la participación de la población.

En este sentido, el Programa de Desarrollo Cultural del Ministerio de Cultura está concebido como:

Una estrategia que define, evalúa, regula y facilita el control de la actividad general del Ministerio de Cultura en función de su encargo social y mediante su relación con organismos, entidades y personas naturales y jurídicas. Sitúa en primer plano a la creación artística y literaria y potencia su vocación de servicio, interactúa de manera permanente con la evolución de los procesos culturales y se proyecta hacia el conjunto de la sociedad toda en función del desarrollo humano (MINCULT, 2020, p.1).

En este programa se atisba el propósito de atemperar la concepción de desarrollo cultural a la visión de desarrollo humano, con expreso carácter multiactoral y pensado para llegar a todos los sectores de la sociedad. Sin embargo, evidencia implicación asimétrica de los actores, con participación protagónica para unos, en tanto el resto interviene en condición de complemento o beneficiario pasivo. Si bien supera la posición más elitista, que predestina

---

1 Doctora en Ciencias Psicológicas. Investigadora Titular en el Instituto Cubano de Investigación Cultural “Juan Marinello”. Coordina el equipo *Identidades y juventudes*. Profesora Titular a tiempo parcial en la Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana. Integra los Grupos de Trabajo de CLACSO: *Infancias y Juventudes* y *¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política*. Contactos: elamorales@cubarte.cult.cu; elamorales66@gmail.com

2 Máster en Ciencias de la Comunicación. Investigadora Agregada en el Instituto Cubano de Investigación Cultural “Juan Marinello”. Integra el equipo *Identidades y juventudes*. Doctorante en Ciencias de la Comunicación, Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. Contacto: bety.drake@gmail.com

3 Máster en Sociología. Investigadora Agregada. Especialista de la Dirección de Ciencia y Técnica de la Universidad de La Habana. Contactos: naisvel86@gmail.com, nais@nauta.cu

4 Lineamientos del Partido y la Revolución, Modelo Económico y Social de Desarrollo Socialista y Plan Nacional de Desarrollo 2030.

toda la cultura a segmentos elegidos y desconoce o demerita las capacidades y potencialidades de las mayorías para relacionarse con la cultura, deja ver cuestiones polémicas: primero, pondera las artes en el entramado de la cultura, con lo cual secundariza otros contenidos y reduce el alcance de esta; segundo, tal jerarquización relega las funciones dedicadas a la socialización de servicios y bienes artísticos, su decodificación y apropiación; tercero, se inclina a reafirmar la concepción funcionalista de emisor y consumidor, que suele conducir a ordenamientos de personas y grupos según acumulación de conocimientos y bienes; en consecuencia, tiende a reproducir desigualdades culturales.

Estas contradicciones conducen al tránsito hacia una posición cada vez más democratizadora de la cultura, signada por la equidad y la reducción de las desigualdades en esta esfera. Para estos fines, la sociedad cubana dispone de un sistema de instituciones culturales<sup>5</sup>, encargado de ejecutar la proyección asumida. De igual modo, la labor cultural se articula con el sistema de medios públicos de comunicación<sup>6</sup>. Ambos conciertan acciones en función del desarrollo cultural en el país. Es pertinente, además, convenir alianzas con las Ciencias Sociales, contentivas de diagnósticos, evaluaciones, pronósticos y estimaciones, capaces de hacer contribuciones al diseño y perfeccionamiento de políticas culturales encaminadas a reducir desigualdades.

El Instituto Cubano de Investigación Cultural (ICIC) “Juan Marinello”, pretende aportar al diálogo ciencia-política a partir de los resultados expuestos en compilaciones (Massón, 2017) y publicaciones seriadas.<sup>7</sup> Los estudios sobre la relación entre la gestión del desarrollo cultural comunitario (GDCC) y la gestión del proceso de producción cultural de la televisión local en el municipio Santa Cruz del Norte (Drake, 2018), y el proceso de diagnóstico y capacitación de especialistas de investigación de varias direcciones municipales y provinciales de cultura, en el tema de identidades culturales (Morales, 2017a), ofrecen datos acerca de la interrelación de los procesos institucionales, la configuración de brechas, y el rol de las Ciencias Sociales en torno al desarrollo cultural comunitario.

El presente artículo defiende la pertinencia del acompañamiento científico, en pos de la GDCC favorecedora de la equidad y la justicia social; debate sobre las reservas de los distintos actores del diálogo para reducir las desigualdades culturales, a partir de la ampliación de los márgenes de confianza en la relación y la legitimación de la innovación desde las Ciencias Sociales; y presenta las perspectivas de trabajo del Programa Sectorial de Ciencia

---

5 Compuesto por institutos —Instituto Cubano de la Música, del Libro y de Arte e Industria Cinematográfica—, consejos —Consejo Nacional de Artes Plásticas, de Casas de Cultura, de Artes Escénicas y de Patrimonio Cultural—, instituciones con funciones globales —Casa de las Américas, Biblioteca Nacional, Centro Nacional de Derecho de Autor y CUBARTE—. A partir del despliegue de sus funciones, existe un sistema de instituciones culturales en provincias y municipios —cine, galería de arte, museo, biblioteca, librería, casa de cultura—, donde radican Direcciones representativas del MINCULT encargadas de coordinar, controlar, acompañar e investigar los procesos culturales a nivel local. A ello se añaden entidades dedicadas a la formación —Universidad de las Artes, Centro Nacional de Escuelas de Arte y el subsistema de enseñanza artística en todo el territorio nacional—, la capacitación —Centro Nacional de Superación para la Cultura y sus filiales en todas las provincias del país— y la investigación. En esta última área se destaca el Instituto Cubano de Investigación Cultural “Juan Marinello”.

6 Integrado por agencias de prensa —Agencia Cubana de Noticias y Prensa Latina—, periódicos nacionales —Granma, Juventud Rebelde y Trabajadores— y 16 provinciales; canales nacionales —Cubavisión, Telerebelde, Educativo, Educativo 2 y Multivisión—, 16 provinciales, 17 municipales, uno internacional —Cubavisión Internacional— y 6 digitales; emisoras de radio nacionales —Radio Rebelde, Radio Progreso, Radio Reloj, Radio Musical Nacional y Radio Enciclopedia—, 19 provinciales, 74 municipales y una internacional —Radio Taíno— y revistas —Bohemia, Mujeres, Alma Mater, Caimán Barbudo, La Jiribilla y Cubahora (digital) —.

7 Revista *PERFILES de la Cultura Cubana*. [www.perfiles.cult.cu](http://www.perfiles.cult.cu)

Tecnología e Innovación (PSCTI) *Identidad Cultural Cubana y Latinoamericana. Su fortalecimiento ante las transformaciones económicas y sociales del mundo contemporáneo*.<sup>8</sup>

Además de esta introducción, el texto incluye referentes teóricos, herramientas metodológicas empleadas, resultados y discusión, y finaliza con las conclusiones, recomendaciones y referencias bibliográficas.

*Academia, comunidad y transformación social: la gestión del desarrollo social comunitario en la reducción de las desigualdades*

Los referentes teóricos permiten abordar la GDCC como un proceso activo y endógeno orientado al reconocimiento y recreación permanente de las prácticas e identidades culturales, y a la potenciación de la creatividad colectiva en la generación de iniciativas locales de transformación social; que apuesta por la participación ciudadana y la formación de los actores sociales, como resultado de los procesos de administración cultural que moviliza y del quehacer cultural desempeñado.

En las Ciencias Sociales cubanas se identifican aportes que contribuyen a establecer nociones, tópicos, premisas y propuestas metodológicas para su exitosa consecución (Macía, 2013; Martínez Casanova, 2011; Martínez y Expósito, 2011; Romero y Muñoz, 2014). Sobresale la *Metodología de Autodesarrollo Comunitario*<sup>9</sup> (Alonso et al. 2013); concepción de investigación y acción comunitaria centrada en lo endógeno, fundada en las posibilidades materiales y espirituales comunitarias, que asume, como principal fuerza motriz del cambio social, a las propias personas que padecen los malestares cotidianos procedentes de las contradicciones sociales (Díaz, 2017; Romero y Muñoz, 2014).

Así, la GDCC contribuye a empoderar comunidades y grupos desde sus culturas e identidades. En ello cobra significación el (auto)reconocimiento, la participación y la inclusión (de la Torre, 1995; Martínez Heredia, 2008; Morales, 2019). La identidad cultural en particular, tiene una fuerte connotación en los procesos de desarrollo local y comunitario, pues impactan comportamientos, ideologías, valores, tradiciones, la cultura popular tradicional y las creaciones artístico-literarias (Juliá y Deriche, 2019).

Esto implica fortalecer identidades culturales menoscabadas, erigidas sobre culturas subalternas o construidas por grupos demeritados culturalmente, como resultados de exclusiones y desigualdades. En tal situación se ubican las producciones regidas por códigos heterodoxos enarbolados por minorías y sectores excluidos, y las elaboraciones de los segmentos poblacionales que, por su edad, color de la piel, sexo, territorio de residencia y situación económica u otra distinción, quedan en los márgenes de lo reconocido socialmente.

Las identidades culturales construidas por jóvenes, al responder a su contexto y a las necesidades propias de este grupo, tienden a transgredir las normas y las herencias generacionales. Su legitimación requiere de políticas culturales inclusivas y emancipadoras,

---

8 El PSCTI es dirigido por el MINCULT y gestionado de conjunto por el ICIC y la Universidad Central “Martha Abreu” de Las Villas (UCLV). Tiene como antecedente el Programa Nacional homónimo (2017-2020) que gestionó la UCLV. Incluye el proyecto *Identidades culturales en jóvenes de La Habana. Valoración de las contribuciones de proyectos socioculturales comunitarios* (Morales, González, Drake y Pelier, 2021).

9 Elaborada por el Centro de Estudios Comunitarios de la Universidad Central “Martha Abreu” de Las Villas.

en las que lo generacional transversalice las proyecciones de la GDCC y del desarrollo humano (Morales, 2017a; Morales y González 2021; Vommaro, 2016).

Esta conexión abre la oportunidad para fomentar la equidad y reducir las desigualdades en el contexto comunitario (Zabala et al., 2015; Zabala y Fundora, 2018). La mirada hacia las desigualdades culturales implica resaltar el componente simbólico de las brechas, los contextos de emergencia y su dinamismo en la vida cotidiana (Bourdieu, 1990; Morales, 2017b; Romeu, Álvarez y Pech; 2018; Szmukler, 2008), así como su manipulación mediática (Hopenhagen, 2002). De modo que se trascienda la referencia al consumo cultural y se extienda a la participación, la producción y la decisión, en tanto partes articuladas de los derechos culturales, que preste atención a las diferencias, los recursos y la conexión (Barbieri, 2020).

Las investigaciones cubanas sobre desigualdades culturales no abundan; los datos al respecto constituyen, en no pocos casos, resultados colaterales de otros temas, o indagaciones enfáticas en el consumo cultural, ya sea en torno a la moda, la lectura u otra modalidad de práctica cultural (Jiménez y Álvarez, 2020; Morales, et al., 2020).

La GDCC ensancha las potencialidades para visibilizar y frenar las asimetrías culturales a nivel local. Para ello se sustenta en las siguientes premisas:

- La perspectiva cultural es imprescindible para comprender los procesos de desarrollo.
- El espacio comunitario resulta trascendental en el análisis de la dimensión cultural del desarrollo.
- La concepción de la comunidad como sujeto de su propio desarrollo debe ser explícitamente incorporada en las políticas públicas.
- La sustentabilidad constituye eje esencial del desarrollo comunitario, a partir de la educación para la participación, la potenciación de los recursos locales y la preparación para la autogestión y la sostenibilidad.
- Tiene un alcance estratégico, lo cual se conecta con el papel del Estado en la conducción del desarrollo local y en los avances hacia el autogobierno social; concretado en la descentralización territorial, la autonomía comunitaria y la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Requiere procesos formativos e investigativos que potencien la conciencia crítica sobre las realidades a transformar, el fortalecimiento de capacidades para la gestión, participación y creación de estrategias colectivas e iniciativas locales que conduzcan a los procesos de cambio.
- El principio de autodesarrollo comunitario permite entender lo comunitario como cualidad del desarrollo y vínculo de equidad en las relaciones sociales; lo cual implica la acción colectiva como forma real de participación y cooperación en torno a un proyecto común.

En el contexto de la GDCC, el diálogo ciencia-política es una modalidad de participación social de actores sociales, imprescindible para hacer notar y conciliar proyecciones gubernamenta-



les e institucionales de distinto nivel, con propuestas comunitarias y de grupos poblacionales determinados, que legitimen el proceso de entendimiento y transformación social.

### **Contextualización metodológica**

Los estudios en cuestión se realizaron entre 2014 y 2017 de manera paralela, siguiendo etapas propias de cada caso. Emplearon el enfoque cualitativo, con diseños que responden a la Teoría Fundamentada y a la Investigación-Acción-Participativa (Hernández et al., 2014). Por una parte, intervinieron vecinos de la localidad Santa Cruz del Norte, funcionarios del gobierno municipal, actores de instituciones culturales del municipio —incluido del canal “TeleMar”—, y estudiantes de preuniversitario; por otra, especialistas de investigación y promoción cultural de Direcciones provinciales y municipales del MINCULT de todo el país, especialmente de las provincias de Villa Clara, Granma y Santiago de Cuba. Estos rasgos denotan diversidad según territorios y ocupación; se añade variedad generacional, por género y color de la piel.

Se emplearon técnicas que permitieron la expresión abierta de los sujetos —entrevistas, técnicas participativas y observación—, unido al análisis de contenido aplicado a documentos y audiovisuales. Se recopilaron datos referidos a experiencias, percepciones, representaciones y aspiraciones individuales y grupales; procesados mediante categorías que posibilitaron jerarquizar y triangular informaciones. Se asumió la concepción histórica, contextualizada, que reconoce el carácter procesual de los fenómenos y de los estudios.

### **Comunicación e investigación territorial. Aportes y limitaciones de la gestión del desarrollo cultura comunitario**

La investigación realizada en el municipio Santa Cruz del Norte, cuestiona cómo la gestión de un medio televisivo local puede articularse con el entramado cultural del territorio en función de aportar a la GDCC.

El análisis de contenido cualitativo de la programación del canal “TeleMar”, revela su contribución a visualizar el quehacer cultural comunitario, mediante la exposición de la vida cultural del municipio; muestra la preponderancia de temáticas relacionadas con los valores culturales del municipio (figura 1): las historias, costumbres y tradiciones, personajes locales relevantes, el patrimonio local, el arte y la literatura, la cultura culinaria, y las actividades culturales del territorio. Ello confirma el apego del medio a las identidades locales y su contribución a la GDCC, mediante el reflejo en la programación de la capacidad creativa local.



Figura 1 Temáticas favorecidas por el medio según su aparición en los programas



Asimismo, ha promovido el talento artístico local, al involucrar al movimiento de artistas aficionados y a vecinos vinculados a proyectos culturales comunitarios. Ha contribuido al rescate, protección y conservación del patrimonio local mediante su divulgación, y ha mostrado la diversidad cultural del municipio.

Los miembros de la comunidad que reciben la programación con relativa frecuencia, expresan sus aportes y limitaciones. Formulan demandas para el mejoramiento del canal, que reconocen como suyo, dado el carácter cercano de sus contenidos y su vinculación con los valores e identidades locales (Ver figura 2).

Figura 2 Valores concedidos a TeleMar por su teleaudiencia



Entre las demandas más socorridas se encuentran los programas participativos, muestra del interés de los pobladores por verse en pantalla e intervenir de manera activa en la televisora. Una buena parte de encuestados (41,9%), entrevistados y participantes de los grupos de discusión, considera que las temáticas que se abordan en la programación del canal se concentran en la cabecera municipal, en detrimento del reflejo de la realidad de otros asentamientos. Estos planteamientos adquieren mayor connotación en residentes de comunidades alejadas, quienes desean encontrar un espacio en su televisión municipal. El tratamiento novedoso de los temas y el privilegio de historias de los coterráneos, también emergieron con singular fuerza.

Respecto a las relaciones entre la televisión local y la institucionalidad cultural municipal, fue comprobado que, aun cuando la primera se ha convertido en uno de los principales resortes de la gestión cultural en el municipio, las alianzas entre ellas carecen de sistematicidad y

voluntad de ambas partes. En buena medida, es resultado de la falta de coordinación y de la limitada comprensión, por parte de los actores, acerca de la contribución que puede generar la comunicación y la cultura a las estrategias de desarrollo local.

Las relaciones entre las instancias en cuestión, se concretan en la proyección televisiva del quehacer cultural y en la actuación de la televisión local como agente transmisor de las actividades culturales del territorio, para lo cual la institucionalidad cultural municipal solo constituye fuente de información o referente. Por otra parte, los actores del ámbito cultural sienten que la televisión no cubre totalmente sus demandas, precisamente, porque el medio se concibe como difusor de las acciones y no como dinamizador del desarrollo sociocultural del municipio o como aliado para facilitar en las comunidades procesos de transformación.

A partir de esta investigación, se ejecutaron acciones para establecer alianzas que incluyen a la televisión local, al gobierno y diferentes instituciones del municipio, en aras de aplicar estrategias de desarrollo local y de posicionamiento de la televisión local, no solo como medio de difusión de actividades y proyecciones, sino como ente activo y transformador. En lo anterior, se privilegiaron lugares de difícil acceso y zonas de silencio. Se promovió la participación directa de la comunidad en procesos comunicativos de la televisora; la construcción comunitaria de una programación de su interés, y la impartición de talleres audiovisuales con adolescentes que tributaron a la creación de materiales audiovisuales destinados a ser transmitidos en la televisión local.

Por su parte, la indagación acerca de las fortalezas de las direcciones municipales y provinciales de cultura, para potenciar el tema de las identidades culturales de los jóvenes en la proyección de la gestión sociocultural de sus territorios, evidenció un conjunto de oportunidades y limitaciones objetivas y subjetivas, que abarcan el diseño y concreción de las políticas, estrategias y planes de trabajo, la infraestructura disponible y la preparación profesional.

Los proyectos culturales que pretenden fortalecer las identidades culturales están diseñados y protagonizados por representantes de las instituciones culturales, en su mayoría personas adultas. En las estrategias de trabajo afloran verticalismo y yuxtaposición de las acciones. Las instituciones gubernamentales de nivel municipal tienden a disputarse el rol central, en especial la formación de adolescentes y jóvenes, y pugnan por avalar los buenos resultados de su quehacer. Las insuficiencias en el ejercicio de los encargos correspondientes —investigación y promoción de la identidad cultural—, son rehusadas y traspasadas a instituciones análogas, a la comunidad o a las familias, con lo cual muestran cierta evasión de sus responsabilidades.

A pesar del uso frecuente de los términos identidad y juventud, emergió la insuficiencia de referentes teóricos sólidos para abordarlos en trabajos concretos. La identidad cultural se presenta como tópico de *mayor complejidad*, difícil de ser desentrañado, por lo que se soslaya su abordaje. En alusión a las capacidades profesionales, plantean la carencia de herramientas metodológicas para fundamentar su labor y *trabajar con los jóvenes*.

Si bien las proyecciones del sistema de instituciones de la cultura han priorizado los públicos infantil, adolescente y juvenil, y temas como identidades y consumo cultural, el

marco de la superación profesional de sus especialistas no agota estos temas. El afán se dirige al consumo cultural, un tanto divorciado de la participación cultural; al tiempo que la identidad cultural no se conecta con saberes disponibles a nivel municipal y local.

De la población joven reconocen su complejidad desde el punto de vista psicológico, ideológico y político; y aducen la necesidad de dominar teórica y metodológicamente el trabajo a realizar. Predomina la concepción biologicista de la persona joven, que acentúa la inferioridad con respecto a la adulta: “los jóvenes tienen menos edad, menos experiencia”. Esa concepción conduce —en la mayoría de los casos— a posturas paternalistas, rechazadas de verbo, pero asumidas de hecho, las cuales traen consigo una absoluta responsabilidad adulta. Desde este adultocentrismo, las instituciones culturales diseñan proyectos y acciones distantes de los intereses culturales del segmento juvenil.

Los especialistas emiten, de manera más o menos definida, concepciones reduccionistas de las juventudes, ya sea como destinataria pasiva de acciones institucionales, consumidora anárquica e insaciable o limitada en sus posibilidades de crear y participar. Ello justifica que el grupo adulto concentre el poder y el reconocimiento en el trabajo cultural en las comunidades: “trabajan para garantizar su bienestar”.

Manejan dos imágenes de persona joven opuestas exponencialmente: una pletórica de virtudes, que evalúan de modo favorable, y otra que subestima o ignora las propuestas institucionales y es merecedora de críticas. Aflora, asimismo, la existencia de estereotipos y actitudes prejuiciadas, instaladas en los roles institucionales.

El diagnóstico en general arrojó pobre conocimiento de la diversidad cultural de los diferentes grupos poblacionales, y de las juventudes en particular; también jerarquización o réplica de proyectos y acciones de interés institucional nacional, más que de construcciones locales; e insuficiente preparación profesional para abordajes complejos.

## **Comunicación e investigación territorial: la gestión del desarrollo cultural comunitario en la reducción de las desigualdades**

De los datos presentados se derivan algunas certezas, alrededor de los vínculos entre comunicación e investigación de la identidad cultural en el espacio local, con implicaciones para la gestión del conocimiento y las políticas públicas dirigidas a reducir las desigualdades:

Los procesos de cambio que apuestan por el espacio local en la construcción del desarrollo sostenible, con equidad y justicia social, requieren de una gestión cultural comunicativa e innovadora, no instrumental, sino que despliegue potencialidades municipales, capacitación de actores sociales, construcción de consensos, integración comunitaria, impulso a la participación ciudadana y movilización de la creatividad colectiva para (re)conocerse y (auto)transformarse.

La televisión local tiene considerables potencialidades para favorecer la GDCC, en tanto puede enriquecer prácticas y valores culturales locales; propiciar una red de articulaciones entre instituciones, organizaciones y actores del desarrollo local;

funcionar como espacio de canalización de problemas comunitarios; facilitar una participación sustantiva de los actores locales en el medio y que estos se apropien realmente de los procesos y contenidos comunicacionales.

La investigación cultural sistemática y sistémica, como parte de la GDCC, puede develar temas, problemáticas y actores que permanecen invisibilizados y que resultan centrales para el desarrollo local. Puede, asimismo, denotar estigmas, jerarquizaciones, y tensiones; contribuir a fortalecer las capacidades profesionales —personales e institucionales— y a fortalecer su espacio en el sistema de ciencia, tecnología e innovación municipal. Es válida para identificar retos y riesgos en el perfeccionamiento de estrategias y procedimientos de trabajo.

La acción institucional actual privilegia la concepción de derechos en el ámbito cultural, centrada en el consumo de la oferta institucional y relega otros aspectos como la participación cultural efectiva y equitativa de los diversos grupos, pertinente para decidir el diseño de la oferta afín a sus necesidades, robustecer las identidades y articularse con otras áreas desarrolladoras.

La visión de derechos culturales, tendiente a homogeneizar preferencias y prácticas de los diferentes grupos poblacionales, suele invisibilizar elementos importantes que les diversifican —generación, color de la piel, territorio de residencia, ocupación y género— relacionados con el origen y la clase social, y desde los cuales se construyen diferencias e identificaciones culturales relevantes. El tránsito hacia el reconocimiento de derechos culturales a participar, decidir y producir, favorece perspectivas de trabajo cultural dirigidas a decodificar sustrato de las diferencias y a reducir desigualdades.

Asumir el cambio social, desde una visión integral, intersectorial y multiactoral, debe reflejarse en políticas públicas que acompañen estos procesos de producción simbólica, reconozcan la diversidad cultural de las comunidades, se conecten con prácticas culturales locales y orienten la gestión de la investigación de los medios locales y la cultura en general. A la vez que contribuyan a formar sujetos sociales comprometidos, entendidos como auténticos protagonistas de los procesos de transformación social, encaminados a reducir desigualdades.

### **Algunas proyecciones del diálogo academia-política en la gestión del desarrollo cultural comunitario**

La concepción nacional en términos de políticas de ciencia e innovación, incluye el fomento de la investigación social, y la introducción de sus resultados en la toma de decisiones y en la práctica social así como la importancia de fortalecer la formación y capacitación continuas de los cuadros, gestores, decisores y personal técnico en general. No obstante, se requiere de acciones prácticas que permitan articular la tríada gestión del conocimiento - comunicación - cultura.

Desde el punto de vista estratégico, el PSCTI ya referido, propone acciones e investigaciones para fortalecer la identidad cultural cubana, latinoamericana y caribeña, con lo cual tributa a su evaluación, pronóstico y desarrollo en el contexto de cambios económicos y

sociales a nivel nacional, regional y mundial. A tal efecto, se desglosa en tres líneas temáticas: 1) Caracterizar y evaluar la fortaleza y dinámica de la identidad cultural en los principales componentes de la estructura social y tipos de territorio. Ello implica identificar y evaluar las tendencias en los distintos grupos socioclasistas y segmentos poblacionales; 2) Evaluar la efectividad de las acciones que realizan las principales instituciones socializadoras para fortalecer la identidad cultural. Incluye la referencia al papel de los medios de comunicación, las instituciones culturales, los grupos portadores, entre otros, que constituyen espacios formativos y de participación ciudadana; y 3) Caracterizar y evaluar el impacto de las agresiones culturales que enfrenta el país.

A partir de tales propósitos, se esperan resultados en consonancia con el *Programa de Desarrollo Cultural*, que sin dudas, lo fortifican y contribuyen a avanzar hacia niveles superiores de desarrollo humano; se prevé elaborar propuestas encaminadas a fortalecer políticas culturales, a tono con las transformaciones socioeconómicas actuales y los procesos identitarios desde la participación comunitaria.

Sin embargo, es necesario hacer hincapié en las intenciones referidas al abordaje desde y para lo local, sobre todo, aquellas que permitan democratizar la cultura, reconocer y legitimar las producciones, la participación y la decisión de todos los segmentos de la sociedad cubana.

## Conclusiones

Los acercamientos a la gestión de los procesos de comunicación e investigación que tienen lugar en municipios y comunidades resultan pertinentes para develar diferentes aristas de la perspectiva cultural del desarrollo comunitario. La caracterización de la televisión local, en cuanto a los contenidos de la programación, los actores implicados y las necesidades de los diferentes grupos poblacionales tributan datos útiles para comprender aciertos y asuntos pendientes de lo local en el sistema de medios. La descripción de los puntos esenciales de la investigación en el contexto de las direcciones provinciales y municipales de cultura, permite revalorizar el aporte del quehacer investigativo desde un modelo que valide los saberes y fortalezca las capacidades de todos los actores, con independencia de los estatus preestablecidos.

El enfoque cualitativo ratifica su pertinencia para gestionar conocimientos, comprometidos con las historias y saberes locales, así como para generar avances en la participación ciudadana en los procesos de investigación y comunicación. Las metodologías que facilitan la implicación horizontal y multiactoral de los diversos grupos representativos de la sociedad, contribuyen al diálogo entre ciencia y política, así como a solidificar los nexos al interior de los subsistemas que representan.

Los modos de interacción entre el proceso de gestión de la investigación cultural y las políticas culturales, muestran resultados en diversos planos. Desde el punto de vista programático, la conexión está refrendada por el sistema de instituciones de ciencias del MINCULT, que incluye unidades de ciencia y técnica y grupos asociados. En el nivel operativo,

la conexión tiene áreas de fortalezas y de debilidades, vinculadas a la concepción de cultura que sustenta toda la proyección. Privilegiar arte y literatura conduce a jerarquizar y valorar los resultados asociados con la producción y consumo de bienes artísticos, desplazando a segundo plano aquellos relacionados con la noción más amplia e integradora de cultura. Asimismo, ponderar la vocación de servicio del sistema de instituciones culturales, incluyendo las de investigación, desequilibra las relaciones entre quienes actúan en tales procesos, asignando a unos las funciones de aportar y a otros las de recibir, lo cual puede reforzar posiciones pasivas y paternalistas, y respaldar desigualdades.

Las indagaciones sobre los vínculos entre las esferas cultural y comunicativa en los espacios locales, develan que no siempre se articulan de las maneras deseables los sistemas de construcción simbólica en aras de contribuir a la cohesión social y al desarrollo cultural de los territorios. Ello se asocia a políticas públicas con visión limitada de las necesarias imbricaciones de todos los actores en función de la GDCC; concepciones restringidas por parte de los actores y decisores —a partir de una visión extensionista de la cultura donde la comunicación funciona como transmisión o puente de acceso—; reducción de las políticas al espacio estatal-institucional; y a la operatividad carente de sinergias que expresan relaciones de dependencia más que de intercambio.

El PSCTI constituye una oportunidad para cerrar las brechas entre ciencias y políticas en el orden cultural. Sus objetivos, líneas de investigación y perspectivas de resultados recorren zonas importantes para el perfeccionamiento del desarrollo cultural y su mejor posicionamiento en la proyección de desarrollo humano en el país.

## **Recomendaciones**

Las acciones pudieran estar encaminadas a:

- a. Incentivar la realización de investigaciones que atiendan las articulaciones entre los procesos culturales, comunicativos, identidades y desarrollo en los espacios locales.
- b. Considerar los resultados de estos estudios como insumos para la toma de decisiones y la actualización de políticas públicas que acompañen, definan e impulsen la integración de los procesos comunicativos y culturales que se gestionan y desarrollan en los territorios.
- c. Favorecer la capacitación y formación de los decisores, gestores de políticas y actores institucionales acerca de la dimensión cultural, innovadora y comunicativa del desarrollo local y de las necesarias imbricaciones entre los procesos comunicativos, investigativos y culturales para la consecución del cambio social.
- d. Avanzar en la conducción de procesos participativos que estimulen el protagonismo ciudadano en la administración cultural y en la gestión de procesos culturales a nivel local: identificación de problemas, potencialidades y oportunidades de las comunidades, formulación de propuestas, toma de decisiones, ejecución y evaluación

de las acciones y despliegue de la creatividad colectiva en los procesos culturales y comunicativos comunitarios.

- e. Trabajar en la concepción de proyectos comunes entre la institucionalidad cultural municipal, los medios televisivos locales y las direcciones provinciales y municipales de cultura.
- f. Fortalecer y diversificar los espacios de intercambio entre los proyectos y experiencias culturales de las comunidades y asentamientos locales, como expresión de la diversidad y riqueza cultural de los territorios.
- g. Concebir alianzas intersectoriales, interinstitucionales y otras, que rebasen el espacio estatal-institucional, y coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida y al desarrollo integral y sostenible de los territorios.

El estudio de las relaciones ciencia-comunicación-cultura-desarrollo, puede constituir un camino necesario no solo para teorizar sobre los vínculos entre los procesos comunicativos, investigativos y culturales que tienen lugar en los territorios, sino que debe situarse en aquella propuesta de investigaciones que promueve la reflexión crítica y activa de los sujetos sociales sobre su propia realidad y propicia actualización de los contenidos de los derechos culturales y cambios estructurales en la sociedad de manera responsable.



## Referencias

- Alonso, J.; Riera, C.M. y Rivero, R. (2013). Fundamentos conceptuales y metodológicos del autodesarrollo comunitario como alternativa emancipadora (ponencia). *XI Taller Internacional de Comunidad, historia y desarrollo*. Santa Clara, Cuba.
- Barbieri, N. (2020). Es la desigualdad, también en cultura. *Cultura y Ciudadanía*, Ministerio de Cultura y Deporte.
- Bourdieu, P. (1990). *Sociología y cultura*. Editorial Grijalbo, S.A.
- de la Torre, C. (1995). Conciencia de mismidad: identidad y cultura cubana. *TEMAS*. (2). pp.111-115.
- Díaz, A. (2017). *La concepción de comunidad en el principio de Autodesarrollo Comunitario desde la sociología clásica europea*. (tesis de doctorado). Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas. <http://dspace.uclv.edu.cu:8089/handle/123456789/8789>
- Drake, B. (2018). *Televisión local y cultura. Acercamiento a la relación entre la gestión del desarrollo cultural comunitario en el municipio Santa Cruz del Norte y la gestión del proceso de producción cultural de la televisión local “TeleMar”*. (informe de investigación). Instituto Cubano de Investigación Cultural “Juan Marinello”.
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ª ed.). Mc Graw Hill Education.
- Hopenhayn, M. (2002). El reto de las identidades y multiculturalidad. *Pensar Iberoamérica. Revista de Cultura* (0). pp.1-10.
- Jiménez, R. y Álvarez, J. (2020). *Desigualdades, participación y consumo cultural: Análisis interseccional del contexto cubano 2008-2018*. Publicaciones Acuario, FLACSO-Cuba.
- Juliá, H.E. y Deriche, Y. (2019). Cultura y desarrollo humano local en Cuba. En CIEM, PNUD, (Eds.). *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Cuba-Cuba 2019. Ascenso a la raíz: La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba*. pp.152-177.
- Macía, R. (2013). *El trabajo sociocultural comunitario. Fundamentos epistemológicos, metodológicos y prácticos para su realización*. Universidad de Las Tunas.
- Martínez, A. y Expósito, E. (2011). La gestión cultural en las instituciones culturales urbanas. *Santiago*. (125). pp.33-55.
- Martínez, M. (2011). *Aspectos socioculturales del desarrollo comunitario*. Editorial Feijóo.
- Martínez, F. (2008). Identidad y cultura nacionales: historia y temas actuales. En Pérez, E. y Lueiro, M. (Eds.), *Antología de Caminos. Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*. Editorial Caminos. pp.150-175.
- Massón, C. (Ed.). (2017). *Cultura: Debate y reflexión. Anuario Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello*. Instituto Cubano de Investigación Cultural “Juan Marinello”.
- Ministerio de Cultura. (2020). *Programa de Desarrollo Cultural*. Documentos de trabajo del Ministerio de Cultura.
- Morales, E. (2017a). *De las instituciones culturales y sus especialistas*. (informe de investigación). Instituto Cubano de Investigación Cultural “Juan Marinello”.
- Morales, E. (2017b). Lo cultural de y en las desigualdades. Algunas expresiones en la población joven. (ponencia). *II Taller Problemas teóricos y metodológicos en el estudio de las desigualdades*. Instituto Cubano de Investigación Cultural “Juan Marinello”.



- Morales, E. (2019). *Identidades, culturas y juventudes. Nociones en diálogo en el contexto cubano actual*. (informe de investigación). Instituto Cubano de Investigación Cultural “Juan Marinello”.
- Morales, E. y González, N. (2021). Identidades en jóvenes de La Habana. Tendencias del entramado generacional y cultural (ponencia). *La Cultura en la Revolución, Aportes en la salvaguarda de nuestra identidad. XV Conferencia Regional de Estudios Culturales*. Editorial Samuel Feijóo.
- Morales, E.; González, N.; Drake, B. y Pelier, I. (2021). *Identidades culturales en jóvenes de La Habana. Valoración de las contribuciones de proyectos socioculturales comunitarios*. (proyecto de investigación). Instituto Cubano de Investigación Cultural “Juan Marinello”.
- Morales, E.; Sarduy, Y.; Hernández, A. y Díaz, O. (2020). Identidades en adolescentes y jóvenes en la capital cubana. Explorando el impacto de las desigualdades. En Mayer, L.; Domínguez, M.I. y Lerchundi, M. *Las desigualdades en clave generacional hoy. Las juventudes y las infancias en el escenario latinoamericano y caribeño*. CLACSO. Colección Grupos de Trabajo. GT Infancias y Juventudes. pp.121-148.
- Partido Comunista de Cuba. (2017). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021. Documentos del 7mo Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017, Tabloides I y II.
- Romero, M.I. y Muñoz, M.R. (2014). Comunidad y desarrollo comunitario: aspectos teóricos y metodológicos. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 2(2). pp.77-89.
- Romeu, V; Álvarez, M. y Pech, C. (2018). Desigualdad social y cultural. Consumo cultural y representaciones sociales niños, adolescentes y jóvenes en la Ciudad de México. *Política y Cultura* (50). pp.203-224.
- Szmukler, A. (2008). *Culturas de desigualdad, democracia y cohesión social en la región andina*. IFHC, CIEPLAN.
- Vommaro, P. (2016). Juventudes latinoamericanas: diversidades y desigualdades. *TEMAS* (87-88). pp.4-11.
- Zabala, Ma. C; Echevarría, D.; Muñoz, M.R. y Fundora, G.E. (Eds.). (2015). *Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Zabala, Ma. C. y Fundora, G.E. (Eds.). (2018). *Desarrollo local y equidad en Cuba*. FLACSO. Editorial de Ciencias Sociales.

# Experiencia cubana de articulación del diálogo ciencia y política ante las desigualdades y vulnerabilidades

José Alfredo Villarreal Valera<sup>1</sup>

*“La ciencia médica, en su núcleo más interno y esencial, es una ciencia social”* (Rojas, 2004)

## Introducción

Reflexionar y socializar —desde la perspectiva sociológica— concepciones y experiencias en torno a la salud en momentos en que el mundo en general y Latinoamérica en particular, sufren por la pandemia de la COVID-19, es una necesidad imperiosa. Para ello, son muy valiosos los aportes sociológicos que con relación al binomio salud-enfermedad se pueden encontrar en el pensamiento de C. Marx (1844), E. Durkheim (1966), T. Parsons (1951) o E. Goffman (1961), entre otros, en los que se legitima la salud como institución social, por lo que las relaciones dialógicas entre actores sociales resultan vitales para atenuar las vulnerabilidades, agravadas a partir de la situación epidemiológica existente.

La salud constituye uno de los derechos humanos más preciados, por lo que su defensa en todos los campos es totalmente pertinente. Uno de esos frentes es el de las Ciencias Sociales en general. Para estas reflexiones, aportan postulados epistémicos-conceptuales y metodológicos, así como claves desde la concepción materialista de la sociedad y definiciones de la salud, concebida como problema social. La salud es un proceso que se da en los marcos de la socialización, en el entramado social y en su conservación o alteración convergen múltiples causas, las cuales transitan por lo cultural, lo social, lo político, lo económico y en ello intervienen diferentes actores e instituciones sociales, así como los Estados (Villarreal, 2013).

La Sociología ha demostrado su validez en el estudio de los procesos vinculados a la salud y la enfermedad, al llevar un conjunto de conceptos de su teoría general a este campo. De este modo, ayuda a explicar cómo los eventos de la salud y sus conductas relacionadas, están influenciadas por factores sociales. La comprensión y estudio del sistema de salud como institución social y del papel de los actores sociales en los problemas de salud, propio de la Sociología, puede contribuir con sus resultados a la articulación dialógica de políticas y ciencias a nivel macrosocial. El estudio de los problemas de salud logra integralidad, cuando parte de su consideración como problema social.

## Acercamiento a la filogénesis de la salud en el pensamiento sociológico

Ante todo, es necesario precisar que el término filogénesis no se emplea aquí con un sentido biológico, sino social. Se trata pues, de hacer una breve incursión en el origen, formación y desarrollo evolutivo de las concepciones de salud desde la perspectiva sociológica, lo que

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociológicas. Profesor Titular de la Universidad de Granma, Cuba. Contacto: [jvillarrealv53@gmail.com](mailto:jvillarrealv53@gmail.com)

supone el tránsito del pensamiento biologicista que durante mucho tiempo caracterizó a la práctica médica, al pensamiento social como resultado, entre otros factores, de diversas situaciones ocurridas a escala micro o macrosocial como las crisis económicas, los problemas medioambientales, las guerras, el crecimiento gigantesco de los conocimientos de las ciencias naturales y sociales, el extraordinario desarrollo de la tecnología en general y particularmente en las ciencias biomédicas, las epidemias y pandemias, que han incidido en cambios de mentalidades, actitudes y consideraciones que aún resultan insuficientes, de lo que desafortunadamente es una prueba irrefutable la COVID-19. A los efectos de este texto entiéndase la filogénesis, como los fundamentos que explican el proceso de desarrollo o evolución de las concepciones sociológicas acerca de la salud (Villarreal, 2012).

Dicho proceso tiene como antecedentes más remotos la concepción de la medicina social a escala mundial que viene desde el siglo XIX, lo que da fe de su evolución histórico-lógica. A lo largo de esta centuria, la medicina estuvo absorbida por la investigación, obteniéndose importantes avances en las técnicas y los procedimientos. Luego prevaleció el concepto de la especialización, que le proporcionó a esa ciencia un gran desarrollo, pero presentaba sus limitaciones ya que los médicos trataban la enfermedad, no a enfermos, órganos y sistemas, no a personas, lo que despersonalizaba la práctica médica.

Lo anterior se contrapone a la concepción actual de la medicina social, que define como principio general, que en esa práctica existen enfermos, no enfermedades. Alude a la importancia de considerar a cada paciente como un caso particular, en tanto que cada ser humano es una unidad bio-psico-social y cultural, por lo que requiere atención particularizada y específica a una serie de factores que inciden en la salud.

Uno de los antecedentes más remotos acerca de la salud, expuesto desde un posicionamiento humanista de evidente enfoque social, se encuentra en François Marie Arouet (1694-1778).<sup>2</sup> A él corresponde la expresión en la que se precisa que la salud es demasiado importante para dejarla solo en manos de los médicos, lo cual puede sugerir que también debía ser investigada y tratada desde otras ciencias, incluyendo a las diversas disciplinas de las Ciencias Sociales. La misma visión manifestó en otro momento histórico, aunque refiriéndose al término medicina, Georges Benjamin Clemenceau (1841-1929), médico, periodista y político francés.

La teoría sociológica de Carlos Marx —y por extensión de Federico Engels— es un precedente insoslayable para comprender, a partir de su concepción dialéctico materialista de la historia, o sea, de los fenómenos sociales y de la interacción entre condiciones económicas e instituciones sociales, la interpretación materialista en el estudio de la salud como institución social.

La sociología marxista, al plantear el carácter determinante de las relaciones económicas en el desarrollo social, considera la interacción de estas respecto a la salud y sus instituciones, revela la interacción directa entre el capital y el comportamiento de variables como pobreza y clase social, profesión y tipos de enfermedad, entre otras. En su teoría, demuestra la

---

2 François Marie Arouet, más conocido como Voltaire, escritor, historiador, filósofo y abogado francés que figura como uno de los principales representantes de la Ilustración del siglo XVIII, un período que enfatizó el poder de la razón humana, de la ciencia y el respeto hacia la humanidad.

dependencia que a nivel macrosocial tiene la organización social y el sistema de salud. Marx y Engels aportaron importantes tesis y claves sociológicas a la sociología médica:

- Elaboraron un marco teórico metodológico para el análisis de la salud del proletariado y los diversos fenómenos vinculados con dicho proceso.
- Establecieron relaciones empíricas entre la salud y los fenómenos sociales derivados de la explotación capitalista (hacinamiento, desnutrición, intensidad y condiciones de trabajo, entre otras).
- Expusieron empíricamente varias tesis utilizadas actualmente en esta disciplina sociológica, por ejemplo: cada sociedad posee sus propias condiciones y patologías en consonancia con el modo de producción prevaleciente; la posición social incide en la morbilidad y mortalidad, la esperanza de vida y el acceso a los servicios médicos.

Marx aporta, además, otras claves: modo de producción, ser social, conciencia social, clases sociales, ideología, enajenación, de gran valor en el plano teórico metodológico para estudiar y entender los procesos vinculados a la salud de individuos, grupos y comunidades.

... la medicina debe sintetizar las bondades del enfoque higiénico social y el epidemiológico desde las posiciones de la esencia social del hombre, su naturaleza sociobiológica y la estructura biosicosocial del individuo (...) contribuyendo así a la conformación de la ciencia única del hombre que avizoró Marx (Aldereguía, 1995, p.5).

En los *Manuscritos Económicos y Filosóficos de 1844*, Carlos Marx expone su visión relacional de los procesos naturales y humanos y la expresa en la concepción materialista de la historia. Desde este enfoque la salud, como proceso en interdependencia con el contexto histórico real, se construye sobre la base de la práctica material, es un resultado cultural de la vida material. Marx considera la interacción de la vida económica respecto a la salud y sus instituciones cuando pone al descubierto cómo la polarización del capital y con él, de la riqueza en manos de la burguesía industrial, es directamente proporcional a la existencia de la clase obrera dueña de la tríada pobreza-profesión-enfermedad.

También Federico Engels en su obra *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1845), establece la interacción entre la estructura socioclasista y el mundo de la salud. En ella nos proporciona fuentes para abordar la problemática de la salud, donde el elemento central está en incorporar el aspecto económico o de clase y el acceso al mismo cuando se refiere a la mortalidad de niños en los marcos de la clase obrera en edades tempranas.

Describe la situación de esta manera:

En el prólogo de F. Engels a la tercera edición alemana (1885) de la obra de C. Marx *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, reconoce que este descubrió una ley que tiene para la historia la misma importancia que la ley de la transformación de la energía para las Ciencias Naturales, lo que viene a reforzar la concepción materialista de la interacción

entre la estructura y la superestructura social, incluyendo en esta última las condicionantes y prácticas de salud como parte de la vida ideológico-espiritual de la sociedad.

Federico Engels, en su carta a José Bloch (1890), hace alusión a factores que se relacionan con la salud (costumbres, tradiciones, significados, prácticas de salud) cuando señala que:

Según la concepción materialista de la historia, el factor que en última instancia determina la historia es la producción y la reproducción de la vida real ... la situación económica es la base, pero los diversos factores de la superestructura que sobre ella se levanta ejercen también su influencia. Son las premisas y condiciones económicas las que deciden en última instancia, ... pero también desempeñan su papel, aunque no sea decisivo, las condiciones políticas, y hasta la tradición, que merodea como un duende en las cabezas de los hombres (Engels, 1974, p.514).

La concepción cubana actual de carácter social acerca de la salud, tiene por base esencial los aportes sociológicos de los clásicos del marxismo y el pensamiento humanista y solidario del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz (Villarreal, 2013).

Por su parte Émile Durkheim (1858-1917), sociólogo francés<sup>3</sup> pensaba en la sociedad como organismo vivo, inspirándose en la biología para la interpretación de la estructura general de la sociedad, donde interrelaciona las distintas partes y las funciones que cada una cumple, garantizando el equilibrio para con las demás y para con el sistema en su conjunto. Condiciona así el funcionamiento del sistema de salud respecto a la sociedad en general y a otras instituciones sociales.

Cuando el referido sociólogo acomete el estudio de un problema de salud, en su clásica obra *El suicidio* (1897), se convierte en uno de los primeros que se refiere a la Sociología Médica para demostrar la utilidad del enfoque de esta ciencia en el estudio de distintos hechos sociales, evidencia no solo la utilidad de la sociología en la interpretación de la diversidad social, sino también, amplía la perspectiva para el análisis del problema social. Su concepto de hecho social, reconocido como punto de partida para la investigación sociológica en salud, permite la comprensión de los problemas de salud en su dimensión de problema social en general.

Si se parte de la concepción durkheimniana de hecho social, la salud está condicionada y es interdependiente con instituciones como la familia y el trabajo, influenciada culturalmente; por lo que el sistema de salud refleja normas, valores, conocimientos, creencias y símbolos de la sociedad en general.

En la familia se satisfacen las necesidades materiales y espirituales básicas para el fomento y conservación de la salud y el bienestar. Bajo su influencia se aprenden los comportamientos saludables, se producen los mecanismos protectores y de regulación de las funciones relacionadas con la enfermedad, sus secuelas y la muerte ... Investigadores sociales de reconocido prestigio internacional como Lévi-Strauss, Malinowsky y Durkheim evidenciaron la influencia de los aspectos socio-culturales en las relaciones familiares y en determinados problemas de salud (Louro, 2003, pp.1-2).

## **Experiencia cubana de articulación del diálogo ciencia y política en el contexto pandémico**

Siguiendo este enfoque, la concepción cubana de la salud se sitúa en el quehacer de la Sociología Cultural y la Sociología de la Salud. Ambas tratan de descubrir los nexos internos entre los fenómenos, a fin de establecer regularidades que, si bien a nivel de tendencia orienten la búsqueda de las causas determinantes y condicionantes de la enfermedad y de los demás eventos relacionados con la misma, permitan plantear estrategias y alternativas de solución dentro de una formación social históricamente determinada. Ello presupone que se han producido rupturas de antiguos esquemas y se articulan adecuadamente los métodos clínico y epidemiológico, lo que coloca al paciente o a la colectividad humana como el centro de atención, entendido en su integralidad, como ser social, a la vez que reconoce las características socioeconómicas y culturales y la multicausalidad de las enfermedades como fenómeno social.

Es por lo anterior que en las circunstancias impuestas por la COVID-19, los rasgos que tradicionalmente acompañan a la política y sistema de salud cubano se evidencian y profundizan mucho más, a saber: su carácter social, solidario, de libre acceso, gratuito, humanista, general, integral, regionalizado y comunitario, con algunas adecuaciones encaminadas a atenuar en el país, en la medida de lo posible, los nefastos impactos de esta pandemia. De ahí que la concepción con la que se ha enfrentado la pandemia en Cuba, no se limita al enfoque salubrista asistencial o curativo, sino que se asume el enfoque sociológico de la salud, que exhorta al aislamiento social que permite establecer y articular estrategias basadas en la prevención, promoción y educación como la mejor manera de proteger a la población. “Hay que trasladar el énfasis de lo curativo a lo preventivo, centrarse en estrategias de promoción de salud y prevención de las enfermedades, lo cual está presente en el discurso, pero sigue deficiente en la práctica social” (García, 2011, p.683).

A las medidas generales de higiene, se suma el papel de vanguardia del personal de salud como garante del cuidado de los ciudadanos, así como de la ciencia en la búsqueda y aplicación de nuevos fármacos que contribuyen a efectivos tratamientos o protocolos de atención a los enfermos.

Mención especial para la manera ejemplar con que la dirección política y estatal de Cuba se ha articulado para la atención y seguimiento a la COVID-19, ocupándose de tomar las medidas oportunas con respecto a las fronteras, el aislamiento social, la estructura hospitalaria, el suministro de medicamentos y materiales de protección para la población y el personal de salud, la aplicación de los test para el diagnóstico temprano, la realización de pesquisas, la información y alerta sobre el control de la pandemia, la prioridad a los grupos vulnerables, la alimentación y protección del pueblo.

El gran valor de la articulación en las relaciones dialógicas entre ciencia y política en Cuba, consiste en que ambas buscan conocer las causas fundamentales de la enfermedad, la esperanza de vida y la muerte, y del acceso real a los servicios médicos en los seres humanos, no vistos en forma abstracta, sino como seres históricos que pertenecen a grupos

sociales que trabajan y viven de determinada manera, resultado de la forma en que se estructura y organiza la sociedad para producir y reproducirse.

La idea básica del funcionalismo estructural acerca de las relaciones intra e intersistémicas, su inclinación por la cohesión, el consenso y el orden, imponen la necesidad de ser sanos, para cumplir con las funciones sociales, lo que también se coloca en la base de la experiencia cubana.

Por otro lado, se torna imprescindible reconocer los aportes de la concepción parsoniana y la validez de su pensamiento funcionalista al explicar el papel y funciones de las instituciones sociales. Ello es pertinente en el análisis del sistema de salud cubano, en el que los actores que se agrupan en torno a esas instituciones intervienen como agentes principales en la puesta en práctica de las medidas derivadas de la política estatal, para preservar la salud de la totalidad de la población.

Talcott Parsons (1902-1979), sociólogo estadounidense, considerado uno de los clásicos de la Sociología Médica, en una de sus principales obras *El Sistema Social* (1951), expone el concepto del rol del enfermo y la práctica moderna. Ofrece una definición de salud plenamente estructurada sobre términos puramente sociológicos, en medio de una concepción general del sistema social, que otorga a la salud una función muy concreta, encaminada al mantenimiento del equilibrio y orden social (Ritzer, 1996). Sus aportes acerca de la salud social, significaron un intento de tratar las cuestiones inherentes a los factores sociales en salud, en el seno de la Sociología (Moncada, 2000).

Muchas han sido las definiciones formuladas acerca de la salud. Desde la Sociología, la de mayor repercusión es la que aparece en la mencionada obra de Parsons que, desde los marcos del paradigma médico clásico de orientación individual, la interpreta en referencia a la participación del individuo en el sistema social sobre la base del cumplimiento de los roles y tareas para los que ha sido socializado.

De acuerdo con Parsons, la acción social del individuo se realiza a partir de presupuestos psicológicos por los cuales un sujeto (actor social) interactúa con el otro según lo que subjetivamente él espera en el otro y, por lo tanto, su orientación subjetiva está determinada por el otro. Estos sujetos interactúan dentro del proceso salud-enfermedad en base a significados que encuentran uno en el otro, a lo que Parsons llama motivaciones y expectativas.

Igualmente, desde la perspectiva de la Escuela de Chicago, Erving Goffman (1922-1982) centra su atención en el proceso de interacción en pequeña escala, lo cual toma singular significación en el entendimiento del proceso salud-enfermedad en pequeños grupos. La consideración especialmente importante de los grupos primarios jóvenes y familia, en el seno de los cuales el individuo se desarrolla como ser social, sirve de base a la comprensión del comportamiento diferencial de patrones de conducta de salud.

En Cuba, la familia siempre ha estado identificada como la célula más importante de la sociedad, lo que ha sido corroborado en las circunstancias de la COVID-19. Esto se evidencia en la forma en que, desde ella y el entorno sociocultural de las comunidades, se trabaja en función de organizar el proceso de la salud visto no solo desde la óptica médica, sino desde la familiar con el concepto de la salud como responsabilidad y patrimonio personal



a defender. Junto a esto, es digno de destacar el trabajo y las iniciativas de los psicólogos en cuanto a la orientación de las familias para disipar —en alguna medida— los efectos que en el orden de la estabilidad emocional ocasionan los estados de confinamiento social.

En el país, no solo las instituciones de salud, sino también toda la infraestructura de la sociedad, se han puesto en función de proteger a la población, con prioridad a los sectores más vulnerables, tal es el caso, por ejemplo, de los centros educacionales, las casas maternas, las casas de abuelos, los hoteles, etc. Por su parte, la propia población ha sido muy activa al facilitar el acceso a los servicios de salud comunitarios de los vecinos que presentan sintomatología o han sido contacto de personas enfermas, proporcionar condiciones de aislamiento a nivel de barrio, localizar medicamentos y —sobre todo— con su apoyo y participación directa como cooperantes en los centros de atención a pacientes.

La sinergia existente en Cuba entre Estado, ciencia, políticas públicas, instituciones sociales, actores comunitarios, ha posibilitado que sea el país latinoamericano poseedor de los mejores índices en el control de la enfermedad y el primero de la región en contar con sus propias vacunas anticovid, aplicadas a los convalecientes de la misma y de manera preventiva en tres dosis iniciales más una de refuerzo a toda la población, sea adulta o pediátrica.

En esta realidad es pertinente la teoría del discurso desarrollada por Michel Foucault (1926-1984),<sup>4</sup> utilizada para problematizar sobre las instituciones de salud. Su análisis no se centra —únicamente— en el aparato coercitivo y en su funcionamiento, sino en los discursos, es decir, en el lenguaje de las disciplinas que definen qué es un ser humano.

En la experiencia cubana, las instituciones de salud han sido colocadas sistemáticamente frente al análisis crítico de la sociedad, o sea, con la participación de actores e instituciones sociales y de las comunidades, para mejorar cada vez más su funcionamiento. Es por ello que a lo largo del enfrentamiento a la pandemia se han podido asumir nuevas políticas y medidas de protección popular, esto es, niños, embarazadas y adultos mayores de 60 años, dadas las comorbilidades que generalmente les acompañan. Ha sido clave la participación ciudadana en cada fase pandémica, desde la detección de casos sintomáticos en los barrios, hasta el apoyo al personal de salud en los consultorios de la comunidad.

Desde la perspectiva sociológica, se parte de la concepción general de la salud como concepto social que facilita revelar las interioridades de la relación sociocultural equilibrada del individuo con el medio y los demás aspectos de la realidad objetiva, (incluyendo las relaciones económico-sociales de producción y las prácticas culturales), lo que le permite el disfrute de la vida (Durán, 2006; Basualdo, s/f).

La salud no es un completo estado de bienestar físico, mental y social alcanzable o la ausencia de enfermedad, sentirse bien o mal no es suficiente, pues existen procesos patológicos que en algunos pacientes se presentan asintomáticos, y suele ocurrir lo contrario en personas que manifiestan determinados síntomas, sin que necesariamente estén enfermos y la pandemia de la COVID-19 se ha encargado de corroborarlo. La salud es, entonces, un proceso para desarrollar desde el inicio mismo de la socialización del

---

4 Michel Foucault es conocido principalmente por sus estudios críticos de las instituciones sociales, en especial la psiquiatría, la medicina, las ciencias humanas. Sus análisis sobre el poder y las relaciones entre poder, conocimiento y discurso han sido ampliamente debatidos.



individuo, encaminado a enfatizar en su papel activo respecto a las instituciones sanitarias, destinado a contraer un compromiso enfocado al mantenimiento de patrones de conducta saludables, tanto en el plano individual como colectivo, lo que garantiza la concientización de la necesidad de la autorresponsabilidad, junto a las acciones del sistema social y político por alcanzarla.

Es por ello que, a los efectos del presente análisis, se define la salud como las pautas, patrones y modos conductuales asimilados e incorporados por el hombre en el transcurso de la vida pre (trasmitidos al feto mediante la conducta de salud de la embarazada y de las condiciones sociales, psicológicas y medioambientales en que ese proceso se desarrolla) y post natal, para garantizar un adecuado equilibrio metabólico y socio-psicológico con el medio natural y social. En pocas palabras, es una construcción social.

Las epidemias que han azotado a diversas regiones del mundo durante la segunda mitad del siglo XX y los años que corren del convulso siglo XXI, también ponen al descubierto la incapacidad de aquellos gobiernos cuyas políticas se basan en la ideología imperial neoliberal, para colocar al ser humano (sobre todo a los pobres, a las grandes mayorías) en el lugar prioritario que le corresponde en todos los sentidos, especialmente ante los problemas de salud, desconociendo que sin fuerzas productivas saludables no se logra sostener ni desarrollar la economía. En la región latinoamericana existen varios ejemplos de lo expuesto en este párrafo, entre ellos Brasil, Ecuador, Chile y Uruguay.

Tomando los referentes de Rojo y García (2000) y Mercer (2009), a las Ciencias Sociales en general y a las Ciencias Sociológicas en particular (Sociología Médica, Sociología de la Salud, Sociología Cultural, Sociología de la Educación), les corresponde, en el contexto de la emergencia epidemiológica de los tiempos que corren, contribuir a crear conciencia acerca de la necesidad de cuidar, proteger, conservar, mejorar la salud, prolongar y asegurar la calidad de vida de las poblaciones mediante la educación, la prevención y la promoción de la salud, y de otras formas de intervención sanitaria, como objetivo esencial de los sistemas sociales en los que el ser humano sea lo más importante.

En correspondencia con lo planteado en el párrafo anterior, forma parte de la experiencia cubana la articulación de las Ciencias Sociales con las Ciencias de la Salud y con la política estatal de salud. Han sido muchos los estudios realizados por los cientistas sociales enfocados a atenuar las desigualdades y vulnerabilidades que trae consigo la pandemia, las tesis, eventos e investigaciones científicas en este campo, así como las publicaciones de artículos y textos científicos, así lo evidencian.

## **Consideraciones finales**

La interpretación sociológica de la salud en el contexto de la situación de pandemia que se vive en la mayor parte del mundo y particularmente en Latinoamérica y el Caribe implica concebirla:

- Como proceso de socialización del individuo, en contraposición con enfoques biologicistas que la consideran como un estado a alcanzar, lo que encierra múltiples limitaciones para la práctica médica.
- Como resultado de la interacción de factores individuales, sociales, económicos, políticos y culturales.
- Como hecho social y, por tanto, como una expresión cultural.

Con estas reflexiones queda claro que salud y enfermedad son algo más que condiciones o estados del individuo, reconocidos y valorados por la cultura y la estructura social, por lo que la salud pasa a ser un asunto de responsabilidad social e individual, visto desde una perspectiva de roles. Esta reformulación de salud, pudiera servir como punto de partida para una reflexión más sistemática en torno a algunos enfoques y conceptos empleados en el acercamiento sociológico a la temática y, en consecuencia, para emprender novedosas y necesarias investigaciones sociales en torno al proceso salud-enfermedad.

El análisis realizado en el texto permite evidenciar la experiencia cubana en la correcta articulación dialógica, no solo teórica, sino también práctica, entre política y ciencia con el supremo propósito de salvaguardar a la población de los impactos de la pandemia, para lo que es imprescindible colocar al ser humano en el centro del accionar del Estado, y articular —en un diálogo constructivo— a instituciones de todo tipo, actores sociales, familias e individuos—; poner todos los recursos en función del bien común, en contraposición a las desigualdades que afrontan muchos de los países latinoamericanos y caribeños, lo que no les permite atender adecuadamente a los sectores más vulnerables.

## Referencias

- Aldereguía, J. (1995). La medicina social y la salud pública ante los desafíos del siglo XXI. *Revista Cubana de Salud Pública*. 21(2). pp.10-12.
- Basualdo, H. (s/f). *Las prácticas culturales en relación a la sanación*. monografías.com.
- Durán, M. (2006). Las perspectivas sociológicas en el estudio de la salud y la enfermedad. Problemas metodológicos en Sociología y Política de Salud. *Selección de Lecturas*. Editorial Félix Varela. pp.94-126.
- Durkheim, E. (1966). *Suicide, a study in sociology*. Free Press.
- Engels, F. (1845). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Publications MIA, Edición 2019. pdf pp.174-176 <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/situacion/situacion.pdf>
- García, R. (2011). El enfoque social como elemento esencial del quehacer por la salud de la población. *Revista Cubana de Salud Pública*. vol.37 supl.5 pdf pp.675-685.
- Louro, I. (2003). La familia en la determinación de la salud. *Revista Cubana de Salud Pública*. 29(1). pp.48-51.
- Marx, C. (1989). *Manuscritos económicos y filosóficos de 1844*. Editorial Progreso.
- Marx, C. y Engels, F. (1973). El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. *Obras Escogidas en tres tomos*. Tomo I. Editorial Progreso.
- Marx, C. y Engels, F. (1974). Carta a José Bloch. *Obras Escogidas en tres tomos*. Tomo III. Editorial Progreso.
- Mercer, H. (2009). La contribución de la sociología a las investigaciones en salud. En: Rojas, F. y Márquez, M. (Comp.) *ALAMES en la Memoria. Selección de Lecturas*. Editorial Caminos. pp.144-160.
- Moncada, M. (2000). *Factores Sociales e Indicadores de Salud en el contexto comunitario*. (tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Oriente.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. Free Press.
- Ritzer, G. (1996). *Teoría Sociológica Clásica*. McGraw-Hill.
- Rojas, F. (2004). El componente social de la salud pública en el siglo XXI. *Revista Cubana de Salud Pública*. 30(3). pp.1-15.
- Rojo, N. y García, R. (2000). Sociología y Salud. Reflexiones para la Acción. *Revista Cubana de Salud Pública*. 26(2). pp.91-100.
- Villarreal, J. (2012). Fundamentos de la teoría sociológica general para el estudio de los problemas relacionados con la salud y la enfermedad. *Revista Atlante. Cuadernos de Educación y Desarrollo*. Universidad de Málaga. pp.1-12.
- Villarreal, J. (2013). *La dimensión cultural en la Atención Primaria de Salud: interacción prácticas culturales comunitarias-práctica médica familiar*. (tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Oriente.

# Diálogo en torno a las vulnerabilidades. Proceso de construcción de una política para su atención en Cuba

Geydis Elena Fundora Nevot<sup>1</sup>

María del Carmen Zabala Argüelles<sup>2</sup>

## Introducción

La atención a las vulnerabilidades en la política social de la Revolución Cubana se enmarca en principios de inclusión, equidad, justicia social, cobertura universal y acceso gratuito a servicios sociales básicos para toda la población. Los grupos considerados vulnerables han recibido una atención preferencial, con algunas variaciones respecto a quienes son identificados como tales, qué beneficios deben recibir y quiénes asumen las responsabilidades por ello.

Hasta los ´80, la identificación respondía a un enfoque poblacional —mujeres, niños, ancianos y población rural—, con amplios beneficios derivados de la potencia de las políticas universalistas, compensados desde la asistencia social y otros programas sociales. La crisis y reforma económica de los ´90 tuvo efectos más desfavorables en los grupos vulnerables de la población y para revertir algunos de ellos se desarrolló a inicios del presente siglo el proceso conocido como *Batalla de ideas*, mediante la implementación de numerosos programas sociales —dirigidos básicamente hacia la juventud—, que favorecieron su integración y movilidad social mediante la superación y el empleo.

A partir de 2008 tiene lugar el denominado proceso de actualización del modelo de desarrollo social y económico cubano, que ratifica principios de su proyecto social, tales como el amparo a toda la población, la protección a sectores en desventaja social y el aseguramiento de servicios sociales básicos. Por otro lado, se observa un cambio de enfoque, relativo al énfasis en la sostenibilidad económica de la política social y la utilización más eficiente de recursos disponibles, lo cual se expresa en: reducciones en el gasto social del Estado —incluye la disminución del presupuesto para el financiamiento de la seguridad social y la revisión de los beneficiarios de la asistencia social—, eliminación gradual de gratuidades indebidas y subsidios excesivos, mayor espacio a la focalización, ampliación del sistema tributario, mayor presencia de la familia y el mercado como satisfactores de necesidades y del bienestar.

Los documentos programáticos aprobados en el período 2016-2021 reafirman estos preceptos. En el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030, se incorpora como eje estratégico el *Desarrollo humano, equidad y justicia social*; entre cuyos objetivos se encuentran: garantizar un sistema universal de seguridad y asistencia social frente a los

---

1 Doctora en Ciencias Sociológicas. Profesora Titular de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO: ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política. Contacto: geydis.flacso@gmail.com

2 Doctora en Ciencias Psicológicas. Profesora Titular de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Coordina el área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad y el Grupo de Trabajo de CLACSO: ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política. Contacto: mzabala@flacso.uh.cu

riesgos asociados a la vejez, discapacidad, enfermedad y otros; así como diseñar políticas diferenciadas para la atención específica a grupos con necesidades especiales: población vulnerable o de riesgo en la alimentación, adultos mayores y personas con discapacidad, que incluye el otorgamiento de subsidios<sup>3</sup>. Dado que las situaciones de vulnerabilidad que se reconocen explícitamente en estos documentos no abarcan toda la gama de situaciones, intersecciones e intensidades existentes, un análisis preliminar sobre este tema no puede eludir la discusión en torno a qué entender por vulnerabilidad.

Las medidas aplicadas durante la crisis ocasionada por la COVID-19 —*Plan nacional de prevención y enfrentamiento al nuevo coronavirus* y *Plan de medidas para la etapa de recuperación post COVID-19 en Cuba*<sup>4</sup>— incluyen áreas con impacto en la calidad de vida de la población, en especial para la protección de los grupos vulnerables, entre los que se incluyen: madres trabajadoras con hijos menores, madres con hijos con discapacidad severa, población de riesgo en la alimentación, adultos mayores —en especial los que viven solos—, personas con discapacidad o enfermedades crónicas severas, embarazadas de alto riesgo, jubilados con bajos ingresos, entre otros. Dada la temática abordada en este trabajo, resulta importante destacar las medidas de la asistencia social, que dispuso la protección de los núcleos vulnerables mediante prestaciones monetarias temporales excepcionales, así como otros servicios sociales.

Esta crisis ocasionada por la pandemia ha tenido lugar en medio del proceso de modernización en la gestión del gobierno cubano, iniciado en 2019 y con base en tres pilares: comunicación, informatización, y ciencia e innovación. Sobre este último se ha especificado que:

(...) el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación constituyen insumos imprescindibles para avanzar en el proceso de desarrollo (...) No puede haber verdadera soberanía, sostenibilidad y prosperidad sin crear y aprovechar capacidades de conocimiento, ciencia, tecnología e innovación. (...) El Sistema de Gestión de Gobierno basado en Ciencia e Innovación permite, entre otros aspectos, situar prioridades y distribuir recursos; promover la presencia del conocimiento experto en la toma de decisiones; respaldar la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas; promover interacciones y eliminar barreras; extender los escenarios de la innovación a todos los espacios y sectores de la sociedad; generar motivaciones e incentivos en los actores; fortalecer la institucionalidad; promover los valores y enfoques propios de la innovación entre la población y los cuadros (Díaz-Canel, 2021, pp.2 y 9).

En este período, se reactivan los Consejos Técnicos Asesores (CTA) de diversos Órganos de la Administración Central del Estado<sup>5</sup>; se diseñan Macroprogramas alineados con los ejes estratégicos del Plan 2030, que buscan una gestión más integral, eficaz, innovadora, intersectorial y con participación de otros actores de la sociedad

---

3 Véase: Conceptualización del modelo económico y social cubano (292) y Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (210, 211 y 212).

4 Estas medidas se implementan y controlan directamente desde la Presidencia y el gobierno cubanos y se actualizan de manera sistemática, acorde a la evolución y efectos de la COVID-19 en el país.

5 Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), entre otros.

civil en el diseño de programas y proyectos estratégicos; se crean los Consejos Interinstitucionales con Secretarías Técnicas donde participa la academia, con diversas disciplinas: Economía, Sociología, Psicología, Derecho, Demografía, Comunicación Social, Pedagogía, Contabilidad, Geografía, Ciencias Políticas, Filosofía, entre otras.

Estos cambios en la gestión del conocimiento y la arquitectura institucional para implementar el Plan 2030, aceleran el proceso de elaboración de políticas en función de transformar áreas sociales y económicas que se habían priorizado desde 2011. El incremento de la asistencia social pública, así como iniciativas privadas y comunitarias de apoyo a personas en situación de vulnerabilidad, dada la crisis provocada por la pandemia, dio nuevas señales sobre la necesidad urgente de formular una política revolucionaria en el ámbito de la prevención y asistencia social.

En el marco de tal panorama de continuidades e innovaciones en materia de política social —en especial de las relacionadas con la atención a las vulnerabilidades—, en este trabajo se propone un análisis sobre el proceso de construcción de una política de atención a situaciones de vulnerabilidad social, a partir del diálogo entre decisores y la academia. En correspondencia con ello, el texto consta de siete apartados en los que se analizan los momentos de su construcción colectiva mediante el diálogo en torno a: equipo de trabajo, rutas de trabajo y resultados esperados, concepto de vulnerabilidad y definición de perfiles, principios de la política, instrumentos, esquema de financiamiento y arquitectura institucional. Las fuentes utilizadas son, básicamente, las relatorías elaboradas durante las sesiones de trabajo realizadas.

### **Del diálogo a la construcción colectiva: siete momentos**

#### *Momento 1: El diálogo sobre el equipo de trabajo. Criterios en torno a la participación*

La participación es clave en el éxito de una política que se propone transformar desigualdades. Desde 2017, FLACSO Cuba ha liderado el proyecto de ciencia y técnica *Políticas sociales participativas: claves para la equidad y la sostenibilidad*, que ha examinado experiencias de políticas sociales con grados distintos de participación y sus efectos en las brechas de equidad.

La Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana y los Seminarios Permanentes de Política Social, han sido escenarios de debates en torno a tendencias históricas de concebir la participación de la población como beneficiarias de políticas o en un nivel de información; y mucho menos en los procesos de toma de decisiones, gestión y evaluación.

Con la creación del CTA del MTSS, se realiza una primera consulta a partir de un documento base. La reflexividad del funcionariado sobre las respuestas sociales ante la pandemia fue un paso clave. La capacidad organizativa de la sociedad civil y su sostén del bienestar ante la crisis sanitaria, demostraba fracturas entre la concepción de servicios sociales estatalizados y el alcance de prácticas sociales con un potencial enriquecedor de la política de asistencia y prevención.

La necesidad de actualizar la gestión activó el diálogo entre la academia y la política, con una consulta tradicional de revisión y retroalimentación del documento. Un primer elemento de negociación estuvo en la ampliación de la participación. Las demandas se concentraron en extender la cantidad de universidades y centros de investigación con experiencia en el trabajo social, política social y prevención, aunque no fueran parte del CTA. Las medidas restrictivas de movimiento interprovincial y de concentración de personas en locales por la COVID-19, no permitían reuniones amplias. No obstante, las dinámicas de teletrabajo y trabajo a distancia, ya instaladas en muchos de estos actores, posibilitaba el trabajo virtual.

Otra demanda estuvo en la transdisciplinariedad. Se propuso sumar a ONGs y proyectos comunitarios de experiencia en el trabajo con las vulnerabilidades, así como las asociaciones de personas con discapacidad.

Este diálogo sobre la conformación del equipo de trabajo no tuvo grandes contratiempos. Se reconoció la importancia de incorporar otras visiones. El funcionariado convocó a la Asociación Cubana de Limitados Físico-motores (ACLIFIM), la Asociación Nacional de Sordos de Cuba (ANSOC) y la Asociación Nacional de Ciegos y Débiles Visuales (ANCI), mientras que la academia se encargó de convocar a otras universidades, centros y ONGs. Se acordó funcionar en modalidad virtual y presencial, en la sede del MTSS.

La primera fase de participación se organizó a través de una sistematización de experiencias, para sintetizar los principales aportes de cada actor. Se diseñó una ficha que recogiera las contribuciones al diseño de una política de servicios sociales comunitarios para atender situaciones de vulnerabilidad, coordinada por el MTSS. Los aspectos solicitados fueron:

- Principios que debería tener una política de servicios sociales comunitarios para personas en situación de vulnerabilidad.
- Aportes a la definición de “situación de vulnerabilidad.”
- Construcción de una tipología de situaciones de vulnerabilidad y de grupos vulnerables.
- Propuestas de perfeccionamiento de los servicios ya existentes.<sup>6</sup>
- Nuevas propuestas de servicios,<sup>7</sup> actores que los ofertan o prestan, costos u otras formas de financiamiento del mismo, nombre de la experiencia de referencia.
- Indicadores para dar seguimiento a los servicios y sus resultados.
- Principales especialistas que participaron en la elaboración de la síntesis y sus contactos (correo electrónico y teléfonos), para consultas futuras que permitan retroalimentar la propuesta.
- Referencias de todo el material consultado para la síntesis.

---

6 Tipos de servicios, distribución territorial, actores que lo ofrecen o lo prestan, costo del servicio, procedimientos para el acceso, formas de financiamiento y sostenibilidad, mejoramiento de su funcionamiento, calidad y alcance, sistema de seguimiento y evaluación de sus resultados, etcétera.

7 Pueden ser recomendaciones extraídas de tesis e investigaciones; pero también iniciativas que se estén implementando en los territorios por parte de proyectos comunitarios, programas de desarrollo, grupos de trabajo comunitario, ONGs y otros actores.



De esta forma, participaron en la experiencia diversos actores: Centro de Estudios de la Economía Cubana, Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía e Historia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Demográficos, Facultad de Economía (todos ellos de la Universidad de La Habana), Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, Centro de Desarrollo Comunitario y Programa HÁBITAT de la Universidad Central de Las Villas, universidades de Camagüey, Pinar del Río, Oriente, Granma y Cienfuegos, Centro de Desarrollo Local y Comunitario, Centro de Investigaciones y Servicios Ambientales ECOVIDA-CEPRODESO, Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, Centro Oscar Arnulfo Romero, Proyecto de Integración, Intervención y Transformación Sociocultural AfroAtenAs, Centro Félix Varela, Centro Martin Luther King y Consejo de Iglesias de Cuba.

Las fichas fueron procesadas con el diseño de una base de datos de la que se obtuvo:

- Perfiles de individuos, familias y comunidades en situación de vulnerabilidad.
- 32 propuestas de perfeccionamiento de los servicios descritos en el documento inicial.
- 13 propuestas de perfeccionamiento de otros servicios sociales ya existentes y extendidos.
- 41 propuestas de nuevos tipos de servicios o servicios que están funcionando en experiencias puntuales, sobre concepción del servicio, ampliación del enfoque o población destinataria, fuentes de financiamiento, actores involucrados y formas de gestión.

Además, se dispuso de un documento **síntesis con propuestas preliminares sobre financiamientos y otro** con propuestas conceptuales.

#### *Momento 2: Diálogos sobre rutas de trabajo y resultados esperados*

El encargo inicial fue la realización de una política a corto plazo; las experiencias previas vividas por la academia con el diseño de un programa, inclinaba a algunos hacia este tipo de apuesta. Dada la existencia del programa de prevención, prevaleció el criterio de elaborar una política integral que acogiera a este y otros programas.

La concertación de la hoja de ruta formó parte del diálogo. A partir del antecedente del programa de empleo, la academia propuso etapas con resultados esperados. En la fase de encuadre de la tarea y definición del sistema de trabajo, se constituiría el equipo de especialistas y académicos, se definiría el alcance de la política, el tiempo estimado para su presentación a instancias superiores, la estructura posible del documento, según formatos establecidos, su título, la metodología a utilizar y las reglas para el trabajo grupal y manejo de la información. Luego vendría la fase de talleres para trabajar con los nueve componentes de la política. Posteriormente se redactaría el documento y se validaría por el MTSS.

De este diálogo, se concordó un tiempo de cinco semanas, con algunas resistencias por parte de la academia, que aspiraba a un período más extenso para ampliar la participación y asegurar calidad; frente a los argumentos de pragmatismo, eficiencia y urgencia de la



problemática por parte del funcionariado. Se aprobó la hoja de ruta, y se acordaron como formas de trabajo:

- Presentación de productos por expertas/os, tras la sistematización de experiencias e investigaciones cubanas e internacionales, en un grupo virtual de la academia. Debate y elaboración de la presentación con consensos, disensos y alternativas.
- Grupos de trabajo formados por la academia y especialistas del MTSS, a partir de los componentes de la política: enfoque, principios, tipos de servicios, financiamiento y arquitectura institucional. Se nuclearon personas por afinidad temática, experiencia de trabajo, tipo de saber y habilidades. Sesionarían en formato virtual y presencial.
- Talleres presenciales de media sesión con facilitación externa, para la obtención de productos comunes. Se aseguraría la interdisciplinariedad con presencia de la Sociología, el Trabajo Social, la Psicología y la Economía, entre otras disciplinas.
- Constitución de una comisión redactora del documento final para integrar las partes elaboradas por equipos mixtos de trabajo.

El foco y título de la política generaron debates: ¿una política de servicios sociales, de prevención social, de grupos vulnerables o de desarrollo humano? No hubo consenso en este espacio y se pospuso para los talleres.

Se definió una estructura preliminar con nueve aspectos a abordar: justificación y antecedentes, principios, objetivos, enfoque (tipología de situaciones que pretende atender, alcance geográfico y de tiempo), instrumentos-tipos de servicios, esquema de financiamiento, arquitectura institucional, sistema de indicadores para monitoreo y evaluación, y cronograma.

Todos fueron aceptados, aunque hubo que compartir aclaraciones sobre la estructura institucional y el enfoque, ya que han sido componentes menos tratados en los diseños de políticas. En el caso del primero, se debe a la permanencia y legitimidad de una estructura estatalizada y centralizada en la gestión de políticas asistenciales. En el caso del segundo, por el poco uso de la categoría “enfoque” y una concepción de población meta inmanente.

### *Momento 3: El diálogo sobre el concepto de vulnerabilidad y la definición de perfiles*

En un primer intercambio entre el funcionariado del MTSS y la academia, se compartió la noción de vulnerables con la que había trabajado históricamente la institución, que los define como personas o familias en condiciones de riesgo o dificultad que las inhabilitan de manera inmediata o en el futuro, en la satisfacción de su bienestar, en cuanto a subsistencia y calidad de vida. Este grupo social incluye a: adultos mayores, personas con discapacidad, madres de hijos con discapacidad severa, pacientes con enfermedades crónicas, personas/hogares que carecen de solvencia económica y familias con situaciones sociales críticas.

Este criterio está en consonancia con las normativas y políticas del país, respaldadas en la Constitución de la República de Cuba (2019), que establece:

El Estado, mediante la asistencia social, protege a las personas sin recursos ni amparo, no aptas para trabajar, que carezcan de familiares en condiciones de prestarle ayuda; y a

las familias que, debido a la insuficiencia de los ingresos que perciben, así lo requieran, de conformidad con la ley (artículo 70, p.49).

La atención a este grupo social constituye un objetivo clave en el funcionamiento de los *servicios sociales comunitarios* de la Asistencia Social, entre los cuales se encuentran: asistencia social a domicilio, protección a las madres de hijos con discapacidad severa, pago del servicio de la transportación para recibir atención médica especializada fuera del territorio de residencia, pago del consumo eléctrico a pacientes con enfermedades crónicas para mantener la vitalidad en su domicilio, otros pagos totales o parciales de los servicios sociales comunitarios o institucionales, servicio de alimentación vinculado al sistema de atención a la familia, pago parcial o total de hogar de ancianos y casas de abuelos.

Más allá de los grupos sociales definidos como vulnerables, el análisis de los sujetos a los cuales se destinan los diferentes tipos de sistemas de servicios sociales comunitarios, evidencia que existen otros grupos sociales a los cuales la Asistencia Social brinda algún tipo de atención, por ejemplo:

- Madres solteras, personas trans, parejas con más de dos hijos, personas con viviendas muy deterioradas, jóvenes estudiantes de cursos regulares diurnos en la universidad (prestaciones monetarias y en especie condicionadas).
- Grupos violentados y discriminados en el ámbito familiar, mujeres y descendencia menor de edad, personas trans, personas con conductas deambulantes, así como ex reclusos y otros grupos de personas que sufran violencia (programas de refugio e inclusión social).
- Infantes, adultos mayores, personas con discapacidad transitoria o permanente, mujeres embarazadas y madres solteras, personas que padecen enfermedades terminales, crónicas, degenerativas (servicios de cuidados).

La intención de perfeccionar y ampliar los servicios sociales comunitarios dirigidos a las personas y núcleos familiares más vulnerables, exige esclarecer el concepto de vulnerabilidad y definir de manera precisa quiénes se consideran en tal situación.

La propuesta presentada por el Consejo Técnico Asesor del MTSS amplía notablemente la composición de los grupos en situación de vulnerabilidad; la misma quedó conformada como: perfiles de individuos, familias y comunidades en situación de vulnerabilidad e integra situaciones diversas asociadas a: morbilidad, edad, condición y posición de género, económica, vivienda, hábitat y contexto territorial, color de la piel, discapacidad, capital cultural, procesos de violencia, marginación, discriminación, inferiorización, y participación política. Para cada una de esas situaciones se precisaron los perfiles de individuos, hogares y comunidades.

Tabla 1 Perfiles de personas, hogares y comunidades en situación de vulnerabilidad

| Vulnerabilidad                         | Individuos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Familias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Comunidades                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asociada a la condición de morbilidad. | <p>Con condición de salud deteriorada y co-morbilidad.</p> <p>Con enfermedades crónicas y en fase terminal.</p> <p>Con patologías/enfermedades asociadas como limitantes cotidianas.</p> <p>Enfermo por trabajos de alto riesgo (canteras, comunales, etc.).</p> <p>Enfermo mental abandonado por la familia.</p> <p>Personas con adicciones al alcohol y otras sustancias nocivas.</p> <p>Personas cuyas necesidades de salud están en riesgo de ser vulneradas.</p> | <p>Con integrantes con limitaciones considerables de salud.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>Con altos índices de incidencia de enfermedades específicas (por focos epidemiológicos, transmisión hereditaria, prácticas culturales, exposición a factores contaminantes, etc.).</p> |
| Asociada a la condición etaria.        | <p>Personas mayores que viven en hogares unipersonales.</p> <p>Ancianos jubilados y pensionados afectados por la reducción de gratuidades y subsidios.</p> <p>Adultos mayores abandonado con alta dependencia familiar.</p> <p>Adolescentes embarazadas.</p> <p>Adolescentes con familia disfuncional, padres reclusos o en familia con adicciones.</p>                                                                                                               | <p>Hogares con tendencia al envejecimiento.</p> <p>Familias muy numerosas y con representación de varias generaciones.</p> <p>Familias con varios hijos en edad preescolar y escolar.</p> <p>Familias que prostituyen a infantes y adolescentes.</p> <p>Hogares unipersonales constituidos por ancianos sin apoyo familiar y escasos recursos económicos.</p> | <p>Con altos índices de envejecimiento.</p>                                                                                                                                               |

|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asociada a la condición y posición de género. | <p>Mujeres con sobrecarga de trabajo no remunerado (crianza y educación de infantes y jóvenes, la alimentación, el cuidado de otros miembros del hogar, la organización y aseo, etc.), que excluyen o limitan oportunidades de superación profesional y de obtener o mejorar sus ingresos.</p> <p>Mujeres cuidadoras de adultos mayores con discapacidad.</p> <p>Personas con sexualidades y géneros no heteronormativos (tienen mayores dificultades para vencer las injusticias y perciben menos oportunidades para el desarrollo de sus capacidades).</p>                                                                                                                                                                                         | <p>Familias monoparentales femeninas lideradas por madres solteras, viudas o abuelas que tienen a cargo el cuidado de niños y adolescentes.</p> <p>Familias encabezadas por mujeres que no están incorporadas al mercado laboral.</p> <p>Familias con jefe/a de hogar de bajo nivel de instrucción, o económicamente inactivo.</p> <p>Madres trabajadoras que deben retirarse para el cuidado de hijos enfermos.</p> | Con altos índices de violencia de género.                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Asociada a la condición económica.            | <p>Personas con falta de fuentes de ingresos propios, o con dificultades para cubrir las necesidades básicas (alimentación, aseo, vestuario, medicamentos).</p> <p>Personas dependientes de sus salarios y pensiones como única fuente de ingresos.</p> <p>Personas en situación de pobreza.</p> <p>Personas sin acceso a la seguridad social.</p> <p>Personas que laboran desde la informalidad y la ilegalidad.</p> <p>Personas carentes de vías decentes para la obtención de ingresos.</p> <p>Personas cuyos ingresos dependen de la prostitución.</p> <p>Inmigrantes que se insertan de forma limitada en el mercado de trabajo.</p> <p>Trabajadores afectados por la reconversión de la estructura productiva de determinados territorios.</p> | <p>Familias que perciben ingresos por debajo de la media.</p> <p>Familias que tienen muchos miembros económicamente dependientes.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>Comunidades desatendidas en el plan de inversiones durante la última década, con mayor deterioro en infraestructura de servicios, etcétera.</p> <p>Comunidades afectadas por la reconversión de la estructura productiva que haya deteriorado la oferta de empleo, y la provisión de fuentes de ingresos diversas.</p> |

|                                                               |                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asociada a la vivienda, el hábitat y el contexto territorial. | Personas que deambulan.                                                               | <p>Familias en viviendas en mal estado constructivo, condiciones de habitabilidad que desestabiliza el funcionamiento de los diferentes miembros de la familia. Dificultades para acceder al agua y a servicios básicos de saneamiento. Residencia en zonas con contaminación ambiental. Barreras arquitectónicas. Baja calidad del suelo para la producción de alimentos y para la construcción o ampliación de viviendas, según jefe de familia mujer u hombre y zona geográfica del territorio.</p> <p>Familias que viven en condiciones precarias: en albergues, locales de trabajo, viviendas improvisadas, habitaciones en cuarterías, bohíos, viviendas apuntaladas, o en situaciones de hacinamiento y promiscuidad.</p> <p>Hogares multigeneracionales y multinucleares.</p> <p>Familias que viven en los territorios con menores niveles de desarrollo socioeconómico —localizados fundamentalmente en las provincias orientales—; que residen en barrios insalubres urbanos y en áreas rurales con menor dotación de recursos.</p> | <p>Población afectada para acceder y gestionar diversos servicios (de emergencia, judiciales, culturales, sociales, educativos, servicios de salud —consultorios, policlínicos, hospitales y acceso a los lugares de expendio de medicamentos—, entre otros) por lejanía y limitaciones de horarios.</p> <p>Población residente en comunidades afectadas por el grado de aislamiento o dificultades de conexión, movilidad y acceso de los ciudadanos y de la propia actividad económica y social. Esto es perceptible en zonas rurales, de montaña, en asentamientos remotos y con un déficit de infraestructuras de comunicación.</p> <p>Personas que residen en barrios y asentamientos informales.</p> |
| Asociada al color de la piel.                                 | Mujeres negras y mestizas jefas de hogares monoparentales.                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Asentamientos y barrios con concentración de población negra y mestiza descendiente de antillanos, por lo general, con bajos índices de desarrollo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Asociada a la discapacidad.                                   | Personas con discapacidades: física y/o intelectual.                                  | Familias con uno o más integrantes con discapacidades múltiples.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Asociada al capital cultural.                                 | Personas con bajos niveles de escolaridad que limita el acceso a empleos más seguros. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------|
| Asociada a los procesos de violencia, marginación, discriminación, inferiorización. | <p>Personas que viven maltrato físico u otro tipo de violencia en el entorno familiar o en cualquier ámbito de la sociedad (centros educativos, de salud, laborales).</p> <p>Personas víctimas de expresiones de prejuicios raciales, homofóbicos, sexistas, regionalistas, religiosos y otros.</p> <p>Personas víctimas de procesos de exclusión, marginación o discriminación.</p> <p>Personas ex-reclusas</p> |  | Con altos índices de violencia. |
| Asociada a la participación política.                                               | Personas con vulnerabilidad de autodeterminación en todos los niveles de relaciones sociales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  |                                 |

Fuente: Relatoría sesión de trabajo # 3.

Otros aspectos que se consideraron importantes para enriquecer la tipología de situaciones y definir el enfoque de la política son los siguientes:

- Interseccionalidad: Las situaciones de vulnerabilidad descritas no son excluyentes. Un tipo de persona o familia puede experimentar múltiples vulnerabilidades.
- Diferenciar situaciones de vulnerabilidad permanentes y temporales (por ejemplo, COVID-19), así como reversibles e irreversibles.
- Existencia de situaciones emergentes y otras transmitidas intergeneracionalmente.

Para la construcción colectiva del concepto *vulnerabilidad* se discutieron diferentes elementos:

- Enfoque multidimensional, no solo dimensiones económicas y materiales.
- Enfoque interseccional, mirada multi e interdisciplinar. El cruce de variables ofrece un mapa que permite visualizar las mayores desventajas y un ordenamiento de prioridades.
- Categorías de análisis que lo caracterizan: riesgos, incertidumbre, inseguridad, incapacidad, desventaja.
- Unidades de análisis: individuo, hogar y comunidad.
- Afectación a las posibilidades de movilidad ascendente.
- Perspectiva socio-ecológica, bajo una visión multidisciplinar y multifactorial en clave de dimensiones, apoyos y competencias.
- Desplazamiento de un enfoque asistencialista hacia la ampliación de la ciudadanía y los derechos humanos.

- Desde el pensamiento crítico decolonial se propone el concepto de sujetos vulnerabilizados o en situación de vulnerabilidad, que cuestiona que se trate de una condición natural, inherente al propio sujeto.
- Incluir la capacidad de afrontar las dificultades y el entrenamiento para desarrollar conductas resilientes.

Asimismo, se aportaron diferentes perspectivas de la vulnerabilidad que enriquecen la comprensión de la vulnerabilidad social, a saber: ambiental, ecológica o físico-natural, económica o socioeconómica y demográfica.

Un aspecto medular en la discusión colectiva sobre el concepto de vulnerabilidad, es el referente al tratamiento del término en los documentos oficiales del gobierno cubano. Como fue señalado en un apartado anterior, dichos documentos refieren a *grupos vulnerables y población en condiciones de riesgo o vulnerabilidad* —relacionadas con adultos mayores, discapacidad, población de riesgo en la alimentación—, y se omite lo relativo a pobreza, exclusión e inequidades. Este fue un punto de disenso entre la academia y los decisores. La discusión incluyó la sistematización de diferentes propuestas conceptuales, según individuos o grupos sociales y procesos o contextos.

## **Definiciones a partir de los individuos o grupos sociales**

*Personas vulnerables:* Aquellas que no tienen la capacidad de prevenir, resistir y sobreponerse ante situaciones cotidianas; algunas de las situaciones presentes son: incapacidad para valerse por ellas mismas, para trabajar, carencia de apoyo familiar, problemas de salud u otras limitaciones, dependencia económica, sufren maltrato o violencia constante por otras personas, son susceptibles de ser lastimados o heridos, ya sea física o moralmente, transitan por múltiples brechas de equidad, sin posible solución a las mismas por sus condiciones sociales y económicas.

*Familias en situación de vulnerabilidad social:* Grupos familiares sobre los cuales, debido a determinadas características tales como: lugar de residencia, estructura interna, condiciones socioeconómicas, jefatura de hogar, riesgo ambiental, condicionantes históricas y socioculturales, recaen con mayor fuerza los efectos de crisis u otros factores negativos y tienen menor capacidad para afrontarlos (Campoalegre et al., 2016).

*Personas en situación de vulnerabilidad asociada al hábitat:* Residentes en barrios o asentamientos periféricos con insuficiente acceso a los servicios básicos —agua, saneamiento, movilidad, etc.—, destacan entre ellos las mujeres jefas de familia, sobre todo inmersas en tareas de construcción o rehabilitación de sus viviendas y los ancianos solos o con sus parejas, sin más presencia en su núcleo habitacional; los habitantes en asentamientos rurales y/o remotos (como los de montaña), en situación de exclusión o difícil acceso a servicios básicos y de otra índole; los pobladores de pequeños asentamientos costeros que se ven afectados sistemáticamente o desplazados por desastres naturales, con restricciones para poder desarrollar resiliencia en las zonas que se han designado para



reasentarse en el futuro mediato o lejano. Tales situaciones son reforzadas por las prácticas socioculturales que desarrollan

*Sujetos vulnerabilizados o en situación de vulnerabilidad:* Personas afectadas por el contexto. La vulnerabilidad no es una condición natural, ni las causas están en el propio sujeto.

## **Definiciones a partir de procesos o contextos**

*Situación de vulnerabilidad:* Condiciones que dañan, limitan o perjudican las posibilidades de las personas para ajustarse o adaptarse a determinadas circunstancias, dificultades o capacidad disminuida para enfrentar cambios externos, ya sea por debilidades internas o por carencia de apoyo.

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

*Vulnerabilidad:* Situación caracterizada por la incapacidad de personas u hogares para aprovechar las oportunidades disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Configuración resultante de un desfasaje o asincronía entre la disponibilidad y capacidad de movilización de activos (expresada como atributos individuales o familiares, definidos a nivel micro), y los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades (expresada estructuralmente y definida a nivel macro), lo cual genera una predisposición a una movilidad descendente o una manifiesta dificultad de individuos/hogares para sostener posiciones sociales conquistadas anteriormente (Filgueira, 2001; Kaztman, 2000). Las fuentes generadoras de oportunidades son el Estado, el mercado y las relaciones sociales (capital social); cada uno de estos órdenes institucionales —con funciones y lógicas distintas pero interconectadas entre sí— brinda oportunidades de acceso, más o menos restringidas, a los recursos que en cada momento histórico y lugar se consideran necesarios para participar activamente en la vida social.

*Vulnerabilidad:* Proceso vinculado al deterioro de la calidad de vida y el bienestar que puede conducir a situaciones de pobreza o —al menos— mantener en situaciones de inseguridad a un sector de la población. En ello han incidido las situaciones de riesgo —naturales, sociales, económicos u otros— y los efectos de la exposición a ellos; otras aristas de ese proceso se asocian a las características —de género, raza, etarias u otras— de personas, hogares o grupos, que pueden tornarlos más sensibles a tales situaciones de riesgo y a la pobreza en particular (Zabala, 2012). Teniendo en cuenta el cruce de diversos resultados investigativos, ha sido posible reconstruir una especie de patrón de riesgo y

vulnerabilidad en Cuba, a la luz de la caracterización de los rasgos personales y familiares asociados a la pobreza y a las desventajas sociales en general (Espina, 2011).

*Situación vulnerable:* Debe definirse desde la salud y el bienestar eco sistémico y los humanos como parte del entramado. La vulnerabilidad como interrelación. Riesgo a la vida en su totalidad (CEPRODESO, 2020).

*Pobreza:* Fenómeno con características propias en la sociedad cubana, que la definen como pobreza con protección y garantías.

A lo anterior se adicionan los rasgos propios de vulnerabilidad familiar que limitan su adaptación a los cambios; tal es el caso del envejecimiento, la baja calificación obtenida, el mal estado de la vivienda, o la poca calidad de las redes sociales que se tengan (Ferriol, Ramos y Añé, 2004, p.99).

*Vulnerabilidad socio-ambiental:* Interrelación entre los procesos de reproducción de la pobreza y las condiciones ambientales desde sus aspectos físico-naturales, socioeconómicos y políticos. Asociación entre vulnerabilidad y condiciones de riesgo que afectan el bienestar —coyuntural o perspectivo— de los grupos humanos en contextos específicos (Peña, 2014).

*Vulnerabilidad ambiental:* Ruptura de la armonía entre las prácticas productivas de las comunidades pobres, necesarias para su sobrevivencia y la satisfacción de sus necesidades básicas, y las condiciones ecológicas de su medio (Leff, citado por Wautiez y Llaverro, 2002, p.11).

*Vulnerabilidad estructural:* Características físicas de los elementos expuestos (personas, hogares, ecosistema, infraestructura, etc.), que hacen que estos sean susceptibles a daño, por ejemplo, ante inundaciones costeras, intensas lluvias, deslizamientos, sismos, etcétera.

*Vulnerabilidad funcional:* Refiere a la organización de la respuesta, a partir de la disponibilidad de recursos de emergencia, la preparación del sistema de salud para casos de desastres, la capacidad de albergues para los evacuados y certificación de las instalaciones, el acceso a zonas aisladas, la reserva de suministros básicos, disponibilidad de los grupos electrógenos, etcétera.

*Vulnerabilidad social:* Grado en que los factores sociales puedan incrementar la vulnerabilidad, considerando la población expuesta (densidad de población o afectación a la población, las tensiones adicionales a que puede verse sometida esa población y la percepción que se tenga del peligro).

*Vulnerabilidad ecológica:* Exposición en zonas de peligro potencial de ecosistemas frágiles o zonas ecológicamente sensibles y áreas protegidas, así como otros indicadores de salud de ecosistemas.

*Vulnerabilidad económica:* Refiere a factores económicos, teniendo en cuenta las zonas industriales, áreas de riesgo, áreas cultivadas y animales en zonas de riesgo, el nivel de ejecución del presupuesto de reducción de vulnerabilidades, etcétera.

*Vulnerabilidad demográfica:* situación dinámica en la que confluyen la existencia de riesgos externos sociodemográficos, deficiencias en la capacidad para enfrentar o evitar

dichos riesgos, falta de habilidad para adaptarse activamente a ellos, (Sánchez y Egea, 2011). Entre sus indicadores se encuentran procesos demográficos tales como: envejecimiento, migración, fecundidad, mortalidad, otros; eventos relacionados con los procesos demográficos (embarazo adolescente, comportamientos reproductivos no protectores, movilidad, morbilidad, otros); y características demográficas (edad, sexo, color de la piel, situación conyugal, nivel educacional, zona de residencia, otros) a nivel individual, familiar o comunitaria. Esta noción, por su carácter anticipador, permite intervenciones preventivas (o acciones paliativas) más idóneas e informadas.

#### *Momento 4: El diálogo sobre los principios de la política*

El diálogo sobre los principios de la política se realizó en el marco de una sesión de trabajo grupal, que tuvo como objetivo definir los principios de la política de servicios sociales comunitarios para la atención a situaciones de vulnerabilidad, sus objetivos y el enfoque de la política, es decir, la tipología de situaciones que se pretende atender, su alcance geográfico y temporal, y la población beneficiaria. Las preguntas claves debatidas fueron: ¿Qué son los principios de una política? ¿Cómo se trazan sus objetivos? ¿Qué es el enfoque de la política?

La sesión inició con algunas precisiones en torno a lo que se entiende por políticas, programas y proyectos. Las políticas se consideran como instrumentos o estrategias para alcanzar objetivos de desarrollo, su carácter público supone una visión consensuada entre la autoridad y la ciudadanía en cuanto a principios y metas para solucionar problemas prioritarios y para el desarrollo. La elaboración de programas es una tarea técnica, debe tener claro el punto de partida y de llegada, la expresión cuanti y cuali del problema o conjunto de problemas sobre los que se va a intervenir. Los proyectos son la unidad mínima de asignación de recursos para la solución de problemas de escala micro (Espina, 2020).

A partir de la consigna presentada: *elaboración de una política de atención a la vulnerabilidad social, que brinde respaldo legal a las acciones que se realizan y que diversifique los servicios que se prestan*, se aportan un conjunto de elementos que sirven de sustento a la discusión: condición dinámica de la situación de vulnerabilidad, atención a las particularidades y problemáticas de las comunidades y de las personas que residen en ellas, necesidad de un enfoque preventivo e importancia del diálogo entre los decisores y la ciencia. Asimismo, se señalan algunas de las limitaciones de las políticas y programas en Cuba: sectorialización, fragmentación institucional y asistencialismo. Como insumos para la discusión se dispuso de los perfiles de vulnerabilidad.

A partir de las discusiones precedentes se asumió como definición de la situación de vulnerabilidad la siguiente: aquella que limita o dificulta la capacidad de una persona, hogar-familia, grupo o comunidad para: anticipar, lidiar, resistir y recuperarse del efecto de una amenaza (natural, económica, social, de salud); aprovechar las oportunidades disponibles en cada territorio y distintos ámbitos socioeconómicos (empleo o autoempleo, educación, capacitación, salud, créditos y subsidios, servicios, cultura entre otros) y en redes de relaciones, para garantizar su subsistencia, calidad de vida, bienestar o impedir su deterioro. La situación de vulnerabilidad incluye dos dimensiones: las externas, referidas a condiciones socioeconómicas, institucionales, naturales, coyunturales y culturales, a las

cuales una persona, hogar-familia, grupo o comunidad se encuentran expuestos; y otras internas, que aluden a estar indefenso, carente de recursos para enfrentar los riesgos sin mayor pérdida por sus condiciones de partida.

Como interrogante inicial se discute si la propuesta de servicios comunitarios para la atención a la vulnerabilidad social debía ser una política o un programa, llegándose a cierto consenso en torno a lo primero, y que dicha política sería de atención a situaciones de vulnerabilidad, que se concretaría en programas y servicios sociales específicos que se implementan de maneras diversas en los territorios, como salida de esa política. Se avanza entonces hacia la discusión sobre: principios, objetivos y enfoque de la política.

Con relación a los principios se discutieron varias propuestas. La mayor parte de ellas fue incluida en la versión final del documento, con excepción del enfoque de derechos y la corresponsabilidad —que no aparecen de manera independiente, sino de forma transversal en varios principios—, el enfoque crítico y la gestión descentralizada. Quedaron contenidos los siguientes:

- Dignidad humana: Expresa el derecho de todas las personas a ser tratadas como seres humanos, con acceso a condiciones suficientes para una vida digna.
- Justicia y equidad social: Igualdad de derechos y oportunidades de acceso al desarrollo humano. Supone superar visiones homogeneizadoras y reconoce la diversidad social.
- Desarrollo de capacidades para la transformación social y el desarrollo humano: se enfatiza en la autonomía de los sujetos en términos emancipatorios.
- Participación social: Colocar en el centro del proceso al sujeto social implicado en una situación de vulnerabilidad, reconocer sus capacidades transformadoras y potenciarlas, sobre la base de la corresponsabilidad.
- Solidaridad: Participación de una multiplicidad de actores en calidad de voluntariado, para la articulación de redes de apoyo, y movilización de agentes con capacidad de realizar contribuciones solidarias de diversa naturaleza.
- Sostenibilidad: La oferta de los servicios debe garantizar su continuidad y estabilidad en el tiempo sobre la base de un racional y equilibrado balance entre las necesidades (materiales y espirituales) y los recursos de que se disponen, acorde a las diversidades.
- Calidad y progresividad: Se debe aspirar a estándares altos de satisfacción a los beneficiados, y así lograr la eficacia necesaria, según el contexto de realización y agilidad, para avanzar hacia metas superiores en las prestaciones de los servicios.
- Universalismo con sensibilidad a la diversidad: Igualdad de oportunidades y el derecho de todas las personas a acceder a servicios sociales básicos de calidad, reconociendo las desiguales condiciones de partida, que marcan diferencias en la capacidad de aprovechamiento de oportunidades.

En cuanto a los objetivos, las propuestas incluyen el diseño de mecanismos de participación o de atención especializada a personas vulnerables, la revisión de los objetivos específicos en posible vínculo con programas, la inclusión de la colaboración entre actores estatales y no

estatales, la formación profesional de trabajadores sociales, cuidadores, administradores y responsables de políticas. En el documento final quedaron reflejados de la siguiente forma:

Objetivo general: Prevenir, atender y transformar situaciones de vulnerabilidad, permanentes o transitorias, en personas, familias/hogares, grupos y comunidades, con enfoque de derechos y equidad social desde una visión de desarrollo integral.

Objetivos específicos:

1. Perfeccionar, diversificar y ampliar la cobertura de los servicios sociales comunitarios dirigidos a las personas, familias/hogares, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad, a través de los aportes y la articulación de diferentes actores; así como potenciar el acceso y uso de los servicios sociales universales mediante mecanismos de atención focalizada.
2. Desarrollar capacidades de resiliencia en personas, familias/hogares, grupos y comunidades para afrontar las situaciones de vulnerabilidad.
3. Transformar situaciones que propician la reproducción y la transmisión intergeneracional de las situaciones de vulnerabilidad y pobreza multidimensional, o que constituyen riesgos para la inclusión social.

La propuesta consensuada fue una política focalizada dentro de un marco de políticas universales sensibles a las diversidades, una política pública con base a derechos y equidad social, capaz de generar capacidades para acortar los mecanismos de reproducción que perpetúan la vulnerabilidad. Debe trabajar en tres niveles —individual, familia/hogar y comunitario—, con enfoque interseccional —género, color de la piel, clase, territorio, discapacidad, y otras—, considerar la intensidad, cronicidad y daño de la situación de vulnerabilidad según tres ejes: hábitat, ingresos y capital cultural, e incluir la asistencia social como uno de sus componentes.

Como resultado del proceso de construcción de la política, la tipología de situaciones que pretende atender se amplió notablemente al incorporar condiciones contextuales, económicas, sociales, culturales, de salud, vivienda/hábitat, participación, atributos de las personas (género, edad, color de la piel, discapacidad) y las intersecciones entre ellos.

La política considera como población meta a todos los individuos, familias / hogares, grupos y comunidades en situaciones de vulnerabilidad que no tienen condiciones u oportunidades para trabajar de manera remunerada, con énfasis en algunos grupos específicos en los que se interceptan varios ejes de desigualdad:

- Personas con discapacidad, deambulantes, que viven en condiciones de violencia y violencia de género, entre otras.
- Personas mayores viviendo solas, especialmente con bajos ingresos.
- Migrantes sin dirección oficial en el lugar donde viven.
- Personas que egresan de centros penitenciarios o cumplen sanción en libertad.
- Hogares monoparentales femeninos.
- Hogares con altos índices de dependencia económica/ carga familiar, con énfasis en aquellos con tres o más hijos menores de edad.
- Hogares con condiciones precarias habitacionales (malas condiciones de vivienda, altos índices de hacinamiento, sin acceso a infraestructura básica —agua, electricidad, televisor, ventilador y refrigerador—).
- Hogares con ingresos per cápita por debajo del nivel necesario para cubrir la canasta básica.
- Comunidades con problemáticas sociales (adicciones, prostitución, embarazo adolescente, violencia, violencia de género, delito) y con limitaciones en infraestructura (agua, alcantarillado, recogida de desechos sólidos, electricidad, acceso a servicios sociales básicos —salud, educación, alimentos, empleo—, comunicaciones y transporte para acceder a servicios).
- Personas, hogares/familia, comunidades donde se intersectan varios ejes de exclusión.
- Infantes, adolescentes y jóvenes en familias y/o comunidades en situación de vulnerabilidad (con enfoque de género).

El alcance temporal de la política es el período 2020-2024 y su alcance geográfico todo el territorio nacional.

#### *Momento 5: El diálogo sobre los instrumentos*

Este diálogo inició con varios insumos. De la base de datos elaborada con los aportes de diferentes actores, se identificaron propuestas para el perfeccionamiento de servicios existentes y recomendaciones de nuevas iniciativas.

Respecto a la concepción de los servicios, se alerta sobre la organización efectiva de la responsabilidad en los cuidados; la necesidad de distribuir los servicios por zonas en estado de vulnerabilidad articulando espacios y personas; el ajuste de los precios para servicios diversos, según los grupos en desventaja; la generación de servicios a domicilio de apoyo a los cuidados, como entrega de alimentos, recursos para higienización, mensajería y comunicación; realización de trámites, compras, acompañamiento; implementación de medidas compensatorias dirigidas a grupos afectados por la reducción de gratuidades y subsidios; la promoción de subsidios más focalizados y esquemas favorables a la inclusión laboral de mujeres y jóvenes, así como de adultos mayores económicamente activos; y el complemento de las prestaciones con el acceso a créditos bancarios para emprender proyectos.



Se insistió en que las prestaciones deberían cubrir necesidades básicas (no mínimas) y ser un monto suficiente como para no generar relaciones de dependencia permanente. Un cambio en el planteamiento de la política también debía direccionarse a combinar la asistencia con la promoción de estrategias de independencia como el envejecimiento productivo, la rehabilitación basada en la comunidad para personas con discapacidad, el desarrollo de capacidades para emprender en familias vulnerables, entre otras.

Con relación a servicios más específicos, se expuso el incremento de aquellos dirigidos al cuidado de infantes y adolescentes, y de personas con discapacidades (para diversas edades), en diferentes modalidades y con tiempos flexibles. En el caso de los servicios de elaboración de alimentos, la añadidura de alimentos semielaborados para personas y familias con precios diferenciados; así como una mayor contribución de centros gastronómicos no estatales a la alimentación de personas mayores, con discapacidad y de bajos ingresos. Otra propuesta fue convertir el Sistema de Atención a la Familia en centros de integración social con multiplicidad de servicios integrados en la misma entidad (psicoterapia, equipos para el disfrute de la programación televisiva, barbería y peluquería, actividades de proyectos socioculturales comunitarios liderados por artistas y promotores, peñas literarias); además, propiciar una mejor distribución territorial de estos centros (al menos dos por Consejo Popular), con participación gubernamental en el local, los productos básicos de alimentación, el personal de servicio y el ornato, y participación de cuentapropistas en la elaboración del menú.

Otros servicios con cambios recomendados fueron las Casas de Orientación a la Mujer y la Familia, en función de una mejor distribución territorial —según la cantidad de mujeres de cada Consejo Popular—, el aumento de la corresponsabilidad, la participación de la Federación de Mujeres Cubanas en el aseguramiento del local, el personal, las actividades formativas, preventivas, de gestión de empleos y el apoyo del pequeño sector privado.

En el ámbito económico, se promovió la idea de incorporar nuevos procedimientos como los bancarios que, desde un enfoque de inclusión financiera, garantizaran una mayor flexibilización y ampliación del acceso a créditos. Otras propuestas fueron las agencias de gestión de información y formación para empleos específicos, con la potenciación de oficios que permitan el apoyo a los hogares; servicios para impulsar y gestar emprendimientos; áreas para mujeres emprendedoras con condiciones de alta calidad y cooperación mutua; generación de empleos a personas de la tercera edad en negocios privados (atención a las plantas, recogida de basura, etc.); centros de ocupación para personas con discapacidad a escala comunitaria: limpieza, lavandería, ayudante de cocina, etcétera.

En el caso del hábitat, se apostó por servicios de acompañamiento a familias en situación de vulnerabilidad en los procesos de construcción/reparación de viviendas por autoconstrucción o autogestión; el acompañamiento en los servicios de mercado local de materiales, productos, componentes y soluciones tecnológicas; la expansión de residencias protegidas para la tercera edad —condominios, edificios, área de viviendas—, con las condiciones necesarias de equipamiento, mobiliario, atención primaria de salud y recreación sana.

Desde una óptica salubrista y educativa, se sugirieron servicios de orientación y atención psicológica personal y familiar —presenciales, telefónicos, comunitarios—;



teleasistencia; servicios para la adopción en sus diversas variantes por familias y personas diversas; servicios de reproducción asistida de baja y alta tecnología para las mujeres lesbianas y heterosexuales que desean tener descendencia sin la intervención de una pareja masculina; servicios multidisciplinarios de apoyo para la inserción laboral; servicios de educación familiar a través de consultas, cursos y entrenamientos, consejerías para la atención a mujeres en situación de violencia desde una perspectiva integradora, para incorporar a los grupos de riesgos en actividades de promoción y educación para la salud; servicios de medicina natural y tradicional; servicios de transición de género en las cabeceras provinciales y tratamientos especializados en las tres regiones del país, con enfoque no patologizador de las identidades trans y con cobertura más allá de las personas transexuales; eliminación de las castraciones farmacológicas y quirúrgicas en los protocolos de atención como requisitos imprescindibles para tener acceso al reconocimiento jurídico de la identidad de las personas trans; ajuste de los tratamientos de transición de acuerdo a las necesidades específicas de cada persona.

Otro insumo importante para este diálogo fueron los antecedentes aportados por la Dirección Nacional de Prevención Social. Con ellos se preparó una presentación en función del debate colectivo. A la pregunta ¿Qué entender por servicio social?, se respondió según la legislación vigente —Ley 105/2008—, que los concibe como “programas y acciones de protección social, dirigidos a mejorar la calidad de vida y la integración social de las personas que lo requieran” (p.23). Respecto a la especificidad de la escala comunitaria, se adoptó la definición del Decreto 283/2009, Reglamento de la Ley de Seguridad Social: “aquellos que se ofrecen a partir de la gestión de los recursos cercanos al domicilio de las personas, que propician la permanencia en el entorno habitual, la realización de las actividades de la vida diaria y la elevación de la calidad de vida” (p.87). El funcionariado argumentó que, al estar definidos por ley, eran conceptos que no se podían cambiar, por lo que no se sometieron a debate.

En cuanto a la tipología de servicios, el diálogo fue extenso. Las prestaciones tradicionales y su alcance, mejor manejadas en el *habitus* del funcionariado, constituyeron puntos de partida para la nueva propuesta. Figuraron la asistencia social a domicilio, consistente en brindar apoyos y cuidados básicos de carácter personal, doméstico y social entre 4 y 8 horas diarias, a personas cuyo grado de discapacidad y autonomía les impida un normal desempeño de sus actividades básicas e instrumentadas de la vida diaria, para que la persona se mantenga en su domicilio, satisfaciendo sus principales necesidades biológicas, psicológicas, comunicativas y sociales, así como de acompañamiento, en función de acceder a servicios comunitarios que favorezcan su calidad de vida.

En el repertorio también estaba la protección a las madres trabajadoras de hijos con discapacidad severa, irreversible y permanente sin posibilidades de atención institucional, a través del reconocimiento del período dedicado al cuidado, como tiempo de servicio a los efectos de la jubilación, permitiéndole asumir la plena participación en los programas de rehabilitación y estimulación, educativos y psicopedagógicos. En el caso de los hogares con insuficiencia económica, se adiciona una prestación monetaria temporal.

El trato diferenciado a madres de hijos con discapacidad severa fue un punto neurálgico en el diálogo. Las convergencias estuvieron en reconocer que se trataba de una medida que reproduce brechas de equidad y que debía cambiar. Mientras que las diferencias se situaron en la complejidad de las argumentaciones, con una narrativa más centrada en la ética y en una solución equiparadora de carácter operativo en el caso del funcionariado. Por su parte, la academia apostó por transformar estructuralmente la concepción de los cuidados, y el sistema de organización social de los mismos. Unos meses después de ser aprobada la política, se aprobó el trato equitativo de las madres y se comenzó el diseño de un proyecto nacional de trabajo no remunerado, que ha incluido la perspectiva de los cuidados.

Entre los servicios existentes también se encontraban el *pago del servicio de la transportación* para recibir atención médica especializada fuera del territorio de residencia, en situaciones de inaccesibilidad geográfica o económica, con 1922 pagos anuales procedentes del presupuesto de la asistencia social; el *pago del consumo eléctrico* a 155 pacientes con enfermedades crónicas para mantener la vitalidad en su domicilio, según cálculo de la carga eléctrica de los equipos instalados; el *pago del servicio de alimentación* vinculado al Sistema de Atención a la Familia a 12272 beneficiarios, el *pago parcial o total de Hogar de ancianos* a 3765 personas y el de Casas de abuelos a 4762.

A partir de estos elementos precedentes, el diálogo se centró en crear una política que abriera la posibilidad de complementar servicios existentes con nuevas propuestas; cambiar la visión sectorial de la gestión de servicios de asistencia social, por una mirada más articuladora con servicios brindados por otros Organismos de la Administración Central del Estado (salud, cultura, etc.), en función de la atención a la vulnerabilidad; valorar la cobertura a los perfiles que se incorporaron al listado clásico de personas con discapacidad, ancianidad, niñez e insolvencia económica; integrar los servicios con otras acciones; entre otros ejes de cambio.

No obstante, al reconocimiento del marco normativo, la academia propuso problematizar otras acepciones de servicios sociales. Las interrogantes versaron sobre: ¿abordarlos como sistema o conjunto? ¿de funciones en un sentido genérico, o de programas, prestaciones, atenciones, equipamientos, tecnologías sociales?

Entre las misiones se visualizaron la promoción, la protección, la información, el acompañamiento, el apoyo y la atención integral. En este último caso, se discutió si se debía centrar la atención en sujetos, o en fenómenos causales o estructurantes de la vulnerabilidad. Un enfoque similar estuvo en analizar la finalidad de los servicios sociales: ¿solucionar necesidades sociales de forma integral, mejorar el bienestar social, calidad de vida, garantizar la igualdad de oportunidades, integración social, desarrollar capacidades, aumentar la participación social?

Como premisas se estableció la valoración de la situación y la definición de planes de acción con gestión mixta, para impulsar recursos cercanos al domicilio de las personas, propiciar la permanencia en el entorno habitual y favorecer la realización de las actividades cotidianas. También se colocó en el debate la clasificación por nivel y por carácter: a) nivel primario de servicios sociales (servicios sociales comunitarios); b) nivel especializado de

servicios sociales (de mayor complejidad, que requieren una calificación técnica concreta o una disposición de recursos determinada).

Desde estos debates, se reorganizaron las propuestas de servicios: cuidados a domicilio; elaboración completa o parcial de alimentos, según tipos de vulnerabilidad; refugio y protección a víctimas de violencia y deambulantes; orientación y acompañamiento; tramitación; asesoría y protección jurídica; rehabilitación; mensajería y comunicación; teleasistencia; prestaciones monetarias; microcréditos, dotación de activos y usufructos.

Finalmente, se definió que la política se basara en programas y proyectos nacionales, provinciales, regionales, municipales y comunitarios. En el *habitus* del funcionariado tenía un peso importante el enfoque estatista y centralizado del bienestar. El proceso de construcción colectiva devino un espacio de información y sensibilización, sobre una gestión más descentralizada de los servicios, en cuanto al desarrollo local mediante proyectos articulados a las Estrategias de Desarrollo Municipal y Provincial, según las necesidades y potenciales identificadas en cada territorio. En el caso de necesidades imposibles de cubrir desde el espacio local, se complementarían con acciones de nivel nacional.

La participación del Centro de Desarrollo Local y Comunitario en el debate fue clave para avanzar en otro enfoque de las fuentes de financiamiento y las competencias de los actores locales, en función de gestionar servicios sociales comunitarios. Desde 2019 fueron aprobados documentos metodológicos por la Dirección Territorial del MEP con estos fines, que fueron compartidos en el espacio. La experiencia de FLACSO también influyó en este diálogo, a partir de los resultados del proyecto *Gestión innovadora del desarrollo local para el fortalecimiento de la equidad social* (Zabala et al., 2021) y la investigación *Configuración de políticas locales de equidad en el Modelo Económico y Social de Desarrollo Socialista* (Fundora, 2018). Se ejemplificaron repertorios de acción a escala municipal y comunitaria que demostraron la diversidad de servicios que podrían fomentarse en estos espacios.

En el caso de los programas sectoriales, intersectoriales y territoriales, la propuesta consistió en analizar sus potencialidades para alinearse a los principios, objetivos y enfoque propuestos en la nueva política, en función de respuestas más integrales a las vulnerabilidades; así como un uso más eficaz y eficiente de los presupuestos asignados.

La academia fundamentó la necesidad de, en el marco de los programas y proyectos, realizar la intervención simultánea en los niveles individual, familiar, grupal y comunitario, a partir de tres componentes: 1) la asistencia para cubrir necesidades básicas; 2) la creación de capacidades para la inclusión social; y 3) la dotación de recursos para ganar autonomía y superar la dependencia de la asistencia social.

Esto último generó la mayor polémica, dada la existencia de un instrumento legal que limitaba los tipos de productos a obtener con el presupuesto de la asistencia social. Esta traba fue eliminada luego de ser aprobada la política, ampliando las posibilidades de gestión de recursos para respuestas más efectivas a las necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad. Otra resistencia estuvo en las limitaciones presupuestarias estatales, contraargumentadas por la academia, a partir de experiencias de programas de desarrollo local que han logrado gestionar activos y entregarlos a personas en desventaja socioeconómica.

Teniendo en cuenta los tres componentes mencionados, se presentaron diversos instrumentos, clasificados en prestaciones monetarias, entrega de recursos, servicios específicos para personas en situación de vulnerabilidad, y acciones afirmativas dentro de servicios universales. Respecto a ellos, se apostó por la pluralidad de opciones y altos estándares de calidad. Se insistió en combinar estos instrumentos con la modalidad de transferencias condicionadas para los grupos sociales con potenciales de desarrollo, y por esta vía transformar la dependencia económica de la asistencia social. La inexperiencia cubana con estos instrumentos llevó a algunas actitudes de escepticismo, que desaparecieron paulatinamente hasta quedar aprobadas como parte de la política. En la academia también se realizó un análisis crítico de las mismas, con la condición de que no reprodujeran desigualdades de género, dada la sobrecarga de responsabilidad hacia las madres.

Dentro de los instrumentos propuestos se apostó por el desarrollo de servicios de cuidados que atendiesen las actividades de cuidado directo, personal y relacional, como dar de comer a infantes, cuidar de una persona enferma o con discapacidad, y las actividades de cuidado indirecto, como cocinar, limpiar, lavar y otras labores domésticas, así como coordinar horarios y administrar recursos del hogar. Se enfatizó en la necesidad de partir del principio de reconocimiento de las tareas de cuidado como trabajo social remunerado y de los derechos de las personas cuidadas y de quienes cuidan. Para su materialización se propusieron —como primeras acciones— incrementar los asistentes sociales a domicilio certificados, reorganizar los existentes y desarrollar la teleasistencia.

Esta última definida como un servicio de atención social (permanente o ajustado a horario), que proporciona seguridad y ayuda inmediata, orientación psicológica y sostenimiento de redes familiares y vecinales a través de tecnología informática y de telecomunicaciones.

Otra apuesta estuvo en los servicios de rehabilitación psicosocial, orientados a la superación de dificultades psicosociales; y recuperación o adquisición de capacidades y habilidades necesarias para el desarrollo de la vida cotidiana e integración social con autonomía y dignidad. En el proceso de diálogo afloró el debate sobre los Centros Comunitarios de Salud Mental, el Centro de Orientación y Apoyo Psicológico, y otras acciones institucionales previas, en función de recuperar las mejores prácticas y relanzar este servicio, incorporando también las experiencias de trabajo con psicogrupos virtuales, intervenciones de proyectos culturales comunitarios, entre otros.

Los servicios de acompañamiento a la inclusión laboral y social, con perspectiva multidisciplinar, fueron esbozados para que facilitaran asesoramiento, apoyo informativo, motivacional y educativo para la gestión de empleos de calidad; el acompañamiento a trámites personales; orientación jurídica y psicológica; la mediación y concertación de acciones afirmativas con instituciones que brindan servicios de educación, salud, cultura, vivienda, deporte, empleo y asistencia social. Su aceptación fue bastante uniforme por todos los participantes del diálogo.

En el caso de los servicios de capacitación, ya existía una política al respecto, organizada por el Ministerio de Educación. Su efectividad fue problematizada respecto al aprovechamiento que hacen de ella los grupos con vulnerabilidades, y los efectos que ha tenido en su transformación. De ahí que se añadiera la formación y preparación para la auto-transforma-

ción, la resiliencia y el emprendimiento, incluyendo acciones educativas de sensibilización y concientización con aspiraciones de emancipación social. Esta visión fue compartida por la academia y parte del funcionariado en un primer momento. Este último actor, demandó hacer acotaciones en la relación educación-empleo. Por ello, se reajustó la formulación de los servicios, en correspondencia con las demandas de recursos humanos por parte de los sectores estratégicos de desarrollo y los actores económicos del territorio.

Otra proposición fueron los servicios de entrenamiento para la integración social y laboral de personas con discapacidad, consistente en un servicio diurno apoyado por trabajadores por cuenta propia, empresas e industrias locales, para el desarrollo personal de quienes presentan (o tienen) una discapacidad intelectual, en función de la integración, la formación ocupacional y la habilitación de destrezas personales y sociales. En el posicionamiento de esta acción fueron clave las asociaciones de personas con discapacidad y el grupo de apoyo a personas con discapacidad intelectual y sus familias, quienes apostaron por la incorporación laboral y el autocuidado y calidad de vida de las personas cuidadoras.

La academia defendió como una transformación estructural frente a la visión asistencialista, la necesidad de la entrega de recursos. La práctica tradicional de otorgamiento de bienes para la reproducción de la vida fue ampliada a otros bienes necesarios, según las especificidades de cada hogar. Además, se complementó con la dotación de activos para emprender y trabajar con remuneración. Los argumentos de restricciones materiales esgrimidos por el funcionariado fueron compensados con la fundamentación de eliminar la dependencia económica de los fondos de la asistencia social. Se mantuvieron las prestaciones monetarias para grupos diversos en diferentes modalidades, para garantizar acceso a bienes y servicios básicos y otros gastos de bolsillo, los que incluyen el pago de servicios de transporte y electricidad.

Los servicios de alimentación han sido parte de la asistencia social desde hace muchos años y en los procesos de diálogo fueron analizados críticamente, en favor de una visión más amplia, con énfasis en la calidad y en la cogestión. La narrativa se centró en la elaboración de alimentos completos y semielaborados, a consumir en espacios sin distinción de formas de gestión y tipos de propiedad, o con entrega a domicilio por el servicio de mensajería. Se recomendó ajustarlos a los requerimientos nutricionales de cada grupo social, con precios diferenciados y atendiendo a correctas condiciones higiénico-sanitarias.

Una propuesta que generó polémicas fueron los servicios de reparación de viviendas y enseres menores, concebidos como servicios de acompañamiento, protección de derechos y mediación en los procesos de construcción/reparación de viviendas por esfuerzo propio, integrando las gestiones de compra de materiales y ejecución y terminación de obra, con adaptación a la diversidad funcional. Se incluyó la mensajería para reparar enseres menores. La visión sectorial que ha caracterizado la política social influyó en la resistencia a que fueran incluidos como servicios sociales. El programa de otorgamiento de subsidios para la construcción y reparación de viviendas fue la base que parte del funcionariado consideró para valorar esta propuesta como innecesaria. La academia fue enfática en la insuficiencia de este programa, dados los problemas de accesibilidad —económica, de redes sociales, de información, geográfica— de sectores con vulnerabilidad, y del acaparamiento

de oportunidades de sectores con ventaja social, lo cual ha repercutido en implementaciones parciales con resultados ineficaces. Finalmente, la propuesta fue descartada.

Debido a una visión más amplia de los perfiles de vulnerabilidad social, donde se interseccionan diferentes variables, se propusieron servicios de protección ante eventos naturales. Estos han existido durante muchos años, gestionados por la Defensa Civil, pero no se han concebido de manera integrada a otros servicios sociales. En la política propuesta, se definieron como lugares de acogida temporal a personas que han resultado afectadas por eventos meteorológicos, donde se incluyeron servicios temporales de hospedaje, alimentación, protección, atención psico-social, médica, entre otros; con el fin de garantizar su seguridad. En este caso, volvió a primar la visión sectorial y no fueron contemplados como parte del sistema de servicios sociales comunitarios. También se alertó a la academia sobre la incapacidad del MTSS, como órgano rector de la política de asistencia, de habilitar nuevos locales y mantener logísticamente los existentes. Este mismo argumento fue sostenido frente a la propuesta de casas de acogida para personas víctimas de violencia familiar.

Por esta razón, se propuso concebirlo como un sistema de servicios de atención, protección y acompañamiento a personas que se encuentran en esta situación, para enfrentar, prevenir y dar seguimiento a la violencia de género e intrafamiliar, contra la niñez y la ancianidad, la prostitución, la trata de personas y a todas las formas de discriminación por cualquier condición o circunstancia personal que implique distinción lesiva a la dignidad humana; estableciéndose mecanismos articulados de coordinación, control, ejecución y atención a quienes viven esa situación, con protocolos especializados de actuación, con enfoque sistémico, multidisciplinario e intersectorial.

#### *Momento 6: El diálogo sobre el esquema de financiamiento*

En la Revolución cubana ha prevalecido un esquema de financiamiento estatal y centralizado que ha condicionado las percepciones y prácticas del funcionariado. Con la actualización del modelo económico y social, la Dirección de Desarrollo Territorial del MEP comenzó un proceso de sensibilización y capacitación en torno a la diversificación de formas de gestión y financiamientos para el desarrollo local; sin embargo, no todos los actores han adaptado sus prácticas a estos nuevos horizontes. En 2019, se aprobó a nivel nacional un documento programático que orientaba la financiación al desarrollo local, aspecto que también quedó recogido en el Decreto Ley 33/2021 con más de 11 fuentes.

Estas transformaciones propician un contexto favorable para la innovación de la política social; pero este potencial de cambio ha sido muy poco explotado, ya que las interrelaciones entre actores protagonistas del desarrollo territorial y el personal de asistencia, prevención y trabajo social no han sido muy recurrentes. Este elemento ha influido en el diálogo sobre el financiamiento.

La ineficiencia en el uso del gasto público y la insostenibilidad económica de las políticas sociales, han estado entre los argumentos de la actualización del modelo; ello ha marcado las percepciones y decisiones en torno a los servicios sociales. Durante el proceso de diálogo se mostró incertidumbre y cierta resistencia por parte del funcionariado al discutirse sobre la necesidad de más financiamiento, en función de aumentar la calidad, cantidad y



diversidad de servicios; este debía tomar como referencia el presupuesto estatal, que ha sido escaso por los bajos niveles de crecimiento económico.

Los economistas del equipo sistematizaron experiencias internacionales para visibilizar un repertorio de opciones. Finalmente, la propuesta presentada fue un sistema de financiamiento mixto y descentralizado, con los objetivos de proveer fondos para cubrir los servicios y potenciar los incentivos a los proveedores para ampliar la cobertura y los niveles de calidad. Se concibieron como fuentes de financiamiento públicas el gasto del gobierno municipal y el gasto del gobierno central; y como fuentes de financiamiento privado el gasto de bolsillo, las asociaciones empresariales y trabajadores por cuenta propia, y las instituciones sin fines de lucro. Entre los instrumentos se contemplaron las transferencias de todos los niveles de gobierno, donaciones, impuestos, subsidios e incentivos fiscales.

Después de extensos debates, la propuesta fue acogida; aunque no fue incluida explícitamente en el texto de la política. Sin embargo, en los procesos de capacitación con las Direcciones de Trabajo a escala territorial, se promovió el uso de las diversas fuentes de financiamiento establecidas por la política de desarrollo territorial; así como el uso de formas de gestión económica públicas y privadas.

Con el diseño del proyecto nacional de transformación integral de personas, familias/hogares, grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad, se retoman algunas premisas del esquema de financiamiento, con la propuesta de implementar la red de servicios sociales comunitarios vinculada a la Estrategia de Desarrollo Municipal.

#### *Momento 7: El diálogo sobre la arquitectura institucional*

Todos los procesos que tienen lugar durante la implementación de una política requieren hilvanar actores, competencias, procedimientos, recursos, para evitar conflictos de intereses, vacíos de gobernanza, desgaste, ineficiencia, etc. Dialogar sobre la arquitectura institucional supuso el reto de la multi-escalaridad de esta política, dado que las acciones son financiadas y se ejecutan, tanto de manera descentralizada como centralizada.

Un abordaje clave fue el papel de los profesionales del trabajo social como actores articuladores entre gobierno, personas, familias y grupos en situación de vulnerabilidad, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Sus conocimientos y habilidades en las labores de atención, transformación y prevención son fundamentales; pero no siempre han contado con todas las competencias que deben definirse desde el marco jurídico para la toma de decisiones, la co-gestión de recursos, los ajustes en la implementación de la política, entre otros. Se adiciona el solapamiento entre el trabajo comunitario liderado por delegados y delegadas del Poder Popular y el trabajo social profesionalizado, con una agenda muy similar; pero con metodologías y alcances diferenciados (en complementariedad). La necesidad de distinguir estas modalidades para reconstruir su articulación, también estuvo en el centro de las rondas de diálogo.

Las formas de concebir el diseño, implementación y evaluación de políticas están atravesadas por las peculiaridades del sistema político cubano, a partir de un engranaje entre los Órganos del Poder Popular y las entidades que forman parte del poder ejecutivo. La tradición de centralización, verticalismo, estatalización del régimen de bienestar, paternalismo,



compactación de la información por seguridad ante amenazas externas, etc., fue parte de los debates, en una política cuyo éxito requiere de un eficaz trabajo de base, socialización de competencias, capacidad de gestión multi-actoral y ritmos orgánicos de trabajo.

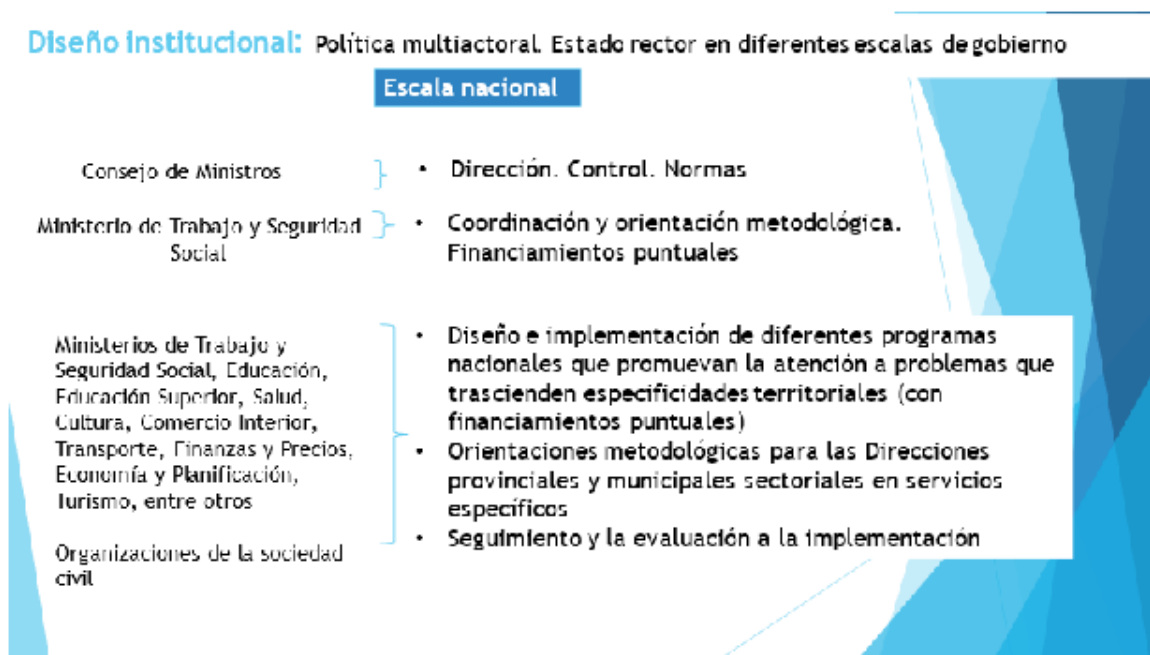
Como resultado de las rodas de diálogo quedaron definidos actores y funciones a escala nacional y a escala local.

*Figura 1 Propuesta de diseño institucional a escala local*



Fuente: Presentación del equipo de trabajo, realizada ante el Consejo de Dirección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

*Figura 2 Propuesta de diseño institucional a escala local*



Fuente: Presentación del equipo de trabajo, realizada ante el Consejo de Dirección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

A partir del proceso de diálogo, fue elaborado un cronograma de implementación de la política, incluyendo de: elaboración y aprobación de las normas jurídicas que procedan, definición de las actividades, valoración económica y fecha de cumplimiento, procesos de capacitación para la implementación de las normas jurídicas a las estructuras administrativas en diferentes niveles, inicio de la aplicación de la política, diseño y desarrollo de un curso de habilitación para la certificación de los asistentes sociales del sector estatal y no estatal, planificación de los recursos humanos y materiales necesarios, diseño y puesta en práctica de servicios de mensajería y de teleasistencia a las familias en situación de vulnerabilidad. En su implementación participan varios Organismos de la Administración Central del Estado —MINSAP, MINCIN, MINCOM— con la responsabilidad del MTSS.

### **Después de los primeros diálogos...**

Como resultado de estos primeros diálogos quedó un documento que fue revisado y corregido varias veces por el funcionariado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hasta su aprobación. Otros sectores académicos también realizaron nuevas sugerencias.

Entre las principales modificaciones estuvieron uniformar el lenguaje inclusivo; argumentar mejor las transferencias condicionadas; incluir familias de personas exreclusas en los perfiles de vulnerabilidad; actualizar el cuerpo de actores involucrados en la política con la incorporación de la Secretaría Técnica del macroprograma *Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social*; reagrupar los instrumentos en el texto, según su naturaleza, intercalando los más asistenciales con los de corte transformador; actualizar el marco normativo y programático en que se desarrolla la política; reelaborar el diseño institucional, con más protagonismo de la escala local y los profesionales del Trabajo social; especificar los roles de cada Organismo de la Administración Central del Estado y direcciones municipales que orientan metodológicamente; sustituir la concepción de centros de refugio por servicios de acompañamiento para la aplicación de los protocolos establecidos en el caso de las personas víctimas de violencia; cambiar la denominación de centros municipales por la de servicios de atención a personas con discapacidad intelectual mayores de 18 años; e incorporar al servicio de capacitación la alineación con las demandas de fuerza de trabajo del territorio.

Tras estas reformas en el documento, se sometió nuevamente a una revisión por el funcionariado, donde se decidió que los componentes más polémicos —esquema de financiamiento, centros de acogida (por la poca disponibilidad de locales), transferencias condicionadas y arquitectura institucional—, quedaran como temas en estudio. También se eliminaron los principios por su extensión, aspecto que generó un desacuerdo en la academia, dado que estos orientaban un salto cualitativo en la concepción de los servicios.

El proceso de retroalimentación a la academia sobre los destinos de esta construcción colectiva, se ha dado paulatinamente. Los miembros del Consejo Técnico Asesor y de la Secretaría Técnica han participado con más frecuencia en estos intercambios, donde se han presentado la versión final y el acuerdo del Consejo de Ministros sobre su aprobación.

Queda pendiente su presentación con personas de centros y universidades de otras provincias que contribuyeron a la sistematización inicial de experiencias.

La implementación de la política a través del proyecto nacional ya mencionado, como parte de la modernización del sistema de gestión del Plan 2030, ha impulsado nuevos diálogos para el diseño de algunos servicios como la teleasistencia y los de cuidados; así como la socialización entre organismos administrativos.

Con las manifestaciones políticas del 11 de julio en barrios con condiciones de vida precarias, el Estado cubano desplegó acciones para satisfacer demandas acumuladas de la población. Se reposicionó el tema de atención a las vulnerabilidades como prioridad de la agenda política y se dispuso que el sistema administrativo y empresarial público financiara transformaciones en la infraestructura, los mercados locales, y los espacios de trabajo social.

Este marco emergente desafía a los actores responsables de la aplicación de la política de atención a las vulnerabilidades. Se requiere con urgencia de espacios de concertación entre estas prácticas de asistencia e intervención pública ejecutadas de manera emergente; y los objetivos, principios, y propuestas de prestaciones y servicios de carácter más estratégico, que resultaron del diálogo entre la academia y el funcionariado especializado en asistencia, prevención y trabajo social.

## **A modo de conclusiones**

El análisis sobre el proceso de construcción de la política de atención a situaciones de vulnerabilidad social, a partir del diálogo entre decisores y la academia, aporta —al menos— dos elementos sustanciales. Uno remite al contexto en que se ha realizado: la sociedad cubana actual, en una difícil coyuntura económica, en medio de la crisis generada por la COVID-19, con ampliación de las zonas de vulnerabilidad social, y con un mayor protagonismo del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación en el desarrollo del país y las decisiones de política. El otro se refiere a la problemática analizada —la atención a las vulnerabilidades—, de alta sensibilidad social y humana, en la cual se lograron consensos en torno a una comprensión multidimensional, interseccional y más amplia del fenómeno, de las condiciones que lo (re) producen en personas, hogares y comunidades, y la intención de superar enfoques asistencialistas.

Asimismo, emergieron algunas divergencias entre la academia y el funcionariado, en particular en lo concerniente a: reconocimiento de situaciones de pobreza, integralidad de la política, sus principios, amplitud y alcance de los instrumentos propuestos, arquitectura institucional y financiamientos. Como extensión de este diálogo, continúa el perfeccionamiento del macroprograma de gobierno *Desarrollo humano, equidad y justicia social*, a uno de cuyos programas se vincula la política analizada.

## Referencias

- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. *Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. CEPAL/CELADE. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- Campoalegre, R.; Chávez, E. y Samón, M. et al. (2016). *Un estudio sobre familias en situación de vulnerabilidad social en los barrios habaneros: el Fanguito, la Güinera, la Corea y el Palenque*. (informe de investigación). CIPS.
- CELADE. (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. CEPAL.
- Colectivo de autores. (2020). Relatoría de los talleres de construcción colectiva de la política de atención a situaciones de vulnerabilidad. (inédito).
- Constitución de la República de Cuba*. (2019). Editora Política.
- Decreto 33/2021 Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial. En *Gaceta Oficial* No. 40 Ordinaria de 16 de abril de 2021, pp.4-12.
- Decreto 283/09, Reglamento de la Ley de Seguridad Social. En *Gaceta Oficial* No. 013 Extraordinaria de 24 de abril de 2009, pp.1-31.
- Díaz-Canel, M. (2021). ¿Por qué necesitamos un sistema de gestión del Gobierno basado en ciencia e innovación? En *Revista Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*. 11 (1). enero-abril. pp.1-14.
- Espina, M. (2011). La política social en Cuba: resultados y retos. (ponencia). *Seminario La cuestión social en Cuba contemporánea*. Center for Latin American and Latino Studies, American University.
- Espina, M. (3 de noviembre de 2020). *Diferencias entre proyectos, programas y políticas*. Conferencia presentada en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ferriol, A.; Ramos, M. y Añé, L. (2004). *Reforma económica y población en riesgo en Ciudad de La Habana* (informe de investigación). INIE-CEPDE-ONE.
- Filgueira, C. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. *Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. (ponencia). CEPAL/CELADE, Santiago de Chile, 20 y 21 de junio.
- Fundora, G. (2018). *Configuración de políticas locales de equidad en el Modelo Económico y Social de Desarrollo Socialista*. (tesis de doctorado). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Katzman, R. (2000). *Notas sobre la vulnerabilidad social*. CEPAL. [www.eclac.org/publicaciones/xml/5/10905/LC-R158.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/10905/LC-R158.pdf)
- Katzman, R. y Filgueira, C. (1999). Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. En Katzman, R. (Coord.). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL. pp.19-37.
- Ley Núm. 105 de Seguridad Social. En *Gaceta Oficial* (Separata), 2009-01-22, núm. 4 (Extraordinaria), pp.15-25.
- Miranda, O.; Mora, S. y Menéndez, J.R. (2011). Vulnerabilidades de salud y la sostenibilidad de la defensa. *Revista Cubana de Medicina Militar*. 40 (1), pp.85-93.
- Peña, A. (2014). Vulnerabilidad ambiental y reproducción de la pobreza urbana. Algunas reflexiones sobre su relación en territorios periféricos de Ciudad de La Habana. En Zabala, M.C. (Comp.). *Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores*. Publicaciones Acuario. pp.113-141.

- Sánchez, D. y Egea, C. (2011). Enfoque de vulnerabilidad social para investigar las desventajas socioambientales: Su aplicación en el estudio de los adultos mayores. En *Revista Papeles de Población*. 17(69). pp.151-185. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-74252011000300006&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-74252011000300006&script=sci_abstract)
- Tabloide Bases del Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores económicos estratégicos. Documento del VII Congreso del PCC. <http://repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/2723/1/Bases%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Econ%C3%B3mico%20y%20Social%20hasta%20el%202030.pdf>
- Tabloide Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Documento del VII Congreso del PCC. <http://repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/2725/1/Conceptualizaci%C3%B3n%20del%20Modelo%20Econ%C3%B3mico%20y%20Social%20Cubano%20de%20Desarrollo%20Socialista.pdf>
- Wautiez, F. y Llaveró, A. (2002). La equidad socio-ambiental en Chile: una tarea pendiente. En *Línea de dignidad. Desafíos sociales para la sustentabilidad*. Programa Cono Sur Sustentable. Impresos Socías.
- Zabala, M. del C.; Fundora, G.; Hidalgo, V.; Álvarez, J.; Díaz, D.; Jiménez, R.; Muñoz, M.R. y Ramos, D. (2021). Gestión innovadora del desarrollo local para el fortalecimiento de la equidad social. En *Diversas miradas al Desarrollo Local en Cuba*. Guzmán, A. y Olivera, J. (Comps.). Editorial Academia. pp.343-363.
- Zabala, M. del C. (2012). Algunos apuntes sobre pobreza y vulnerabilidad en la sociedad cubana actual. *Cuadernos Turquinos*. 2 (1). pp.9-31.

# Estudio de las condiciones de trabajo en una maquila textil en la región fronteriza paraguaya con Brasil

Víctor Hugo Jara Cardozo<sup>1</sup>

## Introducción

El objetivo principal del presente artículo es el de analizar las condiciones de trabajo de una planta maquiladora textil en el departamento de Alto Paraná-Paraguay, región fronteriza con Brasil. Para ello, hemos realizado, por un lado, entrevistas semiestructuradas en profundidad a trabajadores de la maquiladora textil, así como a vendedores del centro comercial de Ciudad del Este y, por otro, recabamos información de fuentes oficiales. La técnica de muestreo utilizada fue la de bola de nieve. La selección del primer informante se realizó a través de sugerencias del campo, así mismo, la elección del rubro textil se dio debido a la circulación de noticias de malas condiciones de trabajo a través de medios de comunicación y, principalmente, por la presencia de esta idea en el imaginario colectivo de la zona<sup>2</sup>.

Tomamos en cuenta la crítica que realizan Robertt & Lisdero (2016, p.66), de que en las investigaciones sociológicas se ha privilegiado las entrevistas en profundidad en detrimento de las observaciones, siendo las entrevistas, en este caso, instrumentos sesgados de validación de la hipótesis principal. Sin embargo, reconocemos que nuestros intentos de observación se restringieron a los sectores externos de la planta maquiladora, y a los locales de reunión de los trabajadores, debido a la imposibilidad de la observación dentro de la planta maquiladora.

La base teórica sobre la cual descansa la investigación es la teoría marxista de la dependencia. De ella tomamos el concepto de *súperexplotación del trabajo*, del teórico brasileño Ruy Mauro Marini, para analizar los datos levantados y así articular la reflexión con el cuerpo teórico desarrollado en el marco de la mencionada teoría. La hipótesis principal, de que los/as trabajadores/as de las maquilas textiles en el departamento de Alto Paraná son superexplotados es confirmada.

En vista de que los procesos sociales requieren de un análisis contextual, que evite caer en sesgos y mistificaciones, en el artículo hacemos un análisis de las condiciones en que surgen las maquilas y sus especificidades en los países dependientes; seguidamente, mostramos datos referentes al desarrollo de la maquila en Paraguay y a las condiciones de trabajo imperantes en ella. Por último, exponemos el concepto de súperexplotación y las reflexiones finales.

---

1 Sociólogo, candidato a máster por la Universidad Estadual do Oeste do Paraná (Brasil), miembro de la comisión directiva de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPy). Contacto: junior\_jara18@hotmail.com

2 La investigación se dio en el marco del trabajo de conclusión de curso de la carrera de Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana–Brasil, disponible en: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5883>.

## ¿Qué son las maquilas y de dónde vienen?

Según Buitelaar y Padilla (2000, p.1627) la maquila, antes que una industria propiamente dicha, es un “esquema de atracción de inversiones y promoción de exportaciones.” Este esquema de inversión ha surgido a mediados de la década del 60 en México y desde entonces ha ganado territorio en varias partes de América Latina (Castillo y Sotelo, 2013, p.19). La maquila es parte de un proceso mayor denominado *offshore*, o deslocalización productiva, que tiene a la tercerización y subcontratación como expresiones similares del mismo proceso.

El proceso de deslocalización productiva constituye una de las características principales del capitalismo mundial a partir de fines del siglo pasado, en el marco de un proceso denominado “globalización” (Marini, 2008b; Scheffer, 2018). Según varios autores (Marini, 2008b; Cuero, 2018; Osorio, 2012), la globalización constituye una nueva fase del capitalismo mundial que, a su vez, ha modificado en gran medida las relaciones de producción y circulación de las mercaderías y de las personas, y ha tenido un gran impacto en las relaciones sociales más allá del ámbito laboral.

La deslocalización del proceso productivo consiste en la fragmentación de la cadena de producción a escala internacional, de tal forma, que la mercancía pasó a ser compuesta por una cantidad de procesos y componentes producidos y extraídos de lugares mucho más diversos y distantes de la fábrica matriz. La maquila, en particular, forma parte de una cadena de montaje internacional encargada de partes del proceso productivo con mayor componente manual y sin mucha exigencia técnica ni complejidad tecnológica, donde una empresa matriz —ubicada en un país con mayor desarrollo industrial— deriva parte del proceso productivo a otra planta situada en otro país, por regla general, con menor desarrollo industrial. La planta maquiladora cuenta con varios beneficios fiscales, entre ellos los de importación y exportación, por lo que puede importar todo lo necesario para la producción y/o proceso de ensamblaje, y reexportar la mercancía resultante sin las normales tasas impositivas, así mismo, no tiene restricciones de movilizaciones de capitales.

En sus orígenes, ella fue implementada en México, principalmente para paliar el problema del desempleo en la región fronteriza con Estados Unidos, más tarde, en 1989, el gobierno mexicano adoptó dos nuevos objetivos: “(a) to contribute to sectoral integration and increase the competitiveness of domestic industries, and (b) to stimulate the development and transfer of technology in the country” (Buitelaar & Padilla, 2000, p.1630), de esta forma, pasó a ser considerada —tanto por México como por los países con escaso desarrollo industrial— como una alternativa que podría estimular la industrialización.

El capitalismo mundial experimentó un periodo dorado de gran productividad y expansión entre el fin de la segunda guerra mundial y la década del 70 (Castillo y Sotelo, 2013). Este periodo afianzó la figura del Estado de bienestar y es posible decir que la clase trabajadora de los centros capitalistas experimentó un periodo de estabilidad y buenas condiciones de trabajo. Sin embargo, la década del 70 marcó un parteaguas en la reproducción del capital,



obligándolo a una reestructuración productiva que tuvo implicancias en su forma de reproducción y, por ende, en la clase trabajadora.

Según varios autores (Marini, 2008b; Antunes 2017; Carcanholo, 2008; Sotelo, 1998; Alves, 2018), la crisis desencadenada en la década del 70 fue de orden estructural y se manifestó en el agotamiento de los patrones de dominación y producción vigentes desde mediados del siglo pasado. Como elemento central de la crisis, se encontraba un fenómeno ya descrito por Marx en el tomo III de El Capital, la “caída tendencial de la tasa de ganancia” (Antunes, 2017; Carcanholo, 2008; Alves, 2018).

Como resposta a sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal, da qual a era Thatcher-Reagan foi expressão mais forte: a isso se seguiu também um intenso *processo de reestruturação da produção e do trabalho*, com vistas a dotar o capital do instrumental necessário para tentar repor os patamares de expansão anteriores (Antunes, 2017, p.33).

En el contexto de la crisis estructural del modo de producción capitalista —manifestada, entre otras cosas, en el agotamiento del binomio taylorismo-fordismo— y la reestructuración de sus patrones productivos, es que aparece el toyotismo como nueva forma de gestión en la producción, abriendo así las puertas a una etapa de “acumulación flexible” (Antunes, 2017, p.49), marcado por una precarización estructural de las condiciones de trabajo, con el objetivo principal de recomponer los patamares de lucro previos a la crisis.

O quadro crítico, a partir dos anos 70, expresso de modo contingente como crise do padrão de acumulação taylorista/fordista, já era expressão de uma crise estrutural do capital que se estendeu até os dias atuais e fez com que, entre tantas outras consequências, o capital implementasse um vastíssimo processo de reestruturação visando recuperar do seu ciclo reprodutivo e, ao mesmo tempo, repor seu projeto de dominação societal, abalado pela confrontação e conflitualidade do trabalho, que, como vimos, questionaram alguns dos pilares da sociabilidade do capital e de seus mecanismos de controle social (Antunes, 2017, p.49).

Otro de los procesos desencadenados a partir de la década del 70 que vale la pena mencionar es el de la financierización de la economía mundial (Carcanholo, 2008), esto es, el crecimiento desproporcional del capital financiero en detrimento del capital industrial. Esto se dio debió a que los capitales especulativos, en medio de la incertidumbre de la crisis y de la baja rentabilidad ofrecida por el sector industrial, optó por “invertir” en el mismo mundo financiero, en un círculo de autovaloración sin relación con la “economía real”.

#### *Toyotismo y deslocalización productiva*

En cuanto al mundo del trabajo, el proceso más visible desencadenado fue el toyotismo. Este surge de la generalización del modelo de gestión productiva utilizada en la empresa japonesa Toyota, a partir de la segunda mitad del siglo (Sayer, 1986, citado por Antunes,

2017, p.56). La línea de montaje y la producción estandarizada del fordismo es sustituida por una producción más dinámica, más vinculada a la demanda. El trabajador deja de ser un simple apéndice de la máquina y su aporte subjetivo es utilizado para maximizar la producción, disminuyendo todos los poros del proceso productivo. Esta modalidad “*just in time*” aumentó considerablemente la intensidad del trabajo, ya que ahora el trabajador cumplía muchas más funciones que antes (Antunes, 2017, p.56).

El sistema *just in time* fue desarrollado por el ingeniero de Toyota, Taiichi Ohno. Este sistema proponía —básicamente— la disminución de todos los tiempos muertos del trabajo, utilizando estrictamente lo necesario en el tiempo requerido, y así evitar todo tipo de desperdicio. Esto desarticuló la rígida línea de montaje fordista, donde cada trabajador era poco menos que una extensión de la máquina, reproduciendo una sola tarea monótona de forma invariable. Ahora, cada trabajador es polivalente, capaz de operar varias máquinas y realizar varias funciones, en dependencia de la exigencia del trabajo. Esto buscó, no solo reducir los tiempos muertos del trabajo, sino también, la cantidad de trabajadores empleados.

Otra característica de la política implementada por Ohno, y una de las que más impacto generó en la reproducción capitalista mundial, es la compartimentación del proceso productivo a través de la tercerización. Esto llevó a un considerable *achicamiento* de la fábrica, siendo ahora responsable de solo una parte del proceso productivo. Comparativamente, “Enquanto na fábrica fordista cerca de 75% era produzido no seu interior, na fábrica toyotista somente cerca de 25% é produzido no seu interior” (Antunes, 2017, p.226).

Esto permite a la empresa matriz apropiarse de mayor cantidad de trabajo a un costo menor, dejando a las empresas tercerizadas la responsabilidad de someter a los trabajadores a condiciones más intensas y salarios más bajos que los trabajadores de la fábrica matriz.

Quanto mais o trabalho se distancia das empresas principais, maior tende a ser a sua precarização. Por isso os trabalhadores da Toyota trabalham cerca de “2.300 horas por ao enquanto os trabalhadores das empresas subcontratadas chegam a trabalhar 2.800 horas” (Antunes, 2017, p.59).

La fragmentación del proceso productivo a escala mundial se dio entonces como estrategia del capital para reducir costos de producción, para así hacer frente a la crisis estructural que se vivía. Su característica principal consiste en la externalización de las partes del proceso productivo con menor componente técnico, reservándose para sí las tareas de mayor competencia y complejidad tecnológica. Esto solo pudo ser posible gracias al gran desarrollo de la fuerza productiva en las áreas de comunicación y transporte, y la posibilidad de la estandarización de la producción, que permitió la externalización, incluso de partes complejas de la producción (Buitelaar y Padilla, 2000). Según Marini, este aumento de la circulación de capitales en el escenario internacional ha restaurado la ley del valor a escala mundial ya que, debido a la fragmentación mundial de la producción, las barreas nacionales han perdido fuerza dando paso a una “homogenización en materia de capital fijo y circulante” (Marini, 2008b, p.262). Esto da lugar a una estandarización de la intensidad media del trabajo a nivel global que favorece la generalización de la superexplotación del trabajo hasta en los centros capitalistas.

De esta forma, la competencia internacional, pautada por una intensidad global media del trabajo, impuso como premisa la utilización extensiva e intensiva de la fuerza de trabajo de los países con escaso o nulo desarrollo industrial y que ofrecen condiciones propicias para la superexplotación del trabajo.

Ricardo Antunes (2020, p.30), citando a Pun Ngai, Jenny Chan y Marck Selden (2013), menciona que “(...) o triunfo comercial da Apple reside, em grande parte, na terceirização da produção de seus eletrônicos para a Ásia, (e para Foxconn em particular), (...)”. Un estudio sugiere que, si el iPhone X se fabricara en los Estados Unidos, su costo sería de \$30 000 por unidad (Tricontinental, 2019, p.4). De esta forma, la competencia internacional ha impuesto la necesidad de reducir costos en la producción, y encontró en la tercerización internacional una oportunidad para mantener estos niveles competitivos. No obstante, las exigencias de calidad no disminuyeron, sino que aumentaron considerablemente la exigencia en cuanto a calidad y rapidez, lo que precarizó las condiciones de la clase trabajadora.

Nessa forte impulsão a terceirização em escala global, sempre segundo a obra citada de Ngai, Chan e Selden, os fornecedores de eletrônicos são impelidos a competir uns contra os outros visando atender tanto às rigorosas especificações de preço quanto a qualidade do produto e o tempo de produção, o que acaba gerando pressões salariais e riscos à saúde dos trabalhadores (Antunes, 2020, p.31).

La experiencia de Foxconn es representativa de este movimiento. Según los mismos autores citados por Antunes (2020, p.30), en los primeros ocho meses del año 2010 “17 jovens trabalhadores entre 17 e 25 anos tentaram suicídio, dos quais 13 morreram.”, esto como consecuencia de los elevadísimos niveles de presión, exigencia y bajos salarios de los/as trabajadores/as de la fábrica.

### *La maquila*

De esta forma, la maquila debe ser entendida como parte del proceso de reorganización productiva del capital posterior a la década del 70, específicamente, es una de las formas que asume la deslocalización productiva (Ceceña, 1992; Castillo y Sotelo, 2013; Cuero, 2018). Integra una cadena global de producción y ensamblaje que utiliza principalmente fuerza de trabajo barata y en condiciones de precariedad. En ese sentido, y en función de sus características esenciales, la maquila solo es factible en lugares donde exista poco o nulo desarrollo industrial y, por sobre todo, que la fuerza de trabajo sea comparativamente más barata y pueda ser sometida a condiciones de trabajo intensas.

Varios estudios (OXFAM, 2015; FIDH, 2005; CDM & CHAAC, 2009), han demostrado las precarias condiciones de trabajo en las maquiladoras de Centroamérica, marcadas básicamente por el incumplimiento del marco de la legislación laboral del país, así como la gran intensidad del trabajo.

Si bien la maquila se caracteriza por la utilización de fuerza de trabajo con poca formación y poca complejidad técnica en la fuerza productiva, en México se han desarrollado maquilas con mayores grados de complejidad tecnológica y con exigencia de fuerza de trabajo con más formación. En concreto, se han desarrollado cuatro generaciones de maquilas, marcadas por

una creciente capacidad técnica y grados de independencia (Scheffer, 2018), no obstante, los salarios continúan siendo más bajos que los percibidos en la industria fuera de las maquilas, que alcanzan a penas el 62% del salario promedio del trabajador de industria (Buitelaar & Padilla, 2000).

Entre las principales expectativas que generó la introducción de las maquilas en México estuvo la “transferencia de tecnología, creación de empleos calificados y un mayor flujo de divisas”, así como, un impulso al mercado interno a través de “un arrastre intersectorial vía consumo de insumos nacionales” (Cuero, 2018, p.145). Sin embargo, estudios han mostrado que las maquilas no han cumplido efectivamente con los objetivos esperados:

En los estudios que han abordado la subcontratación en la industria maquiladora, se vislumbra una línea de análisis crítico en la que se cuestiona el impacto positivo de las maquiladoras en el crecimiento y desarrollo económico del país, considerando que el uso de insumos nacionales es marginal y que los procesos de subcontratación anclados a las fases productivas de mercancías y servicios pertenecientes a industrias globales poco han estimulado el tejido económico del país (Cuero, 2018, p.145).

De esta forma, una vez presentado el contexto general y específico del surgimiento de la maquila en el escenario mundial, pasamos a exponer datos de la maquila en Paraguay.

## **Maquila en Paraguay**

El supuesto potencial industrializador de la maquila es el argumento esencial que aducen sus promotores en los países con escaso desarrollo industrial. En ese marco, la maquila arriba a Paraguay a través de la ley N° 1.064, el 03 de junio de 1997 (Paraguay, 1997), pero no entra en vigencia hasta el año 2000, a partir del decreto presidencial N° 9558/2000 (Paraguay, 2000). Cuatro son los principales beneficios esperados según el mencionado decreto: primero, *el fortalecimiento de la actividad económica nacional*; segundo, *la transmisión y generación de tecnología de punta*; tercero, *la generación de empleos y capacitación de la fuerza de trabajo* y cuarto, *la generación de ingresos de divisas al país* (Paraguay, 2000).

El inicio de las maquilas en Paraguay tuvo un ritmo más bien lento, sin representar gran importancia en términos de inversión ni empleos, con un promedio de 2,8 proyectos aprobados por año entre 2001 y 2011. Esto cambia considerablemente a partir del 2012, desde entonces, hasta setiembre del 2019, se han aprobado 180 proyectos, un promedio de 22 proyectos por año (CNIME, 2019). El impulso a la aprobación de proyectos de maquila coincide con el gobierno del ex presidente Horacio Cartes, (2013-2018).

Desde el 2001 hasta setiembre de 2019, según datos del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME, 2019), existían 201 proyectos de maquilas aprobados, y 16 617 puestos de trabajo generados. Según la misma fuente, los principales rubros en la maquila paraguaya son el textil, plásticos y sus manufacturas, autopartes y metalúrgicos. Mientras que el rubro textil es el que más proyectos tiene aprobado (52) —plásticos tiene 24 y autopartes 16—, es el rubro de autopartes el que más puestos de

trabajo crea (6 974), seguido por el sector textil que emplea a 5 189 personas. En cuanto a las exportaciones, al rubro de autopartes corresponde el 48,7% del total de estas, en tanto el sector textil alcanza el 24,1%.

*Figura 1 Distribución de las maquilas*



Fuente: Elaboración propia con datos del Cnime (2019)

En cuanto a la ubicación de la maquila en el territorio nacional, Alto Paraná es el departamento que más maquilas ha recibido, seguido por Central, Amambay y Capital. Como se observa en la figura 1, los departamentos que tienen frontera con Brasil —Alto Paraná, Amambay, Canindeyú— agrupan 117 maquilas (58%); por su parte, la región central, integrada por el Departamento Central y por Ciudad Capital, concentran 71 maquilas (35%). Estos dos son los polos principales de asentamiento de las maquilas. Así mismo, es posible apreciar una mayor importancia del polo del este en relación a inversión y consumo de fuerza de trabajo. Este representa 340 855 930 millones de USD, el 61% de la inversión total, y genera 7 899 mil puestos de trabajo, el 48% del total. Por su parte, el polo central, representa 155 718 324 millones de USD, el 28% de la inversión total, y genera 7 677 puestos de trabajo, el 46 % del total. Es llamativo el hecho de que, tanto en cantidad de proyectos, como en inversión, el polo del este supere con un margen importante al sector central, sin embargo, en relación a la fuerza de trabajo consumida, esta diferencia es mínima.

Un dato característico de la maquila es la preminencia del capital brasileño que, según Domecq (2017), representa el 57,04% del total de proyectos de maquila aprobados, y el 67,6% de las inversiones totales. De las 52 plantas maquiladoras textiles en todo el país, 43 son de capital brasileño, marcando así una clara tendencia.

### *Maquilas en Alto Paraná*

Hasta 2017, en Alto Paraná se habían aprobado 91 proyectos de maquila en diferentes rubros,<sup>1</sup> siendo el textil el que concentra mayor número (34), para un 37% del total de

<sup>1</sup> Estos son: 34 (37%) en el rubro textil, 13 (14%) en manufacturas varias, 11 en el rubro de plásticos (12%), 10 (11%) en autopartes, 7 en metalúrgicos (8%), 2 de pintura, 2 de alimentos, 1 de alimentos para mascotas, 3 de calzados, 1 de motopartes, 1 de cosméticos y 6 en varios.

proyectos. También es este rubro el que más puestos de trabajo genera (6 826), seguido por el sector de autopartes, que emplea a 1 239 personas (Monte, 2017).

Brasil es el principal país de las matrices de las plantas maquiladoras en Alto Paraná; de las 91 existentes, 76 ubican su matriz en este territorio; le siguen Uruguay con 9, China con 3, y EEUU, Hong Kong y Líbano con una respectivamente.

## Condiciones de trabajo en la planta textil

### *La planta textil*

La planta textil se instaló en Paraguay en el año 2013. Según los datos del Consejo Nacional de las Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME), el proyecto presentado por la empresa preveía una inversión de 491 000 dólares y la creación de 60 puestos de trabajo.<sup>4</sup> Tanto el origen del capital como el país de la matriz es brasileño. Confecciona mantas sintéticas y juegos de sábanas. A mediados de 2015, luego de dos años de la implantación de la fábrica, se agrega la confección de sábanas, sin embargo, lo hacen alquilando otro tinglado a unos 3 km aproximadamente.

En un comienzo, la planta se asentó en la ciudad de Hernandarias, en un tinglado de 2 374 m<sup>2</sup> aproximadamente. Estuvo funcionando en ese predio hasta setiembre del 2018, cuando se mudaron a un local más amplio —en la ciudad de Minga Guazú, a unos 25 km —, como resultado del crecimiento de la producción.

### *Organización interna*

En la planta maquiladora, si bien el trabajo de confección es el principal y el que más personas emplea, existen también otras funciones necesarias para todo el proceso productivo, entre ellas: los cortadores, repartidores, tejedores, atadores, encargados del control de calidad, de la prensa y empaquetamiento, encargados del corte y la confección.<sup>5</sup>

La fábrica trabaja con estoques ajustados exactamente a la producción, hay veces que la materia prima se atrasa, entonces el trabajo se detiene por unos días hasta que reciban nuevamente insumos. Es decir, la fábrica no cuenta con reservas de materia prima, sino que se limita exclusivamente a comprar lo que requerirá para cumplir con los pedidos.

Las mantas llegan a los depósitos de la maquila en forma de fardos —rollos grandes de tela—. El primer paso en el proceso de producción es pesar cada fardo, para tener presente la relación entre el peso y la cantidad de cortes posibles —el peso de cada fardo varía—. Una vez pesado, los fardos son puestos en una máquina que los deslía, para luego pasar a

---

4 Los datos provistos por el CNIME son referentes a la propuesta inicial de la planta, es decir, al planteamiento con el que comenzó a operar. Los datos de las variaciones que pudieran ocurrir, como en inversión o empleo de fuerza de trabajo, no son compartidos. De esta manera, según la fuente oficial, la maquila empleaba a 60 personas, sin embargo, el relato de un trabajador que prestó funciones en la planta entre el 2014 al 2018 nos dice que en 2014 había solo 15 funcionarios operando, para luego en el 2018 contar con más de 400.

5 Como solo hemos conseguido el testimonio de cortadores y costureros, el trabajo mencionará con mayor detalle las condiciones de trabajo de estos dos sectores.



la mesa de corte. Actualmente, existen ocho mesas de corte, con dos personas cada una. Cada mesa, tiene la obligación de cortar tres toneladas de tela por día.

La misma mesa cortadora tiene una balanza que registra los cortes. Una vez amontonada una cierta cantidad, una persona, denominada *repartidor* alza sobre sus hombros los cortes y reparte las mantas entre las costureras. Mientras las mantas pasan por la máquina de costura, una persona, que acompaña a la costurera, nombrada *dobladora*, se encarga de doblar las mantas y apilonarlas. El *atador*, es el encargado de llevar las mantas desde las mesas de costura hasta el sector de control de calidad, allí se pesan de a 12, para ver si existen variaciones importantes entre la cantidad de mantas y el peso. Una vez haya pasado por control de calidad, las mantas son trasladadas al sector de prensa, donde son prensadas, empaquetadas y dirigidas al depósito de exportación, finalizando así el proceso productivo.

Dentro del rubro textil existe una gran heterogeneidad de procedimientos manuales, por lo que el paso de la confección de un producto a otro, exige de un proceso de acostumbramiento. Por ejemplo, Esteban, a pesar de ya haber pasado por seis plantas maquiladoras, demoró tres meses para alcanzar la meta exigida.

*Investigador:* ¿Cómo vos describís el trabajo que hacías? ¿Era complicado, no era?

*Esteban:* No es complicado, el problema era, uno, que la tela era muy grande y yo estaba acostumbrado a trabajar con short y remera que son así nomás, y este era 2 metros, 2 metros 80, yo miraba la tela y me desesperaba, y volvió otra vez mi dolor de espalda porque la tela era medio pesado, vos tenés que agarrar, tenés que estirar... el trabajo de hacer la manta es un poquito más bruto que hacer remera y short. Llegás a hacer, mi primer día hice 115 hice en un día... 115, cuando lo que tenía que hacer 36 por hora, o sea, nada no hice.<sup>6</sup>

Los trabajos principales dentro de la planta son el de corte y confección, ambos se realizan en torno a metas diarias que varían de acuerdo a las exigencias de los pedidos. Así mismo, en el caso de la costura, existe un sobre sueldo por cada manta por encima de la meta.

### *Condiciones de trabajo*

Todos nuestros entrevistados coincidieron en que el trabajo en la planta era muy intenso y que las condiciones de trabajo, así como la infraestructura del local y las máquinas utilizadas, eran muy precarias. Uno de los mayores reclamos consistió en que las metas eran muy elevadas y que la mala calidad de las máquinas dificultaban poder alcanzarlas.

Como mencionamos con anterioridad, tanto las metas como la presión en el trabajo varían. Uno de nuestros entrevistados refirió que luego de un viaje que tuvo el dueño de la planta a China, las exigencias de producción aumentaron considerablemente, además de que se condicionó el horario de salida a la posibilidad de alcanzar la meta, o sea, el que



no alcanzaba la meta, no tenía derecho a salir. El siguiente relato de Esteban da cuenta de este cambio:

(...) Al principio todo bien, siempre te retaban para llegar a la meta, después un día vino el patrón, no sé, endiablado parece, cambió totalmente las cosas, puso la meta 50 por hora y que se tiene que hacer sí o sí, qué pasa, si llega 4 y media y no hacías tu meta, vos no salías afuera, no te ibas a tu casa hasta terminar, qué pasa, yo llegaba 4 y media, yo tenía que hacer 480 y yo recién hice 300, a qué hora guá'u voy a salir para mi casa, ahí empezó mi pleito con ellos.<sup>7</sup>

El aumento fue de 36 mantas por hora a 50, esto supuso un incremento más que considerable de las exigencias de producción y, con esto, de la intensidad del trabajo. Para adecuar a los trabajadores a las nuevas exigencias, la patronal imprimió mucha más presión, además de tratos más hostiles. Sin importar la hora de salida establecida —16:30— los trabajadores no podían abandonar sus puestos de trabajo hasta que hasta que no alcanzaran la meta. Esto hizo que, en ocasiones, tuvieran que permanecer hasta altas horas de la noche. Marcos menciona que una vez trabajaron hasta las 22 de la noche. Si algún trabajador dejaba su puesto de trabajo luego del horario de salida, sin antes haber alcanzado la meta, era penalizado con un día de suspensión con el correspondiente descuento salarial. En el caso de todas las fábricas textiles vistas, que el trabajador no llegue a la meta, muchas veces es consecuencia del mal estado de las máquinas. A continuación transcribimos la entrevista sostenida con Esteban:

*Entrevistador:* Ese día que aumentó la meta también dijo que el que no cumple no sale.

*Esteban:* El que no hace no sale, así, no es que el tipo avisó ni nada, así, directo.

*Entrevistador:* Y después ¿qué pasó?

*Esteban:* Así fue, hasta ahora es así, qué pasa, yo iba a llegar a la meta, incluso yo pasaba eso, pero la máquina se descomponía cada rato, se descomponía, se descomponía y ellos no quieren saber eso, no quieren saber nada.

*Entrevistador:* ¿Y qué vos vas a hacer si la máquina no andaba?

*Esteban:* No sé, “viráte vos” me dicen, el gerente me decía eso, el gerente que supuestamente tiene que buscar solución me decía eso, viráte vos, me decía.

*Entrevistador:* ¿Y qué vos hacías?

*Esteban:* Y me viraba, llegaba las 4 y media de la tarde y me iba. Obviamente al día siguiente llegaba “vos no vas a entrar” me dice “suspendido un día.”

*Entrevistador:* Y te suspendía.

*Esteban:* Me suspendía, demasiadas, muchas veces me suspendieron, me descontó el salario, no me hacían firmar, o sea, me querían hacer firmar, y yo una vez me fui y les dije por qué me suspendían y decía por desobediencia, me decía, no decía porque no

hice mi meta, yo a nadie le desobedecí, yo a nadie le falté el respeto le dije, y bueno, ándate nomás, y me iba, me suspendía ese día.<sup>8</sup>

A la imposibilidad de retirarse en el horario de salida si la meta no fuera alcanzada, y la amonestación consecuente si se faltara a esta exigencia, se le suma la hostilidad en los tratos, lo que mantenía bajo presión a los trabajadores para sostener el ritmo de producción lo más alto posible. Uno de los mecanismos de presión implementado eran las reuniones con el encargado de producción:

(...) incluso, hacíamos reuniones, y el patrón, no sé, para hacerte pasar vergüenza, en frente de todos te reprochaba lo que vos reclamabas, en frente de todos y a mí varias veces me quiso hacer así, pero qué pasa, yo no sé callarme, yo quiero decir mis problemas y yo le digo todo a él, en su cara, frente a todos, como él me hace a mí frente a todos, yo también enfrente de todos le digo las cosas...y, me dice, cada vez que me ve me dice “vos no tenés derecho a hablar” “vos no tenés derecho a opinar” y yo reclamaba, todos mis compañeros decían “sí, sí, sí” pero a la hora de actuar, todos salían.

Las reuniones forman parte de las estrategias de contención y adoctrinamiento de los operarios, en la medida en que funciona como una forma de amedrentamiento. A diferencia de otras plantas maquiladoras textiles, donde la forma de trabajo y las metas eran grupales, haciendo que los trabajadores sean sus propios fiscalizadores, en esta planta la violencia y presión se imprimía de otra forma. En las reuniones, el gerente expone sus críticas a los trabajadores frente a toda la fábrica. Ser objeto de crítica en ese espacio genera el miedo suficiente como para hacer todo lo posible para evitarlo. Por su parte, Esteban, con su ya experiencia y con una personalidad más confrontativa, respondía a los reclamos de la patronal con sus propios reclamos, denunciando el mal funcionamiento de las máquinas, por ejemplo, como explicación del porqué no se llegó a la meta. Frases como “renunciá si no te gusta”, son recurrentes en los momentos en donde trabajadores expresan sus reclamos. De esta forma, el ambiente de trabajo se encontraba marcado por tensiones y presiones constantes.

Otro aspecto a tener en cuenta en las condiciones de trabajo es la infraestructura y las máquinas utilizadas. Según relataron nuestros entrevistados, las condiciones de infraestructura del nuevo local alquilado por la planta eran pésimas: tenían un solo baño para más de 300 personas; no tenían lugar para almorzar, por lo que cada uno debía almorzar en el lugar que encontrase; el local carecía de cualquier tipo de ventilación, lo que hacía que las temperaturas dentro fueran muy altas; no tenían, incluso, una fuente de agua segura, ya que el bebedero proporcionado por la planta no era debidamente cuidado y constantemente sufrían intoxicaciones, por lo que la mayoría optaba por llevar agua desde su casa. Por otro lado, los considerables retrasos generados por los constantes desperfectos de las máquinas no disminuían las metas diarias, lo que aumentaba era el estrés y el cansancio de los trabajadores.

De esta forma, pudimos ver que la inversión en infraestructura realizada por la planta maquiladora fue mínima, con afectaciones, incluso, a la salud de los trabajadores. Además, vimos que la maquiladora tiene una gran facilidad de trasladarse de lugar, esto debido a la

movilidad de las máquinas utilizadas. La planta solo mejoró las condiciones previas para los trabajadores cuando sufrió una demanda de más de 50 trabajadores.

#### *Sector de corte*

En el sector de corte, el grado de atención es sensiblemente superior al necesario en el sector de confección, ya que un mal cálculo es suficiente para perder un dedo, cosa que ya ocurrió con algún cortador, según relata Marcos. Él mismo ya sufrió un accidente, por suerte, fue solo en la punta del dedo y pudo recuperarse sin consecuencias importantes. Los accidentes suelen ocurrir en la tarde, cerca del horario de salida. Como los cortadores tampoco pueden salir sino hasta cumplir su meta, aumentan la intensidad de su trabajo en la medida en que la hora de salida se acerca y aún les falta para llegar a la meta.

El promedio de corte por hora es de 300 kilos, para poder alcanzar tres toneladas al final del día. Es muy común que los fardos vengan con fallas (agujeros y suciedades), por lo que el cortador debe de estar, no solamente atento para no perder el dedo, sino también para que no pase alguna tela con fallas. Si llegase a pasar una, será descubierta en el sector de confección y será castigado con una amonestación. Tres amonestaciones ameritan una suspensión.

Las máquinas, así como la confección textil, constantemente sufren desperfectos, siendo uno de los principales motivos por los cuales a veces no llegan a la meta en el día. En el caso de la máquina cortadora, esta puede llegar a descomponerse hasta 30 veces en el día.

*Entrevistador:* Y vos ¿hubo días que no llegaste a tu meta?

*Marcos:* Sí, hubieron días porque algunas veces nos atrasaba mucho, algunas veces la máquina se descompone cada rato, algunas veces salteaba todo el corto y destruía todo, todo la manta, y de ese se tenía que arreglar otra vez la manta, y ahí perdía mucho tiempo. No era solo una vez, era como, no sé, 20, 30 veces por ahí al día, eso es mucho tiempo perdido ya.<sup>9</sup>

En esta planta maquiladora, la inversión en infraestructura y máquinas es mínima, sin embargo, exigen la mayor productividad posible, para ello, se sirven de mecanismos de presión que intensifican al máximo posible el trabajo. Las renovaciones eventuales de las máquinas, se hacen con máquinas de modelos anticuados, de mala calidad.

*Entrevistador:* La máquina entonces no tiene buena calidad

*Marcos:* Ya tiene mucho tiempo de uso ya, es de buena calidad, pero... ya tiene también su hora de que ya no funciona más.

78

*Entrevistador:* Cuando vos entraste recién ¿era así también?

*Marcos:* Cuando yo entré recién, era así también, la máquina tenía mucho tiempo de uso ya. Después sí que lo que yo he visto es que, este año, era que compraron nuevas máquinas, pero no eran de buena calidad, tipo que eran máquinas nuevas-viejas.

Para lograr cortar tres toneladas en un día, el trabajo debe hacerse a un ritmo bastante alto. El cortador, en el espacio de dos metros cuadrados, camina, se mueve constantemente, cortando, deslizando la manta a la balanza, volviendo a su lugar, deslizando la manta. A veces, estos pasos se hacen casi a ritmo de una corrida.

*Entrevistador:* Y, cuando estás parado, entonces ¿hacés movimientos de torsos, caminas?

*Marcos:* Caminaba, algunas veces casi correr luego a lado de la máquina, así para hacer rápido tu meta, así tipo un zig zag luego, rápido.

*Entrevistador:* Ah, están así.

*Marcos:* Sí, cuando estás a full, la mayoría hacíamos caminatas así rápido luego.<sup>10</sup>

En el sector de corte, así como en el de costura, existe un encargado de sector. Este encargado recibe un sobresueldo, sin embargo, es el último en salir de la fábrica, ya que debe esperar a que todos los trabajadores terminen sus metas y luego pesar y controlar. Por este motivo, existe un transporte especial para los encargados que sale más tarde que el de los cortadores. El horario habitual de salida de estos trabajadores es las 18 horas, pudiendo quedarse hasta más tarde si fuera necesario. De esta forma, la jornada habitual de trabajo del encargado va de las 06 de la mañana a las 18 horas de la tarde, constituyendo así 11 horas de trabajo diario fijo.

## **Super explotación del trabajo**

Marini (2008a) presenta el concepto de superexplotación de la fuerza de trabajo como un mecanismo de compensación ante la transferencia de valor que opera entre América Latina y los centros capitalistas. Esta se hace presente a partir de tres mecanismos, a saber: la extensión de la jornada de trabajo más allá del tiempo socialmente necesario (plusvalía absoluta), la intensificación del trabajo (que equivale a una mayor explotación del trabajador sin modificación alguna de la fuerza productiva) y la reducción del “consumo del obrero más allá de su límite normal, por lo cual el fondo necesario de consumo del obrero se convierte de hecho, dentro de ciertos límites, en un fondo de acumulación de capital” (Marini, 2008a, pp.124-125). Estos tres mecanismos generan un aumento del valor de su fuerza de trabajo que no es acompañado por el salario, de esta forma, afirma Marini, se estaría pagando a la fuerza de trabajo por un valor inferior a su valor real, constituyendo así la superexplotación del trabajo.

La superexplotación sería, entonces, una característica estructural del capitalismo dependiente latinoamericano. Por otro lado, afirma el autor que no es a rigor necesario que exista esta transferencia de valor para que estos tres mecanismos mencionados operen, el mero vínculo con la economía mundial puede generar un afán de ganancias que, dependiendo de las condiciones, pueden echar a andar mecanismos de superexplotación (Marini, 2008a, p.125). En otro texto, este autor agrega lo siguiente:

(...) la superexplotación del trabajo es acicateada por el intercambio desigual, pero no se deriva de él, sino de la fiebre de ganancia que crea el mercado mundial, y se basa fundamentalmente en la formación de una sobrepoblación relativa. Pero, una vez en marcha un proceso económico sobre la base de la superexplotación, se echa a andar un mecanismo monstruoso, cuya perversidad, lejos de mitigarse, es acentuada al recurrir la economía dependiente al aumento de la productividad, mediante el desarrollo tecnológico (Marini, 1978, p.7).

Como bien reconoce Félix (2019), este punto ha sido muy poco atendido en el debate en torno a esta categoría y es fundamental tenerlo claro para comprender la real dimensión de la superexplotación del trabajo en la economía dependiente. Esto último nos ayuda a entender mejor la situación de la clase trabajadora de las maquilas ya que, al ser estas un eslabón de una cadena global de producción, que valoriza las mercancías que pasan por sus plantas, vemos cómo estructuralmente estas plantas se encuentran pautadas por el mercado internacional para abaratar lo máximo posible el proceso productivo y, como vimos en el caso de la maquila estudiada, a costa de condiciones sumamente precarias de trabajo.

Pero, exactamente ¿cómo opera la superexplotación? Para ello, primero debemos comprender cómo se compone el valor de la fuerza de trabajo.

Para Marx, la fuerza de trabajo es una mercancía más, por ende, la composición de su valor responde del mismo proceso de valoración que otra mercancía, o sea, el tiempo socialmente necesario para su producción (Marx, 2013). Sin embargo, como la mercancía fuerza de trabajo tiene la peculiaridad de ser indisociable del cuerpo e intelecto del trabajador, el tiempo socialmente necesario para la producción de la mercancía fuerza de trabajo incluye el valor de todos los insumos, alimentos, ropas y formación necesarios para que el trabajador pueda cumplir con las funciones exigidas. La contrapartida monetaria de este valor es su precio, o sea, el salario. De esta forma, el salario del trabajador debe de ser equivalente al valor de todas las mercancías que necesita para tener el desempeño normal esperado y exigido en su puesto laboral.

Ahora bien, ¿qué ocurre si este valor no es respetado? Lo primero que constatamos es que el trabajador deja de tener acceso al total de bienes, insumos y mercancías en general, necesarios para la reproducción normal de su capacidad de trabajo, por lo que termina reproduciéndolo de una forma atrofiada.

Otro punto al que debemos prestar atención es al hecho de que el aumento del desgaste del trabajador en la jornada de trabajo redunde en una valoración de la misma, ya que, a más desgaste, mayor la cantidad de mercancías necesarias para hacer frente a este desgaste, por ende, mayor valor de la fuerza de trabajo (Marx, 2013).

Si fuésemos a seguir exactamente todo este movimiento teórico construido por Marx (2013), de forma bastante resumida llegaríamos a las siguientes conclusiones: 1) cuanto mayor sea el gasto de fuerza de trabajo, mayor el desgaste de los trabajadores y, por lo tanto, mayor tendrá que ser la cantidad de medios de subsistencia necesarios para la manutención de los primeros; 2) cuanto mayor sea el valor de esta masa de medios de subsistencia, mayor será el valor de la fuerza de trabajo; 3) cuanto mayor sea el

valor de la fuerza de trabajo, mayor debe ser el salario a ser recibido, pues, como ya nos demostró el autor, la remuneración de los trabajadores debe ser equivalente al valor de su fuerza de trabajo, no debiendo estar, por lo tanto, por debajo de ese valor (Guanais, 2018, pp.77-78).

De esta forma, los mecanismos propuestos por Marini tienen como característica principal que “al trabajador se le niegan las condiciones necesarias para reponer el desgaste de su fuerza de trabajo (...)” (Marini, 2008a, p.126), los dos primeros —intensificación y extensión— someten al trabajador a un mayor dispendio de fuerza de trabajo, y el último “retira incluso la posibilidad de consumir lo estrictamente indispensable para conservar su fuerza de trabajo en estado normal” (idem), esto significa, concluye Marini, que el trabajo está siendo remunerado por debajo de su valor, constituyéndose así la superexplotación del trabajo.

### **Superexplotación del trabajo en la maquiladora textil**

En la maquila estudiada, hemos constatado mecanismos que justifican y legitiman la extensión de la jornada más allá de los límites legales. Estos son la obligación de terminar la meta diaria como condición necesaria para salir del lugar del trabajo, sumado a la amenaza de amonestación, con el consecuente descuento salarial, si ello no fuere respetado. Estos mecanismos, además del hostigamiento patronal, generan que los trabajadores entreguen su completa dedicación a la labor diaria, cuidando de aprovechar al máximo todo el tiempo posible.

Los derechos laborales son violentados sistemáticamente y con complicidad de las instituciones del Estado paraguayo. Las 48 horas semanales son superadas con holgura sin que las horas extras sean pagas. Estas horas de más se dan durante la semana de trabajo, cuando, al no conseguir alcanzar la meta del día dentro del horario establecido —ya sea por el mal estado de las máquinas, por el cansancio generado por la intensidad del trabajo, por las malas condiciones de infraestructura, o cuando se enfrentan a productos distintos— se quedan trabajando hasta terminar la meta. Según los mismos entrevistados, hubo días que el trabajo llegó a extenderse hasta las 20 y 21 de la noche, (13 y 14 horas de trabajo en un día). Así mismo, en las temporadas altas, trabajar sábado se vuelve rutinario, sin que para ello sea reducida la jornada diaria de 9 horas y media a 8 horas —ya que la jornada diaria puede extenderse durante la semana de tal forma a liberar de trabajo el día sábado—, y sin recibir el pago de esas horas extras trabajadas.

Todos los entrevistados manifestaron que demoraron tres meses para adaptarse a la intensidad del trabajo, frases como “Cuando entré recién era, ya decía yo que no iba a aguantar, ya decía que no daba más, no iba más a dar legalmente”, además de los dolores de espalda y el estrés que manifestaron padecer, dan cuenta de la intensidad del trabajo. Uno de los trabajadores manifestó que no utilizaba sus minutos destinados al desayuno para dedicarlos a la costura, ya que, cada minuto es importante para intentar llegar a la meta antes de la hora de salida.

A la extensión e intensidad del trabajo, se le debe sumar la precariedad de las instalaciones —falta de ventilación que genera un “calor infernal”, falta de agua potable, baños en condiciones— la tensión generada por la presión constante del gerente, la violencia de los mecanismos de presión, todo esto, aumenta considerablemente el cansancio y desgaste de la fuerza de trabajo. El grado de intensidad del trabajo, y el desgaste consecuente, es suficiente para afirmar que el valor de la fuerza de trabajo de estos operarios es mayor, en la media que, a mayor intensidad del trabajo, mayor desgaste y, por ende, mayor su valor en sí.

El siguiente testimonio da cuenta del impacto que generó en la salud física y emocional de Esteban las condiciones intensas del trabajo en la maquiladora.

(...) Cuando entré a “nombre de la maquiladora”, era mi primer trabajo, y yo me estresé mucho, me agarró estrés, porque, aunque las condiciones de trabajo, el ambiente era lindo, muy bueno, la gerente, la encargada de producción era una persona muy inestable, todo el día te exigía que tenías cumplir la meta por más que la máquina no funcionaba, tenía que salir la meta, se ponía hablar fuerte, a gritar, pateaba todo y eso a mí, era mi primer trabajo pues, eso a mí me llegó a estresar, porque, tipo, no tenía ganas de hacer nada. Solamente me curé del estrés cuando salí, yo salí y en una semana o dos yo ya me recuperé. Yo también por mis medios veía qué me pasaba a mí porque estaba muy decaído, por más que dormía yo igual, seguía cansado, mi cabeza estaba pesada, después averiguando yo me auto tranquilicé y me recuperé otra vez, ya, desde entonces, nunca más me agarró estrés, por más que estuve en condiciones más, con más depresión, no me agarró más estrés, solo la primera vez.<sup>11</sup>

Estefanía cuenta un testimonio similar: “(...) no tenés ni tiempo de suspirar, no pensás luego en otra cosa, vos en tu trabajo nomás luego tu mente, así, psicológicamente ellos te trabajan, psicológicamente ellos te dañaban, sinceramente, y nos estresaban, porque yo me di cuenta que yo me estresaba (...)”. Además de los dolores de espalda “La espalda, te mata la espalda”, como consecuencia de la presión recibida y la postura de trabajo invariable durante toda la jornada de trabajo. Marcos, en ese mismo sentido, afirmó que los primeros meses fueron muy duros hasta que su cuerpo pudo acostumbrarse: “Cuando entré recién era, ya decía ya que no iba a aguantar, ya decía que no daba más, no iba más a dar legalmente”.<sup>12</sup>

## Comentarios finales

A modo comparativo, si seguimos la clasificación de las maquilas mexicanas en cuatro generaciones realizada por Carrillo (2009), podemos decir que la maquila paraguaya es equiparable a la primera generación de las maquilas mexicanas, marcadas —principalmente— por trabajos intensivos, bajos salarios y bajo nivel tecnológico, así como por la desvinculación productiva con la economía nacional y una gran dependencia de la fábrica matriz. Con esto, no queremos decir que la maquila paraguaya transitará por el

---

11 Se respeta la manera de expresarse de los entrevistados.

12 Se respeta la manera de expresarse de los entrevistados.



mismo proceso que la mexicana, sino solo proponemos la comparación a fin de clarificar —en cierta forma— aspectos generales de la maquila en Paraguay.

Una peculiaridad de la maquila instalada en Paraguay es que el capital mayoritario presente es brasileño, un país que, a pesar de encontrarse también entre los países dependientes, cuenta con un mayor desarrollo de la fuerza productiva ubicándolo, según Luce (2018), como país subimperialista, marcando —por lo menos hasta ahora— diferencias entre la maquila paraguaya y la mexicana, que tiene como principal actor al capital norteamericano.

A pesar de que varios autores concluyen que el desarrollo de la maquila en México no ha generado ni propiciado el desarrollo de la economía nacional y la consecuente industrialización deseada (Ceceña, 1992; Cuero, 2018; Castillo y Sotelo, 2013), incluso, no es considerado siquiera como industria (Buitelaar y Padilla, 2000) —esto debido a la escasa participación en la economía nacional al no consumir insumos nacionales y no generar procesos de transferencia de tecnología, principalmente— la maquila es considerada como un “instrumento de la política industrial del país” (IP, 2016) por autoridades paraguayas, por lo que esperan que, a través de ella, el país pueda lograr una mayor diversificación e industrialización de su fuerza productiva.

Con la presente investigación constatamos que, más que un instrumento con potencial industrializador, la maquila es la manifestación de un proceso global de reestructuración productiva que tiene como premisa fundamental reducir al máximo posible los costos de producción, a partir de una gran intensidad y precariedad de las condiciones de trabajo.

Esto nos lleva a una constatación inevitable: si las condiciones de trabajo ofrecidas por la maquila son precarias e intensas y, como mencionaron todos nuestros entrevistados, no deseables, ¿por qué trabajan allí? ¿por qué no buscan otro trabajo? La respuesta es clara: porque no hay más opciones. Para que un proyecto fundado en la precariedad de las condiciones laborales tenga cabida, es necesario que el contexto del trabajador sea aún más precario, solo así la propuesta de la maquila es considerada por los trabajadores. Un abogado laboralista con quien también realizamos entrevista en el marco de la investigación señaló que, a pesar de que la maquila ofrece condiciones de trabajo precarias, para muchos trabajadores es el mejor trabajo que han tenido.

Aún queda mucho camino por recorrer en aras de una caracterización completa de la maquila paraguaya y sus peculiaridades. En la presente investigación, circunscribimos nuestro objeto a las condiciones de trabajo de una planta textil, con el objeto de dar un primer paso que pueda servir de soporte a futuras y necesarias investigaciones.

## Referencias

- Agencia de Información Paraguaya (IP). (2016). *Instrumento de la política industrial del país*. <https://www.ip.gov.py/ip/negocio-que-genera-empleos-y-divisas-al-pais/>
- Alves, G. (2018). A superexploração do trabalho e o colapso/expansão da forma-valor no capitalismo global: notas teóricas. En Félix, G. y Guanais, J. (org.). *Superexploração do trabalho no século XXI*. Projeto Editorial PRAXIS, pp.69-94.
- Antunes, R. (2017). *Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. BOITEMPO.
- Antunes, R. (2020). O privilegio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. BOITEMPO.
- Buitelaar, R. & Padilla, R. (2000). Maquila, Economic Reform and Corporate Strategies. *Elsevier Science World Development*. 28.(9). pp.1627-1642. <http://directory.umm.ac.id/Data%20Elmu/jurnal/UVW/World%20Development/Vol28.Issue9.Sep2000/1047.pdf>
- Carcanholo, R. (2008). Aspectos teóricos de la crisis capitalista. En *Rebelión*. <https://rebelion.org/aspectos-teoricos-de-la-crisis-capitalista/>
- Carcanholo, R. y Sabadini, M. (2013). Capital ficticio y ganancias ficticias. En Silva, C. y Lara, C. (coord.). *La crisis global y el capital ficticio*. CLACSO. pp.71-102.
- Carrillo, J. (2009). ¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas en debate. En Bajasas, M.R. y otros (Eds.). *Cuatro décadas del modelo maquilador en el norte de México*. El Colegio de la Frontera Norte. pp.81-108.
- Castillo, F. & Sotelo, A. (2013). Outsourcing and the New Labor Precariousness in Latin America. *Latin American Perspectives* Issue 192. 40(5). September. pp.14-26. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582x13492124>
- Ceceña, A.E. (1992). Maquiladoras y TLC: dos expresiones, una problemática. En *Problemas del desarrollo*. XXIII (88). enero-marzo. pp.157-166.
- Congreso de la Nación paraguaya (1997). *Ley n° 1.064/97 de la industria maquiladora de exportación*. [https://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/LEY%20N\\_%201064.pdf](https://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/LEY%20N_%201064.pdf)
- Consejo Nacional de Industrias Maquiladoras de Exportación (CNIME). (2019). Documento provisto a través de correo electrónico.
- Cuero, J. (2018). La subcontratación como estrategia de rentabilidad para el capital trasnacional: la industria maquiladora en Tijuana, 1990-2017. En *Análisis Económico*. XXXIII. (84). septiembre-diciembre, pp.143-167.
- Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH). (octubre, 2005). *Misión internacional de investigación. Situación de los derechos humanos en las maquilas de América Central*. N° 428/3 <https://www.fidh.org/IMG/pdf/maq427.pdf>
- Félix, G. (2018). Circulação e superexploração do trabalho: agenda de estudos da condição proletária contemporânea. In: Félix, G. y Guanais, J. (org.). *Superexploração do trabalho no século XXI*. 1.ed. Projeto Editorial PRAXIS, pp.127-163.
- Félix, G. (2019). Sobre o conceito de exército industrial de reserva em Ruy Maruo Marini. En Félix, G. *Mobilidade e superexploração do trabalho*. Lamparina, pp.305-346.
- Luce, M.S. (2018). O subimperialismo, etapa superior do capitalismo. *Tensões Mundiais*. 10(18,19). pp.43-65. <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/471>.

- Marini, R.M. (2008a). Dialéctica de la dependencia. En *América Latina, dependencia y globalización: Fundamentos conceptuales*. Siglo del Hombre – CLACSO.
- Marini, R.M. (2008b). Proceso y tendencias de la globalización capitalista. En *América Latina, dependencia y globalización*. Siglo del Hombre - CLACSO. pp. 247-271. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/critico/marini/08proceso.pdf>
- Marini, R.M. (1978). *Las razones del neo desarrollismo: respuesta a F.H. Cardoso e José Serra*. En *América Latina, dependencia y globalización. Fundamentos conceptuales*. Siglo del Hombre - CLACSO. <http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/critici/marini/06razones.pdf>
- Marx, K. (2013). O capital: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. Boitempo.
- Minero, Y. (2009). Impacto del libre comercio en los derechos laborales de las obreras de la maquila textil en Honduras. Centro de derechos de mujeres (CDM); coalición hondureña de acción ciudadana (CHAAC). <http://www.corteidh.or.cr/tablas/29031.pdf>
- Monte Domecq, R. (diciembre de 2017). Las empresas maquiladoras en el Paraguay: Convenio de cooperación entre la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) de Paraguay y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) Brasil.
- Osorio, J. (2012). *El nuevo patrón exportador de especialización productiva: Estudio a partir de cinco economías de la región*. Departamento de Relaciones Sociales UAM-Xochimilco. [https://www.academia.edu/37433254/El\\_nuevo\\_patr%C3%B3n\\_exportador\\_de\\_especializaci%C3%B3n\\_productiva\\_Estudio\\_a\\_partir\\_de\\_cinco\\_econom%C3%ADas\\_de\\_la\\_regi%C3%B3n](https://www.academia.edu/37433254/El_nuevo_patr%C3%B3n_exportador_de_especializaci%C3%B3n_productiva_Estudio_a_partir_de_cinco_econom%C3%ADas_de_la_regi%C3%B3n)
- OXFAM INTERMÓN. (2015). *Derechos que penden de un hilo. Zonas francas textiles frente a cooperativas de comercio justo*. <https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/Derecho-QuePendenDeUnHilo.pdf>
- Paraguay. (2000). *Decreto N° 9585/2000. Poder Ejecutivo*. [http://www.embajadeparaguay.ec/documentos/decreto9585\\_2000.pdf](http://www.embajadeparaguay.ec/documentos/decreto9585_2000.pdf)
- Robertt, P. y Lisdero, P. (2016). Epistemología de la investigación sociológica: reflexiones críticas de nuestras prácticas de investigación. *Sociologías*. (41). enero/abril. pp.54-83. [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222016000100054&script=sci\\_abstract&tlng=es](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222016000100054&script=sci_abstract&tlng=es)
- Sotelo, A. (1998). La precarización: ¿premisas de la globalización? *Papeles de población*. 4(18). octubre-diciembre. pp. 82-98. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11201804>
- Tricontinental, Instituto de Investigación Social. (2019). La tasa de explotación: el caso del iPhone. Instituto Tricontinental de Investigación social. Cuaderno n°. 2. <https://thetricontinental.org/es/la-tasa-de-explotacion-el-caso-del-iphone/>

# Infancias, vulnerabilidades y políticas públicas en Cuba

Ana Isabel Peñate Leiva<sup>1</sup>

Ileana Núñez Morales<sup>2</sup>

Danay Díaz Pérez<sup>3</sup>

## Introducción

La infancia es una construcción social y cultural sujeta a cambios, por lo que su significación se va adecuando a las exigencias de los tiempos y a las transformaciones que se producen en la conciencia de los individuos respecto a la concepción de un fenómeno o categoría social determinada. UNICEF la define como:

(...) la época en la que los niños y niñas tienen que estar en la escuela y en los lugares de recreo, crecer fuertes y seguros de sí mismos y recibir el amor y el estímulo de sus familias y de una comunidad amplia de adultos. Es una época valiosa en la que los niños y las niñas deben vivir sin miedo, seguros frente a la violencia, protegidos contra los malos tratos y la explotación. Como tal, la infancia significa mucho más que el tiempo que transcurre entre el nacimiento y la edad adulta. Se refiere al estado y la condición de la vida de un niño, a la calidad de esos años” (UNICEF, 2005, citado por Abud, 2018, pp.53-54).

Sin embargo, la población infantil y adolescente se halla involucrada en complejos fenómenos que signan a las sociedades contemporáneas. Por ejemplo, no tener totalmente garantizado el acceso a una educación gratuita y obligatoria; la deserción escolar, el trabajo infantil, la pornografía y el tráfico de órganos, la proliferación de las maras, la violencia doméstica, el embarazo precoz, la pobreza, las migraciones, los conflictos bélicos, entre otros. Todo ello la coloca como una población altamente vulnerable.

Si bien la segunda mitad del siglo XX, con la firma y ratificación por la mayoría de los Estados de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), marcó un importante hito en lo que a protección de derechos de la infancia se refiere, en tanto sustituye la anterior doctrina de la situación irregular, que contemplaba a la niñez como objeto de control y protección para ser reconocida como sujeto pleno de derechos y responsabilidades, aún se requiere de profundos cambios que logren una coherencia entra las normas jurídicas y las prácticas sociales cotidianas.

---

1 Profesora e investigadora Titular. Doctora en Ciencias de la Educación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Miembro del Grupo de Trabajo: ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política. Contacto: anamaryanabel@gmail.com

2 Profesora Instructora. Máster en Desarrollo Social. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Programa FLACSO-Cuba. Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Miembro del Grupo de Trabajo: ¿Qué desarrollo? Diálogo academia/política. Contacto: ileana.fng@gmail.com

3 Profesora Auxiliar. Máster en Sociología y en Estudios de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Miembro del Grupo de Trabajo: ¿Qué desarrollo? Diálogo academia/política. Contacto: danay.diaz84@gmail.com

(...) no existe un compromiso real y efectivo de muchos de los Estados y gobiernos con sus generaciones más jóvenes. A nivel micro, tampoco se puede afirmar que haya un accionar de manera conciente que tome a los derechos como punto de partida en las relaciones intergeneracionales (Peñate, 2008, p.7).

La infancia puede —y debe— ser abordada desde diferentes saberes; la pedagogía, la sociología, la historia, la antropología, la psicología, el derecho y la demografía, exhiben resultados desde ópticas muy específicas; sin embargo, la integración de estas ciencias, y tal vez de otras, contribuye a un enfoque transdisciplinario, que le confiere mayor riqueza a su análisis. Niñas, niños y adolescentes son seres humanos en pleno desarrollo, pero esa condición no los invalida para ser agentes de cambio y transformación social. Osorio (2013), llama a una nueva mirada a la infancia desde una perspectiva *global*, para captar el mundo social de niñas, niños y adolescentes, sin reduccionismo ni adultocentrismo; *comprometida*, para su reconstrucción como etapa del ciclo de vida humana y *abierta*, en tanto contiene una diversidad teórica y metodológica, que posibilita una multiplicidad de enfoques para desarrollarse con ella desde la complejidad.

En lo que respecta a Cuba, desde el triunfo revolucionario de enero de 1959, ha considerado a sus poblaciones infantil y adolescente altamente priorizadas en sus políticas de Estado y gobierno; los cambios que han tenido —y tienen lugar— en nuestro modelo económico y social, así como el impacto de procesos globales, revelan que estas se constituyen en grupos vulnerables ante la progresiva heterogeneidad social. En este sentido, desde la academia se han impulsado numerosos programas y proyectos de investigación, con el fin de analizar la situación de la niñez, en especial la de infantes y adolescentes que viven en desventaja social.

El artículo que se presenta tiene como objetivo compartir algunas aproximaciones teórico-metodológicas acerca de la vulnerabilidad de la infancia desde el enfoque AVEO (activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades); rescatar resultados desde investigaciones sociales llevadas a cabo en el último decenio que permiten aportar al perfil de vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes cubanos, así como proponer un grupo de recomendaciones que contribuyan a perfeccionar las políticas públicas que se diseñen e implementen para este grupo etario.

### **Aproximaciones teóricas y metodológicas a la vulnerabilidad social en la infancia: el enfoque AVEO**

El enfoque AVEO, desarrollado por Rubén Kaztman, entiende la vulnerabilidad social como la incapacidad de una persona u hogar para aprovechar sus oportunidades disponibles en función de mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Se refiere al carácter de las estructuras e instituciones económico-sociales y al impacto que estas provocan en comunidades, familias y personas en distintas dimensiones de la vida en sociedad (Kaztman, 1999), que generan mayor riesgo a experimentar una movilidad descendente. De esta forma, propone que su análisis vincule los niveles micro (atributos individuales y familiares) y macro (estructura de oportunidades desde las instituciones y organizaciones). Ramos la define como “un concepto multidimensional que explica no solo los procesos de

empobrecimiento humano sino, además, insiste en la gestión emancipadora por parte de los individuos” (Ramos, 2019, p.39).

Rubén Kazman y Carlos Filgueira, realizaron una propuesta de esquema de análisis de la vulnerabilidad social en la infancia, el cual está integrado por los activos sociales,<sup>4</sup> la estructura de oportunidades<sup>5</sup> y la familia. En él, la familia constituye la principal estructura de oportunidades de los niños, debido a que es ella quien capta los activos de la estructura de oportunidades (Estado, mercado, comunidad) y se los transmite, por lo cual, tiene definida como funciones fundamentales: la acumulación de activos, la transmisión de activos y la socialización. No obstante, los menores también pueden captar activos directamente de la estructura de oportunidades, tales como la educación gratuita y obligatoria y la buena infraestructura comunitaria (Kaztman y Filgueira, 2001).

A partir de este enfoque, se pueden determinar las diferentes funciones que pueden tener los tipos de activos en la socialización y bienestar de los niños y las niñas. De esta manera, los activos físicos pueden garantizarles mayor calidad en el acceso a determinados bienes y servicios y los activos humanos pueden incrementar su capital educativo. En este sentido, el capital cultural de las familias desempeña un papel importante, debido a su incidencia directa en los resultados académicos, en la definición de sus proyectos de vida y en su formación profesional o universitaria.

Además de tener un adecuado portafolio de recursos para garantizar una propicia transmisión de estos a los menores de edad y protegerlos de los pasivos, la familia necesita desarrollar capacidades y estrategias eficaces. En ello, los estudios confirman que determinadas estructuras y dinámicas internas de los hogares funcionan como factores de riesgo y colocan a niños y niñas en condiciones desventajosas para su desempeño.

Desde hace unos años, el panorama latinoamericano y caribeño —en el que Cuba se inserta— viene presentando un alto incremento de las tasas de divorcio y de separación, así como un aumento en el número de hogares con jefatura femenina u hogares con niños y adolescentes que han quedado al cuidado de sus abuelos u otros familiares producto de varios factores como la emigración. Además, debido entre otras causales a los impactos de la crisis económica y a las nuevas demandas de la modernidad, las funciones de la familia han cambiado sus prioridades, al superponer —en un primer plano— su función económica de proveedora por encima de su función educativa. Peñate, Semanat y del Risco reafirman esta idea cuando plantean que

(...) una de las consecuencias de la crisis económica ha sido la desarticulación de las diferentes funciones de la familia, donde los esfuerzos se han concentrado en garantizar los insumos básicos para el sostén económico y material de sus miembros, descuidando cuestiones asociadas a las funciones educativa, afectiva y cultural (...) (2020, p.44).

---

4 En este esquema de análisis, se consideran activos aquellos recursos, materiales e inmateriales, que las personas y hogares controlan y puedan movilizar en función de mejorar su bienestar o impedir su deterioro.

5 Refiere a las probabilidades de acceso a bienes, servicios o al desempeño de actividades que inciden sobre el bienestar de las personas y los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos (Kaztman, 1999). Dichas oportunidades pueden estar generadas tanto por el Estado, como por el mercado y la misma sociedad y se analizan como una estructura debido a que, el acceso a una oportunidad puede garantizar o propiciar el acceso a otras.



De lo que se puede interpretar que, aunque las personas, en este caso niños, niñas y adolescentes, tengan cubiertas sus necesidades de orden material, lo que no siempre ocurre, la carencia de otros recursos pudiera generar en ellos sentimientos de inseguridad y desconfianza de sus propias capacidades y posibilidades, colocándolos también en situaciones de riesgo y de vulnerabilidad social.

En un estudio publicado en el año 2013, especialistas del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) en Cuba, definieron a las familias en situación de vulnerabilidad como “aquellos grupos familiares que, dadas determinadas características específicas, relativas a: lugar de residencia, estructura interna, condiciones socioeconómicas y jefatura de hogar, reciben con mayor fuerza los impactos negativos del proceso de crisis y reajuste económicos” (Campoalegre, 2013, citado en Campoalegre et al., 2016). La definición propuesta encuentra puntos de contactos con las consideraciones de Kaztman y Filgueira, quienes analizan y definen dentro de las características familiares que influyen en el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes las siguientes:

- Calidad y cantidad de activos físicos, humanos y sociales.
- Organización, tipo, estabilidad y capacidad de transferir activos y bloquear la incidencia de pasivos que son atributos de la situación del hogar.
- Pautas actitudinales y comportamentales.
- Formas de socialización.

Todo ello aporta a la conformación de un portafolio de recursos transmitidos (activos), al bloqueo de pasivos y a la formación de hábitos, actitudes y aspiraciones de los niños, las niñas y los adolescentes (Kaztman y Filgueira, 2001), que no solo repercutirán en su presente, sino también en su futuro.

## **Aportes al perfil de vulnerabilidad social en la infancia desde investigaciones sociales cubanas**

No siempre resultan visibles, ni reconocidas la existencia de desigualdades desde la dimensión etaria, que coloca a niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social. Estas poblaciones están expuestas respecto a otros grupos etarios y al interior de su misma generación, a partir de la articulación de ejes discriminantes como el color de la piel, el género, el territorio, la condición de discapacidad y el nivel socioeconómico, por solo citar algunos. Ante tal realidad, el llamado de Ramírez resulta pertinente:

(...) lo trascendental aquí, es reconocer que niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y como tales, hay que considerarlos. Les asisten todos los derechos en tanto seres humanos y miembros de un grupo social distintivo e importante basado en la edad (Ramírez, 1993, s/p).

Desde hace algunos años, Cuba se encuentra inmersa en un amplio y complejo proceso de perfeccionamiento de su estructura económico y social, que permita sortear los efectos



de una profunda crisis económica y financiera de larga data, agravada por el sostenido bloqueo norteamericano, y —en los dos últimos años— por la pandemia de COVID-19. A la par, se advierte un incremento de la heterogeneidad social en su estructura poblacional, que coloca en situación de vulnerabilidad a grupos poblacionales específicos como son niños, niñas y adolescentes, no obstante haber estado siempre en el foco de las políticas públicas.

En este sentido, tiene particular relevancia el texto: *Desigualdades etarias e interseccionalidad. Análisis del contexto cubano 2008-2018* (Díaz, 2020), que se acerca a 31 investigaciones sobre infantes y adolescentes, llevadas a cabo por diferentes instituciones, desde variados enfoques metodológicos y disciplinas de las Ciencias Sociales.

### **Criterios de vulnerabilidad que sitúan a niños, niñas y adolescentes en situación de desventaja**

Según las investigaciones consultadas, las *categorías* más recurrentes para el abordaje de la infancia son: adopción, niños sin amparo familiar, participación, educación, consumo cultural y de literatura, género, violencia, maltrato infantil, abuso sexual, derechos, prevención, asistencia social, maternidad y paternidad adolescente, aborto, hábitos de consumo alimentario, pobreza, estratificación, vulnerabilidad social, desigualdades sociales, exclusión e inclusión social, repitencia escolar, políticas sociales, estrategias comunitarias, estrategias familiares, factores protectores, resiliencia y cuidado.

En cuanto a los ámbitos, destacan tres: familia, escuela y comunidad de residencia. Aunque otros espacios también se hacen visibles como el Centro de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, el Taller de Transformación Integral del Barrio de Pilar-Atarés, la Escuela de Formación Integral José Martí y el Hogar de niños sin amparo familiar Víbora, todas ubicados en La Habana.

Las principales desigualdades en la infancia que develan los estudios se centran en:

- *Violencia en el ámbito familiar y escolar que repercuten en su desempeño:*<sup>6</sup>

Niñas, niños y adolescentes son víctimas de violencia en sus principales entornos de socialización. Sobre ellos se ejercen distintos tipos de violencia, desde las más solapadas, como la psicológica, hasta las más evidentes, como la física. Sobre un mismo sujeto pueden confluir varias manifestaciones de violencia. El género y la edad resultan marcadores de diferencias: las féminas reciben más castigos y agresiones verbales; los varones son depositarios —sobre todo— de gritos y golpes. Por edades, los infantes sufren más agresiones físicas que los adolescentes. Quienes más ejercen la violencia son las madres, esto puede estar asociado a que continúan con la responsabilidad y la exigencia social del cuidado y atención de sus hijos. Cuando la violencia tiene carácter económico, además de abandono y/o negligencia en los cuidados, se reconoce como victimario al padre.

---

<sup>6</sup> Domínguez, 2008; Lorenzo y Cruz, 2009; Soberón, 2010; Peñate, 2010; Pérez, 2012; Revuelta, 2013; Betancourt, 2014.

- *Desigualdades de género en la familia que se refuerzan en la escuela, donde se reproduce una educación sexista:*<sup>7</sup>

Se mantienen roles y estereotipos sexistas para la descendencia, que marcan pautas, comportamientos y actitudes, en tanto se sea hombre o mujer. Para ellas continúan reservados los espacios privados, mientras ellos son preparados para los públicos. La reproducción dificulta, con creces, la interrupción del ciclo de violencia que acompaña a algunos, incluso, a lo largo de la vida.

- *Desigualdades en la participación sociopolítica de los niños:*<sup>8</sup>

No siempre se reconoce por los adultos que constituye un derecho de la población infantil y adolescente, en tanto entes sociales que pueden contribuir a la transformación de su entorno. La participación se asocia a otros derechos como la toma de decisiones y la libertad de expresión. En las escuelas existe un criterio de homogenización para la participación, pero los mecanismos de selección para la asistencia a algunas actividades se basan en indicadores (asistencia y puntualidad, disciplina, rendimiento académico, entre otros) que pueden poner en desventaja a niños y niñas con dificultades socioeconómicas. La condición de género media la participación social de los infantes a través de los gustos, espacios de interacción, juegos (esenciales en esa etapa de la vida), y actividades preferidas. Las niñas anteponen las actividades culturales y los juegos dentro de la casa, mientras que los varones se inclinan por los deportes y los juegos colectivos en espacios abiertos. Las actividades deportivas son las iniciativas que más se desarrollan por parte de las instituciones que atienden a la comunidad, lo que implica menores oportunidades de participación para las niñas.

- *Desigualdades en las condiciones de vida de niñas y niños:*<sup>9</sup>

Se evidencia en las posibilidades de acceso y tenencia de bienes, que ofrecen calidad de vida. En las condiciones constructivas de la vivienda donde habitan, hacinamiento, bajos ingresos económicos e insuficiente alimentación. Maltrato físico y psicológico que provoca desajustes en los comportamientos infantiles, incluyendo temores hacia sus adultos más cercanos. Infantes en situación de abandono, expuestos a nuevas victimizaciones.

- *Desigualdades en el consumo cultural de infantes y adolescentes:*<sup>10</sup>

Marcadas —fundamentalmente— por el capital económico y cultural con que cuentan las familias, atravesados por sus condiciones económicas, lugar de residencia, tenencia o no de transporte y proyectos de vida.

- *Pertenencia a grupos en desventaja social y barrios marginales:*<sup>11</sup>

Se relacionan, entre otros determinantes, con familias disfuncionales, residencia en barrios con altos índices de desajuste social y conductas agresivas entre sus miembros.

7 Lorenzo y Cruz, 2009; Jiménez, 2009; Martínez, 2009; Díaz, 2010; Soberón, 2010; Peñate, 2010; Solares, 2011; Díaz, 2012; Pérez, 2012; Mollings, 2013; Azcuy, 2013; Porro, 2014; Cortinas, 2015; Chaviano, 2015; Seguí, Hernández y García, 2016; Íñiguez, Rojas y Figueroa, 2017; Pino, Morejón y Medina, 2017.

8 Cruz, 2009; Cortinas, 2015.

9 Lorenzo y Cruz, 2009; Díaz, 2014; Polo, 2017; Revuelta, 2013; Giannotti, 2018; Torres, 2018.

10 Jiménez, 2009; Barthelemy, 2013; Ortiz, 2015.

11 Boudet, 2009; Hidalgo, 2011; Díaz, 2012; Albuérne, 2018.

Ello puede significar patrones de conducta contrarios a los socialmente esperado en estas edades.

Aunque ninguna de las investigaciones analizadas se propuso un análisis interseccional, algunas logran develar múltiples desigualdades que devienen del cruce de variables como la edad, el color de la piel, el sexo y las condiciones socioeconómicas con la problemática abordada (Boudet, 2009; Soberón, 2010; Solares, 2011; Pérez, 2012; Díaz, 2012; Azcuy, 2013; Betancourt, 2014; Chaviano, 2015; Cortinas, 2015; Pino, Morejón y Medina, 2017; Giannotti, 2018; Albuerne, 2018). Otros hallazgos indican que niños varones de piel negra tienen una mayor representación en: convivencia en hogares de niños sin amparo familiar, abandono de sus hogares y de sus estudios, mala conducta y repitencia escolar, hechos delictivos, familias con malas condiciones de vida y trabajo infantil (Díaz, 2020).

Otro resultado que aporta al perfil de la vulnerabilidad social en la infancia en el contexto cubano es la investigación-acción-participativa: *Vulnerabilidad social en la infancia y la adolescencia: alternativas desde los espacios educativos y comunitarios*, llevada a cabo en el municipio de Cárdenas, provincia de Matanzas, durante el período de 2017-2019. Se trabajó con una muestra de 30 niños y niñas entre 8 y 13 años, provenientes de tres escuelas primarias y una secundaria básica<sup>12</sup> pertenecientes al proyecto sociocultural educativo *Escalando la Esperanza*, coordinado por la Fundación Nicolás Guillén. Como parte del estudio se aplicaron entrevistas y cuestionarios a 29 familiares, de ellos 28 mujeres y un hombre, cuyas edades oscilan entre los 25 y los 82 años. Además, se realizaron dos talleres participativos que involucraron a los niños y adolescentes de la muestra, se aplicaron entrevistas y cuestionarios a profesoras, bibliotecarias, psicopedagogas, instructoras de arte, auxiliares y directoras de las escuelas; se entrevistaron a diez actores comunitarios y se realizó un grupo focal con cinco miembros del proyecto sociocultural educativo *Escalando la Esperanza* y del proyecto *Transformar para educar*.

La caracterización de la niñez y la adolescencia vulnerable que arrojó este estudio presenta un patrón en el que prevalecen las familias extensas con un tamaño promedio superior al registrado en el país, sobrerrepresentación de negros y mestizos, con jefatura de hogar femenina, ingresos bajos o medios, con adultos mayores dependientes, y estudiantes con bajo rendimiento académico, limitada participación en las actividades escolares y comunitarias y con presencia de algún tipo de discapacidad. Adicional a esto, el análisis interseccional reveló el reforzamiento de la vulnerabilidad social en aquellos sujetos donde confluyen los ejes de diferencia género, discapacidad, situación económica y color de la piel, casos en los cuales se advierte una mayor complejidad a la hora de desarrollar capacidades y movilizar activos. Esto no solo representa un desafío para las políticas sociales a nivel local, sino también para la práctica educativa y el diseño curricular inclusivo de las escuelas, así como para las acciones que se impulsan a través del trabajo comunitario integrado.

La sobrerrepresentación de negros y mestizos sobre blancos pudiera estar relacionada con la sobrerrepresentación de personas negras y mestizas que presenta el municipio Cárdenas en condiciones socioeconómicas desfavorecidas y en barrios de alta conflictividad social.

---

12 Las escuelas primarias fueron: Marcelino Herrera, Armando Mestre y Carlos Manuel de Céspedes; mientras que la secundaria básica fue la Guillermo Geilín.

Este es un fenómeno que se repite con frecuencia en otras áreas del territorio nacional y que ha estado asociado con la marginación histórica y la acumulación de desigualdades estructurales, culturales y subjetivas que ha vivenciado este sector poblacional en el país.

Por otra parte, los niños y niñas con discapacidad experimentan discriminación en diferentes escenarios, ya sea en el ámbito familiar o comunitario, por sus conductas agresivas y su bajo rendimiento académico, por sus compañeros de aula que los ven como “brutos” o “atrasados”, o por los mismos maestros que los consideran una carga, al tener que dedicarles más tiempo y creatividad en el proceso de aprendizaje. Estos son elementos importantes a tener en cuenta para trabajar con este grupo poblacional, y para el diseño y puesta en prácticas de políticas locales, conociendo que son factores que influyen y condicionan negativamente los procesos educativos, y dificultan el camino para acceder luego a niveles educativos superiores o a fuentes de trabajo mejor remuneradas y de mayor reconocimiento social.

En el caso de las familias extensas, la convivencia, en lugar de favorecer los lazos de cooperación en la unidad doméstica, trae como consecuencia problemas de comunicación, hacinamiento, relaciones de poder desiguales y conflictivas, teniendo en cuenta la titularidad de la vivienda y la sobrecarga de trabajo sobre la mujer jefa de hogar, en quien recae la responsabilidad de cuidadora y de proveedora. En la mayoría de los casos, se les transmite este rol solo a las niñas, a quienes se les prepara para asumir esa responsabilidad en el futuro, elemento que influye en la reproducción y permanencia de desigualdades de género al interior del hogar.

Entre los factores que las familias cubanas reconocen influyen en su condición de vulnerabilidad social, se encuentran:

- La ausencia de la figura paterna como apoyo.
- La ausencia de valores y modelos educativos correctos.
- Los cambios económicos y sociales en la sociedad actual.
- El cuidado de las personas de la tercera edad.
- La incidencia del entorno comunitario desfavorable en el desarrollo de los hijos.
- Los bajos ingresos que obligan a las personas a “hacer cualquier cosa” para obtener dinero.
- El poco tiempo disponible para atender la educación de los hijos.
- Los problemas económicos y de vivienda que pueden influir en la educación de los hijos.

En ocasiones, los hogares no pueden desarrollar estrategias eficaces para aprovechar las oportunidades del sistema y movilizar sus activos, tanto para mejorar su bienestar como para no empeorar en situaciones de crisis, lo cual puede analizarse, también, en relación al insuficiente impacto que tienen hoy las políticas locales en el desarrollo de las familias. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en el poco aprovechamiento del sistema de

subsidios, debido a que a veces las personas no saben cómo acceder a ellos o se encuentran con trabas burocráticas que las hacen desistir del proceso. Por esas mismas razones, resulta insuficiente el acceso a créditos, oportunidad que, además, pueden aprovechar exclusivamente aquellas personas que cuenten con determinadas garantías de pagos para presentar al banco (propiedades, contratos laborales, etc.). Por otra parte, muchas veces las estrategias llevadas a cabo por las familias han puesto en riesgo el desarrollo y los derechos de los infantes y adolescentes, obligándolos a incurrir en delitos como la venta ilegal de productos en el barrio y en la propia escuela; o han contribuido al desarrollo de la prostitución en menores de edad.

Entre los pasivos identificados que frenan el aprovechamiento de las oportunidades por las familias, los niños, las niñas y los adolescentes, se encuentran:

- *La discapacidad intelectual*: condición que genera procesos de exclusión social que influyen significativamente en los logros educativos, así como dificulta el acceso a fuentes de empleo en el territorio o al desarrollo de capacidades para promover iniciativas por cuenta propia. Funciona, además, como una barrera para la participación y el desarrollo de resiliencias no solo en los niños, niñas y adolescentes, sino también, en los padres de estos que presentan esta característica.
- *El color de la piel*: Se evidencian estereotipos discriminatorios sobre las personas negras y mestizas; brechas en el acceso a empleos en el sector del turismo, sobre todo a puestos de dirección mejor remunerados, o a otros relacionados directamente con el público; predominio de una folclorización de la cultura afrodescendiente y su poco reconocimiento entre la población; invisibilización del quehacer de personalidades históricas y literarias, negras y mestizas, en los espacios de instrucción.
- *El género*: Las mujeres continúan con la responsabilidad de la gestión doméstica y el cuidado de las personas dependientes (trabajo no remunerado), lo que las coloca en desventaja respecto a los hombres para superarse y acceder a empleos remunerados. En los casos que están empleadas, tienen sobrecarga de trabajo por sus roles dentro del hogar, lo que provoca una disminución de su calidad de vida física y emocional y hace que perciban el salario en un menor porcentaje que sus compañeros masculinos.
- *La falta de afecto*: Aspecto que atenta contra el desempeño educativo de niños, niñas y adolescentes, pues no favorece su concentración y desarrolla en ellos problemas conductuales que los marginan y excluyen.
- *La composición familiar*: La composición familiar extensa, con más de cinco personas, entre ellas niños y adultos dependientes, dificulta el uso de los activos del hogar y exige más capital financiero para lograr el bienestar de todos sus miembros. En estos casos, este tipo de composición genera condiciones y factores de riesgo que colocan a los menores de edad en posición desventajosa para el desempeño educativo, como las malas relaciones de convivencia, el hacinamiento y la promiscuidad.

- *Violencia*: Este elemento en todas sus manifestaciones, desde las más sutiles e invisibles a nivel social hasta las más peligrosas, dañan y laceran al ser humano psicológica y físicamente, lo que impide en este el desarrollo de capacidades, limita su desarrollo cognitivo y, por lo tanto, coloca a los sujetos en desventaja respecto al resto para acceder a las oportunidades.<sup>13</sup>
- *Alcoholismo*: Problema que atenta contra la economía de los hogares y sus capacidades para generar estrategias de movilización de activos. A su vez, potencia el desarrollo de otros pasivos como la violencia intrafamiliar y la falta de afecto.

El análisis de estos pasivos debe tener en cuenta que cuando confluyen diversos factores como el género, el color de la piel y la discapacidad, los niños, niñas y adolescentes experimentan la vulnerabilidad social con más intensidad, al sufrir doble o triple discriminación.

## **Recomendaciones desde la academia a las políticas públicas y proyectos de transformación comunitaria**

Es vital contar con políticas públicas universales dirigidas a la infancia desde su condición generacional; pero a la vez, conjugarlas con otras, focalizadas a partir de considerar las necesidades más sentidas de determinados subgrupos dentro de esa generación. Ello favorecería su carácter inclusivo y equitativo.

El desarrollo de políticas y programas para la infancia requiere, (...) un conocimiento previo del colectivo objeto de dichas políticas y también sobre los problemas que les afecta. La eficaz utilización de los datos existentes (y la creación de nuevas medidas e instrumentos de recolección de datos) es ineludible para un correcto análisis y una posterior evaluación (UNICEF España/Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias, 2010, p.9).

En ese sentido, se hace necesario promover la educación en derechos de la infancia a toda la sociedad. Si bien al Estado corresponde ser el principal garante de estos, otros agentes sociales, como madres, padres, maestros, escuela, profesionales de los medios de comunicación, tienen responsabilidad con este encargo, en tanto infantes y adolescentes, por sí solos, no pueden garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Sería oportuno coordinar una estrategia nacional de educación en derechos humanos de la infancia y la adolescencia, que pudiera ser centrada por el proyecto: *Por un mundo al derecho*, anclado en el Ministerio de Justicia, con su sistema de estructuras en diferentes niveles, con carácter intersectorial, en el que debe destacar el sistema nacional de educación. Esta estrategia podría estar diferenciada por áreas de influencia (participación, protección, desarrollo y supervivencia) y por grupos poblacionales metas, más allá de los infantes y adolescentes, para considerar a los adultos en roles

---

<sup>13</sup> En la investigación realizada en Cárdenas, se constató un predominio de la violencia hacia el menor de edad en forma verbal, psicológica y física. La violencia de género fue reconocida solo en algunos casos, sin embargo, la observación participante permitió identificar que, al menos, en más del 90% de los hogares ha estado presente alguna vez e incluso, ha tenido consecuencias legales como la emisión de orden de alejamiento del padre (Núñez, 2019).



diversos, por lo que también sería útil diferenciar las estrategias atendiendo a las particularidades y a los encargos sociales de cada uno (Peñate, 2021, p.121).

Otro eje esencial de análisis para el diseño, implementación y/o reformulación de las políticas públicas lo constituye el enfoque de derechos, en tanto estos se sitúan en la cotidianidad de las personas; es en sus espacios de socialización y relacionamientos que se cumplen o se vulneran. Al respecto, Morlachetti precisa que:

Los niños y las niñas no viven sus derechos de manera fragmentada, en su realidad cotidiana sus derechos son interdependientes. La pobreza le dificulta la asistencia a la escuela; la violencia en la comunidad les limita su derecho a jugar; la falta de apoyo a sus familias para un cuidado apropiado les expone a distintos tipos de riesgo. Por tanto, los Sistemas de Protección Integral de la Niñez deben responder a la condición de interdependencia inherente a los derechos humanos y derechos específicos de los niños y niñas, a través de un conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas, y reparar el daño ante su vulneración. Esta integralidad normativa e institucional requiere políticas universales y programas inspirados por un enfoque de equidad y sustentados en una mirada preventiva y con mecanismos capaces de ofrecer respuestas inmediatas y a largo plazo (Morlachetti, 2018, s./p.).

De igual manera, es vital considerar la heterogeneidad territorial en el diseño de políticas sociales más asertivas, así como el monitoreo y evaluación de las mismas.

El tema de las infancias requiere de sensibilización y capacitación. Se hace necesario poner a debate una ley de protección integral a los derechos de esta población, que actualice el marco regulatorio nacional, atemperado a las normas jurídicas internacionales y a las exigencias de los tiempos que corren.

Aristas de la protección como pueden ser: adopción, maltrato infantil, educación sexista, abuso sexual, maternidad adolescente, desigualdades sociales, salud sexual y reproductiva, adolescencia, hábitos de consumo alimentario y consumo cultural, requieren de visibilidad y capacitación de los actores sociales que, desde sus encargos institucionales, pueden contribuir a construir un clima de equidad, igualdad y respeto a esta población.

Se precisa rescatar la debida articulación entre los agentes socioeducativos familia, escuela y comunidad, en problemáticas que afectan a niños, niñas y adolescentes e, incluso, contar con la participación real y efectiva de estas poblaciones en la solución de las mismas.

#### *Diálogos multiactorales: la infancia en el lente*

96

Desde espacios diferentes, actores varios interactúan con experiencias e intercambios que, sin dudas, tributan al diálogo academia-política y al diseño de acciones, proyectos, planes y programas que coadyuven a una mejor situación para las infancias cubanas, desde lecturas particulares como partes de un todo mucho más integral.

Ejemplo de ello lo constituye el encuentro: *La infancia en Cuba. Retos y desafíos*, convocado por la Asociación Cubana de las Naciones Unidas (ACNU), el 20 de noviembre de 2020, con motivo de la celebración del Día mundial de los niños y en el marco de la preparación



del informe de país al Comité de los Derechos del Niño.<sup>14</sup> Los propósitos del encuentro estuvieron dirigidos a contribuir, desde resultados científicos,<sup>15</sup> con insumos para la preparación del mismo; visualizar temas prioritarios y vacíos de información respecto a las infancias cubanas, con énfasis en lo referido a las desigualdades sociales que afectan a este grupo etario, así como establecer alianzas entre el ámbito académico, sociedad civil y el Grupo de Trabajo Nacional.<sup>16</sup>

Desde la academia, fueron presentados importantes resultados como el *Atlas de la infancia y la adolescencia en Cuba*; temáticas abordadas en el evento *Investigar la Infancia en Cuba: La integración en foco*; resultados del proyecto *La COVID-19 en niños y adolescentes de Cuba. Aproximación desde las Ciencias Sociales y de la Salud* y las principales desigualdades sociales que experimenta la infancia en Cuba, según investigaciones analizadas en el decenio 2008-2018, todo ello desde FLACSO-Programa-Cuba. Por su parte, la Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana visualizó los efectos psicológicos sobre niños y adolescentes cubanos debido al aislamiento físico en los hogares a causa de la COVID-19, mientras que el Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, expuso acerca de prácticas cotidianas en la infancia en tiempos de pandemia.

Otra experiencia la desarrolla el Centro de Estudios Sobre la Juventud (CESJ) con un espacio sistemático de frecuencia mensual desde hace más de cinco años: *Dialogando sobre jóvenes*. Este proyecto promueve experiencias y reflexiones sobre las generaciones jóvenes cubanas, incluyendo las poblaciones infantiles y adolescentes; en cada encuentro son invitados académicos e investigadores de diferentes instituciones, a la vez que tomadores de decisiones, según las temáticas a discutir. La convocatoria para el público es abierta, por lo que el acceso al intercambio depende del interés de las personas.



14 Se constituye con la finalidad de examinar los progresos de los Estados en materia de protección de derechos a las poblaciones infantil y adolescente. Para más información, se sugiere consultar la Parte II, artículos del 42 al 45, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

15 Fueron socializados resultados obtenidos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa-Cuba, la Facultad de Psicología, ambas de la Universidad de La Habana, y por el Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello.

16 Se refiere a entidades gubernamentales y actores de la sociedad civil, cuyos encargos sociales se relacionan con la infancia, y desde ellos, aportan para la elaboración del Informe País al Comité de los Derechos del Niño. Entre ellos se encuentran: Ministerio de Educación, Fiscalía General de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, Dirección de Menores del Ministerio del Interior, Federación de Mujeres Cubanas, Unión de Juristas de Cuba, entre otros.

Las ideas y reflexiones resultantes de los intercambios contribuyen —sobre todo— a brindar insumos a las organizaciones juveniles, para velar por su encargo de atender el bienestar de niños, niñas, adolescentes y jóvenes cubanos.<sup>17</sup>

Por otra parte, relacionados con la investigación acción participativa realizada en Cárdenas, y cuyos resultados se han mencionado en este artículo, se crearon espacios sistemáticos de socialización y construcción colectiva del conocimiento en áreas educativas del municipio matancero. Estos tuvieron lugar en las diferentes escuelas vinculadas al proyecto *Escalando la Esperanza* y contó con la participación activa de pedagogos, instructores de arte, directoras y directores de escuelas primarias, secundarias y preuniversitarias, presidentes de consejos populares, delegados de circunscripción y metodólogos de la Dirección Municipal de Educación. El objetivo de estos espacios fue la formación de capacidades y el diálogo multiactoral, para incidir y transformar las condiciones de vulnerabilidad social de niños y adolescentes del territorio.



Como parte de los resultados de estos encuentros, acompañados por la Fundación Nicolás Guillén, estuvo la formación de más de 80 personas vinculadas a los diferentes procesos de desarrollo territorial, en temas como equidad social, diagnósticos participativos de brechas racializadas, género y violencia contra las mujeres, así como el diseño y gestión de proyectos socioculturales y educativos. Además, se diseñó una estrategia integral para la prevención

---

17 Cuba no cuenta con un Ministerio de Juventud ni Instituto de la Infancia (o similar); por lo que recae sobre las organizaciones juveniles este encargo; estas organizaciones pueden intercambiar con los tomadores de decisiones e implementadores de políticas para estos grupos.

y atención de la vulnerabilidad social en la infancia y la adolescencia, desde los espacios educativos y comunitarios, avalada por las autoridades del municipio y presentada como tesis en opción al grado de Máster en Desarrollo Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Cuba).

## Conclusiones

En Cuba, desde el triunfo revolucionario de enero de 1959, niños, niñas y adolescentes han estado en el foco de las políticas públicas. Sin embargo, en ellos pueden confluir ejes diferenciadores como el género, el color de la piel, el territorio, las condiciones económicas, la orientación sexual, entre otros, que los pueden colocar en situación de vulnerabilidad social.

Los estudios sistematizados ofrecen alertas, llamadas de atención y pistas para advertir brechas de equidad, condiciones de vulnerabilidad y desventajas que experimentan niños, niñas y adolescentes en ámbitos como la familia, la escuela y la comunidad. Las desigualdades que más reflejan las investigaciones son las de género, color de la piel, violencia —en sus disímiles expresiones—, las inequidades en la situación socioeconómica y condiciones de vida, el tipo de familia (familias extensas y ausencia de la figura paterna) y por la condición de discapacidad. Estas se complejizan cuando confluyen varios ejes de desigualdad y múltiples discriminaciones en un mismo grupo.

Las investigaciones sociales que revelan la vulnerabilidad de la infancia y la adolescencia cubanas aún son insuficientes. Ello se torna en desafío para las Ciencias Sociales, pues sus resultados pueden convertirse en acervo para el diseño, implementación y perfeccionamiento de políticas que atiendan las diferencias y particularidades de estas poblaciones.

Es necesario construir y potenciar entornos protectores de derechos y desarrollo humano, sobre bases de equidad, inclusión y justicia social, que aseguren a las más jóvenes generaciones una formación ciudadana comprometida con ámbitos como los derechos humanos, la cultura de paz, el medio ambiente, la tolerancia y la diversidad.

El diálogo academia-política-ciudadanía debe convertirse en una estrategia permanente de trabajo, cuyo fin brinde entornos de equidad a las generaciones más jóvenes de cubanos y cubanas. Las experiencias de diálogo multiactoral referidas, reflejan la necesidad de analizar la infancia desde una perspectiva integral que contribuya al diseño de mejores políticas públicas para este grupo poblacional.

## Referencias

- Abud, S. (2018). Infancia, niñez en riesgo, vulnerabilidad infantil. ¿Qué reflejan estos conceptos? *Omnia. Derecho y sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta 1 (1). pp.51-62.
- Albuérne, J. (2018). *La función adoptiva de una institución: experiencias desde el Hogar Víbora de niños sin amparo filial ubicado en el municipio 10 de Octubre*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Azcuy, Y. (2013). *Las manifestaciones del abandono infantil del hogar en relación con el desempeño de las funciones de cuidado, control y educativa. Un estudio de casos*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Barthelemy, L. (2013). *Consumo cultural y estratificación social. Visión de un grupo de adolescentes*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Betancourt, Y. (2014). *La violencia familiar hacia la infancia. Una aproximación a su estudio desde la Sociología. Estudio de caso en el municipio La Lisa*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Boudet, M.M. (2009). *Un espacio desconocido: la adopción como institución social. Su trayectoria, logros y limitaciones. Análisis desde la perspectiva sociológica*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Campoalegre, R. et al. (2016). *Familias en situación de vulnerabilidad social. Un estudio de caso en La Habana*. CIPS.
- Chaviano, A. (2015). *El aborto voluntario: un problema social de salud en las adolescentes del municipio Arroyo Naranjo*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Cortinas, D. (2015). *Participación social de infantes en condiciones de pobreza material. Un estudio en el Consejo Popular Los Sitios*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Cruz, Y. (2009). *Participación sociopolítica de niñas y niños cubanos: la Organización de Pioneros "José Martí" como puerta de entrada*. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).
- Díaz, D. (2020). Desigualdades etarias e interseccionalidad. Análisis del contexto cubano 2008-2018. En: *Colección Tensión y complicidad entre desigualdades y políticas sociales Análisis interseccional del contexto cubano 2008-2018*. FLACSO-Cuba. Publicaciones Acuario. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/flacso-cu/20201103111904/6-Desigualdades-etarias.pdf>
- Díaz, D. (2014). *Factores protectores en la infancia. Estudios de casos en dos poblados de la provincia Artemisa*. (tesis de maestría). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Díaz, A.L. (2012). *La adopción: ¿hacedora de padres o protectora de niños/as? Breve aproximación a la institución social de la adopción en La Habana desde el año 2000 hasta la actualidad*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Díaz, M.R. (2010). *Educación sexista de la infancia en las familias cubanas. Estudios de casos en familias de San José de Las Lajas*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Domínguez, M.I. (2008). *La infancia en Cuba*. Grupo de Estudios sobre Juventud. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).

- Giannotti, S. (2018). *Desempeño de la función educativa familiar: la repitencia escolar. Un estudio con un grupo de familias del Municipio Arroyo Naranjo*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Hidalgo, N.N. (2011). *Prevención social y desarrollo sociocultural en Sancti Spíritus: experiencia en el hogar de niños sin amparo filial*. (tesis de diploma). Departamento de Estudios Socioculturales. Universidad de Sancti Spíritus.
- Íñiguez, L.; Rojas, J. y Figueroa, E. (2017). *Atlas de la infancia y la adolescencia en Cuba. Análisis a partir del Censo de Población y Viviendas 2012*. Editorial UH.
- Jiménez, A.M. (2009). *Para leer el mundo. El consumo de literatura en los niños de Cayo Hueso*. (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Cuba). Universidad de La Habana.
- Kaztman, R. (1999). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. PNUD-Uruguay y CEPAL-Oficina de Montevideo.
- Kaztman, R., y Filgueira, F. (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Uruguay: Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) de la Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación. Universidad Católica del Uruguay.
- Lorenzo, K. y Cruz, Y. (2009). *Construcción de ciudadanía mediante prácticas educativas en la escuela primaria*. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).
- Martínez, Y. (2009). *El rol paterno en la adolescencia. Un estudio de caso en el Consejo Popular Catedral, Habana Vieja*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Mollings, Y.A. (2013). *El cumplimiento de la función educativa de la familia con niños de 2 a 5 años en tres municipios de la capital*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Morlachetti, A. (2018). *Hacia una medición de los sistemas de protección de la niñez en América Latina y el Caribe: Herramienta de indicadores*. UNICEF. <https://www.unicef.org>
- Núñez, I. (2019). *Vulnerabilidad social en la infancia y la adolescencia: Alternativas desde los espacios educativos y comunitarios*. (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba). Universidad de La Habana.
- Ortiz, L. (2015). *Participación social en la cultura y consumo cultural: una mirada a adolescentes en situación de vulnerabilidad social*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Osorio, M. (2013). *La mirada adulta sobre la infancia*. Maestría en Educación. Módulo: Infancia, Sociedad y Educación.
- Peñate, A.I. (2021). Mi Convención. Una propuesta para la educación de niños, niñas y adolescentes en sus derechos. En: Peñate, A.I. (Coord.). *El derecho a los derechos. Infancias y adolescencias en Cuba*. FLACSO-Programa Cuba. Publicaciones Acuario. pp.111-122. <http://www.clacso.org>el-derecho->
- Peñate, A.I; Semanat, R. y del Risco, O. (2020). *Adolescentes y jóvenes cubanos en los ámbitos de familia y pareja. Sistematización de una experiencia 2015-2019*. Centro de Estudios Sobre la Juventud. Casa Editora Abril.
- Peñate A.I. (2010). *La voz de los niños, niñas y adolescentes de Cuba*. Casa Editora Abril, UNICEF. <http://files.sld.cu>
- Peñate A.I. (2008). La infancia y sus derechos: una problemática de las Ciencias Sociales contemporáneas. *Revista Estudio*. (número especial). Centro de Estudios Sobre la Juventud. pp.4-18.
- Pérez, G. (2012). ¿Son las prácticas sexistas formas de maltrato infantil? Una mirada sociológica con perspectiva de género, al Programa Educa a tu hijo. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.



- Pino, D.; Morejón, E. y Medina, O. (2017). Estrategias familiares para el cuidado de la infancia en el asentamiento rural Crucecitas. Un estudio de caso. *Revista Novedades de Población*. 13 (26.) julio-diciembre. pp.231-243. <http://www.novpob.uh.cu>
- Polo, V. (2017). *Los hábitos de consumo alimentario de niños(as) escolares. Estudio de casos en dos barrios de la provincia La Habana*. (tesis de maestría). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Porro, S. (2014). La inclusión social como proceso. Estrategias comunitarias, una alternativa para lograrla. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 2 (3). septiembre-diciembre. pp.45-53. [www.revflacso.uh.cu](http://www.revflacso.uh.cu)
- Ramírez, F. (1993). Reconstrucción de la infancia: extensión de la condición de persona y ciudadano. *Revista Iberoamericana de Educación* (1). Estado y educación, enero-abril. <https://www.oei.es>
- Ramos, D. (2019). Entendiendo la vulnerabilidad social: una mirada desde sus principales teóricos. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 7(1). enero-abril. pp.38-48. [www.revflacso.uh.cu](http://www.revflacso.uh.cu)
- Revuelta, B. (2013). *Pobreza material de la familia y violencia infantil. Un estudio de caso en familias del municipio La Habana Vieja. La Habana*. Cuba. (tesis de maestría). Departamento de Ciencias Humanas y de la Comunicación, Universidad Católica San Antonio.
- Seguí, G.C.; Hernández, L.; García, M. (2016). El desarrollo de la infancia en la comunidad rural Vivero. ¿Un fenómeno cultural? *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 4(3). septiembre-diciembre. pp.52-57. [www.revflacso.uh.cu](http://www.revflacso.uh.cu)
- Soberón, P. (2010). *Abuso sexual y cuidado de la infancia. ¿Un conflicto en la familia?* (tesis de diploma). Departamento de Sociología Universidad de La Habana.
- Solares, L. (2011). *Maternidad Adolescente en un contexto territorial: San Agustín. La Lisa*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- Torres, L. (2018). *Los hábitos de consumo alimentario de niños(as) escolares. Estudio de casos en poblados rurales y barrios de ciudad del municipio Cárdenas*. (tesis de diploma). Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.
- UNICEF España/Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias. (2010). *Propuesta de un sistema de indicadores sobre bienestar infantil en España*.

# Consideraciones en torno a los cuidados: un acercamiento a la corresponsabilidad social y las políticas públicas en Cuba

Yudelsy Barriel Díaz<sup>1</sup>

## Contextualizando los cuidados

Los cuidados destacan entre los temas centrales de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como entre los principales ejes de análisis en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agenda Regional de Género.<sup>2</sup> Constituyen la meta 5.4 de la agenda 2020-2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), orientada a “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país” (ONU, 2016, p.17).

El planteamiento anterior se sustenta en los resultados de la Encuesta Nacional de Envejecimiento Poblacional (ENEP, 2017), la cual arroja que el 80,6% de las personas mayores en Cuba padecen —al menos— de una enfermedad crónica, alcanzando un 86,9 % en el grupo de 75 años y más. Ello implica nuevos desafíos en el diseño e implementación de estrategias para satisfacer las futuras demandas de cuidados, dado que las personas mayores son el sector poblacional más propenso al padecimiento de patologías crónicas, degenerativas y otras, que lo colocan en una situación de vulnerabilidad social, en términos de economía y autonomía.

El Consenso de Brasilia (2010) constituyó uno de los avances significativos respecto a los cuidados, al incluirse la perspectiva de igualdad de género y de derechos en la agenda política de la región para el logro de la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres. En ese sentido, y dada su importancia, la implementación de programas que contribuyan a un envejecimiento saludable y activo, políticas que dinamicen la economía en sectores claves como el de la economía del cuidado, aparecen entre los acuerdos permanentes de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2020).

En Cuba y América Latina se encuentra una importante contribución en el abordaje de los cuidados. Así lo demuestran los estudios de Espín, 2010; Riestra, 2015; Chávez, 2015; Álvarez, 2015; López, 2016; Chávez, Manreza y Barriel, 2017; Peña, 2018; Romero, 2019; Campoalegre et al., 2020; Esping-Andersen y Palier, 2010; Maganto, Etxeberria y Porcel, 2010; Esquivel, 2011; Aguirre, 2014; Huenchuan, 2014; Cossani, 2014; Batthyány, 2015; Martínez, 2015 y Álvarez, 2018.

---

1        Máster en Desarrollo Social. Psicóloga e Investigadora Agregada en el Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. Contacto: yudelsy.barriel@gmail.com

2        Constituye uno de los cinco enfoques que guían las políticas públicas y los instrumentos para garantizar los derechos y la autonomía de las mujeres en la Agenda Regional de Género.



El debate conceptual y metodológico sobre el tema es heterogéneo, sin embargo, me distancio de las definiciones que conciben los cuidados como acción social o función social, en tanto resultan más inclusivas e integrales las definiciones que lo abordan como un proceso. En ese sentido, asumo el posicionamiento del Grupo de Estudios sobre Familia del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), respecto a que “La complejidad y la diversidad de los cuidados, conducen a un planteamiento epistémico en plural y con circularidad” (Campoalegre et al., 2020, p.4).

De acuerdo con Aguirre et al. (2014), los cuidados resultan un escenario posible para la equidad social y de género, en el cual se desarrollan políticas de corresponsabilidad entre familias, Estado y mercado y se amplían los derechos sociales, económicos y políticos de las mujeres. El cuidado es entendido como trabajo y relación interpersonal, pero también como responsabilidad socialmente construida que se inscribe en contextos sociales y económicos particulares (Batthyány, 2015, p.10).

Como se plantea en Campoalegre et al. (2020), el trabajo de cuidados, cuando está referido al ámbito familiar, es una de las funciones dirigidas a generar bienestar a los miembros de las familias. Es un derecho humano inalienable, al unísono constituye un sistema de organización societal que tiene como actores principales al Estado, la familia, el mercado y la sociedad civil.

La diversidad de los trabajos de cuidados implica sus modalidades y prácticas; las modalidades de cuidados son las formas/tipos/variantes que adopta la realización del trabajo de cuidados y se clasifican en atención a dos criterios básicos: quién lo ejecuta y el contenido del mismo: cuidador/a primario/a o principal, cuidador/a secundario/a, cuidador/a informal, cuidador/a formal/profesional. Mientras las prácticas de trabajo de cuidados se definen como el conjunto de acciones y actividades desarrolladas por una o varias personas, llevadas a cabo con la finalidad de brindar ayuda de cualquier tipo y naturaleza a otra persona que la necesita, sea esta miembro o no de la propia familia, para lo cual se emplean apoyos materiales, económicos, psicológicos y sanitarios (Campoalegre et al., 2020).

En el abordaje de este tema constituye un punto clave la *crisis de los cuidados*. Según plantean Aguirre y Ferrari (2014):

la crisis del cuidado se produce cuando aumenta el número de personas que requieren cuidados y, paralelamente, disminuye la cantidad de personas, generalmente mujeres, en condiciones de brindar dicho cuidado. Esto ocurre como consecuencia de factores demográficos, económicos, sociales y culturales (incremento de la esperanza de vida y envejecimiento de la población, mayor participación económica de las mujeres y proyectos de vida propios). Esta crisis afecta tanto a las poblaciones necesitadas de cuidados como a quienes se dedican a ofrecerlos” (pp.11-12).

En las investigaciones sobre cuidados antes referidas, sobresalen las líneas de análisis siguientes:

*Figura 1 Principales líneas de análisis que transversalizan los estudios sobre cuidados*



El acercamiento al tema permitió identificar aportes y limitaciones en los estudios sobre cuidados realizados en Cuba. Entre los principales aportes destacan los siguientes: fundamentos teóricos metodológicos; diseños de programas y servicios referidos a la institucionalización y al mercado laboral; así como recomendaciones a las políticas públicas y estrategias asumidas por las familias en tiempos de crisis o pandemia.

Por otra parte, se encuentran limitaciones como el insuficiente abordaje de los cuidados desde el enfoque de la corresponsabilidad social, muy pocos se centran en los/as cuidadores/as o en las familias en general, predominan los estudios de casos que tienen como unidad de análisis a la persona dependiente de cuidados, sobresalen los enfoques médicos y sociopsicológicos, el tema es abordado desde múltiples disciplinas, pero sin perspectiva integradora; la problemática se investiga —por lo general— a nivel local comunitario, y resultan pocos los estudios con alcance nacional.

Tanto los aportes como las limitaciones identificadas, repercuten en la integralidad de las políticas de cuidados. Los aportes tributan desde la perspectiva de la salud, de género, de derechos y de corresponsabilidad social al bienestar familiar; mientras las limitaciones, al constituir vacíos en el abordaje del tema, conllevan a continuar profundizando en la búsqueda de estrategias para que, en un futuro cercano, se diseñen e implementen políticas y programas de cuidados que involucren acciones en las plataformas digitales y en la estrategia de comunicación del país.

En Cuba, la familia y el Estado comparten la responsabilidad del cuidado de las personas mayores, pero existe una tendencia al familismo, dado que esta responsabilidad recae mayoritariamente sobre las familias. Un estudio reciente sobre el trabajo de cuidados desde la perspectiva familiar en diálogos con las políticas públicas, realizado por el Grupo de Estudios sobre Familia del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), da

cuenta que el rol de cuidador/a lo asumen, mayoritariamente, familiares obligados con la persona dependiente (padres, hijos, cónyuges, hermanos) (Campoalegre, et al. 2020).

Al respecto, la Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género (ENIG, 2016), recoge que la responsabilidad doméstica es asumida

fundamentalmente por las mujeres, donde siguen siendo las principales responsables del cuidado, acompañamiento y atención, temporal y permanente, de familiares dependientes, todo ello sustentado por la existencia de un patrón tradicional de distribución de tareas que revela desigualdades y que, además, es reproducido en la educación de los hijos e hijas desde edades tempranas (p.59).

La misma encuesta arroja que:

la brecha entre hombres y mujeres expresada en horas, es también amplia en lo que se refiere a las actividades de cuidado de personas. Las mujeres dedican 8:29 horas semanales al cuidado de niños y niñas, adultos y adultas mayores, enfermos o personas con algún tipo de discapacidad y otros miembros del hogar. En tanto sus pares varones dedican 3:38 horas semanales a este mismo tipo de actividad (ENIG, 2016, p.33).

### **Políticas públicas y corresponsabilidad social en el trabajo de cuidados**

En el debate en torno a los cuidados se resalta la emergencia del enfoque de corresponsabilidad social para el logro de la equidad en el trabajo de cuidados. Al respecto, cabe resaltar que en Cuba se visibilizan avances hacia un modelo de cuidados corresponsable aún inacabado. Esta afirmación se sustenta en dos puntos claves: los pasos que se han ido dando en la academia y los aportes de la misma en cuanto a propuestas de políticas públicas. En lo referido a que *avanza*, se puede mencionar la incorporación de diversas disciplinas científicas a la investigación sobre el tema, por ejemplo: las ciencias humanas y de la salud, las ciencias económicas, jurídicas, sociales, entre otras. Así mismo, se desarrollan iniciativas académicas como la Red Cubana de Estudios sobre Cuidados, que incluye múltiples líneas de trabajo con diversos campos de acción e importantes contribuciones propositivas a las políticas públicas.

Corresponsabilidad social en los cuidados implica la distribución equitativa de obligaciones y la conciliación de roles, e involucra la participación activamente responsable del Estado, la familia, la sociedad y el mercado en el trabajo de cuidados. El *enfoque de corresponsabilidad social en los cuidados* alude a una “reorganización de los cuidados, que involucra a los hombres tanto en el cuidado a terceros como en su autocuidado, así como a instituciones distintas a la familia, en particular al Estado y al mercado laboral” (Martínez, 2016 citado en Álvarez, 2018, p.9).

En ese sentido, la perspectiva de género constituye la base teórica-metodológica para asumir los cuidados desde un enfoque de corresponsabilidad social, en tanto los concibe como trabajo y derecho humano; promueve la autonomía física, económica y política de las mujeres. Este enfoque procura un cambio en el paradigma *hombre proveedor económico*

– *mujer proveedora de cuidados* y —desde una perspectiva desfeminizadora— articula la conciliación de los tiempos, la responsabilidad compartida y la participación equitativa en el desempeño de los cuidados.

Desde lo gubernamental, el tema de los cuidados se encuentra colocado como uno de los problemas prioritarios a resolver. Tal como se recoge en el artículo 81 de la Constitución de la República de Cuba (2019), el Estado reconoce y protege a las familias como célula fundamental de la sociedad, en ese sentido, en su artículo 88 resalta la obligación del Estado, la familia y la sociedad en la satisfacción de las necesidades de las personas mayores, lo cual da cuenta de la voluntad política del Estado para elevar la calidad de vida y el bienestar de la población, muy en correspondencia con el objetivo general del eje estratégico *Desarrollo Humano, Equidad y Justicia* del 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), referido a “promover el desarrollo integral y pleno de los seres humanos” (2017, p.24).

En ese sentido, el lineamiento 119 de la *Política Económica y Social del Partido y la Revolución 2016-2021*, está referido a la atención de la dinámica demográfica del país y procura la implementación de estrategias en todos los sectores de la sociedad para atender los elevados niveles de envejecimiento de la población, así como a estimular la fecundidad con el fin de acercarse al remplazo poblacional en una perspectiva mediata. Para dar respuesta a este lineamiento, existe una política que tiene entre sus principios generales los siguientes: a) estimular la fecundidad y el nacimiento de 2 o más hijos; b) implementar medidas para la atención a los adultos mayores que promuevan su autonomía, participación, integración social y faciliten la incorporación y permanencia en el empleo de los familiares con capacidad de trabajar; c) aplicar políticas fiscales y de precios que favorezcan la natalidad y la atención de los adultos mayores; d) garantizar la protección legal a los adultos mayores; e) implementar programas de comunicación y culturales sobre el proceso de envejecimiento y la dinámica familiar para sensibilizar, valorizar y entretener a la población y las personas mayores; entre otros.

El lineamiento 116 destaca la necesidad de continuar consolidando las conquistas de la Revolución, entre ellas, el acceso a la atención médica, la educación, la cultura, el deporte, la seguridad social y la protección a las personas que lo necesiten. Por su parte, el lineamiento 127 plantea el fortalecimiento de las acciones de salud con la participación intersectorial y comunitaria en la promoción y prevención para el mejoramiento del estilo de vida de la población.

La Ley 105 de la Seguridad Social otorga prestaciones monetarias, en servicios y en especie a sus beneficiarios a través del régimen de Asistencia Social, el cual favorece a las personas mayores sin familiar obligado, exonerándolos del pago de servicios como el comedor comunitario (Sistema de Atención a las Familias), las casas de abuelos y hogares de ancianos, entre otros. Por otra parte, existe un Programa Nacional de Atención Integral al adulto/a mayor, que brinda beneficios desde sus tres sub-programas: de atención comunitaria, de atención hospitalaria y de atención institucional, en el cual se encuentran

las infraestructuras públicas como las casas de abuelos y hogares de ancianos, en las que se les garantiza diariamente la alimentación, atención médica, psicológica y geriátrica.

El Código de Familia (1975),<sup>3</sup> establece la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos cónyuges en el cuidado de los hijos y de la familia en general. La inclusión de la figura paterna en el Decreto Ley No. 339 de 2016, “De la maternidad de la trabajadora”, que tiene entre sus principales objetivos conceder los mismos derechos a las madres y padres trabajadores del sector estatal, para el cuidado y atención de los hijos menores de edad, propiciando la corresponsabilidad en los cuidados.

Los beneficios que brinda la política social en Cuba, constituyen ejemplos concretos de corresponsabilidad social en los cuidados, pero mucho queda por hacer al respecto, en tanto se visibilizan vacíos en los documentos programáticos sobre este tema que, a su vez, constituyen puntos de mejora. En ese sentido cabe destacar que, aunque se ha incorporado la actividad de cuidadores de personas enfermas, en condición de discapacidad y ancianos entre las actividades del trabajo por cuenta propia, como una alternativa de empleo, no existe una regulación que exija la acreditación del/a cuidador/a para ejercer dicha actividad. Otro importante desafío está relacionado con la economía de los cuidados, en tanto resulta pertinente una normativa que regule el derecho de los/as trabajadores/as a recibir una prestación económica cuando en su condición de familiar obligado de una persona que requiere cuidados, tiene que abandonar su puesto laboral para dedicarse exclusivamente a cuidar.

Desde la perspectiva legislativa, en Cuba los programas sociales y servicios públicos tributan al cuidado en general, sin embargo, no existe una ley integral de cuidados. Los cuidados no son reconocidos como un trabajo o profesión desde el derecho laboral, lo cual constituye un tema pendiente que los/as cuidadores/as tengan derecho a un salario por realizar dicha actividad y, en consecuencia, derecho a la jubilación por la seguridad social.

## **Consideraciones finales**

El abordaje en torno al tema permitió identificar brechas de género en cuanto a la distribución de las responsabilidades en el trabajo de cuidados, con una marcada tendencia a la feminización.

En Cuba los documentos programáticos están orientados al cuidado en general, pero aún existen vacíos legislativos sobre el tema. Resulta pertinente el diseño e implementación de una política integral de cuidados con enfoque de género, de derechos y de corresponsabilidad social.

---

<sup>3</sup> En el presente artículo se hace referencia al Código de la Familia cubano de 1975, aún vigente. Actualmente el proyecto del nuevo Código de las Familias se encuentra en fase de consulta popular.

## Referencias

- Aguirre, R. et al. (2014). Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales ÍCONOS*. (50). pp.43-60.
- Aguirre, R. y Ferrari, F. (2014). La construcción del sistema de cuidados en Uruguay: en busca de consensos para una protección social más igualitaria. Serie *Políticas Sociales* (192). CEPAL.
- Álvarez, I. (2018). *Corresponsabilidad social en los cuidados. Conceptos básicos y legislación vigente en El Salvador*. UNRISD - Fundación Friedrich Ebert.
- Álvarez, M. (2015) Políticas públicas en corresponsabilidad con el cuidado. *Novedades en Población*.11(21).. CEDEM. pp.130-136. <http://www.novpob.uh.cu>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2019). *Constitución de la República de Cuba*. Gaceta Oficial.
- Batthyány, K. (2015). Las políticas y el cuidado en América Latina y el Caribe. Una mirada a las experiencias regionales. Serie *Asuntos de Género* (124). CEPAL.
- Campoalegre, R. et al. (2020). *El trabajo de cuidados desde la perspectiva familiar en diálogo con las Políticas Públicas*. (informe de investigación). Grupo de Estudios sobre Familia. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).
- Centro de Estudios de la Mujer/Centro de Estudios de Población y Desarrollo. (2018). *Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género (ENIG-2016)*. CEM-CEPDE-ONEI.
- CEPAL. (2020a). XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile, del 27 al 31 de enero.
- CEPAL. (2020b). *Agenda Regional de Género*. <https://biblioguias.cepal.org/agendaregionalgenero/acuerdos/>
- Chávez, E., Manreza, Y. y Barriel, Y. (2017). *El trabajo de cuidado desde una perspectiva familiar en diálogo con las políticas públicas*. (informe de investigación). Grupo de Estudios sobre Familia, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS).
- ONU. (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2020-2030*.
- PCC. (2017). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*.
- PCC. (2017). Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017.

Eje No. 2

**Medio Ambiente**



# **Cambio Climático: reflexiones socio-filosóficas en diálogo entre academia, gobierno y proyectos socio-comunitarios en Centro Habana<sup>1</sup>**

Anisley Morejón Ramos<sup>2</sup>

Rosabel Sotolongo Gutiérrez<sup>3</sup>

Olivia Norton Peña<sup>4</sup>

## **Introducción**

*...el cambio climático es la metáfora de la acumulación de irracionalidades de un sistema económico y un modelo civilizatorio no sólo injustos sino insostenibles...*

Armando Bartra

*La gran crisis*

El cambio climático, con múltiples impactos previstos en la salud, la producción de alimentos, acceso y disponibilidad de agua potable, incremento de la pobreza, inundaciones costeras y creciente desplazamiento de personas, se erige como un problema ambiental de connotación global. Ello, avoca a países comprometidos con dicha problemática, a trazar estrategias dentro de sus proyecciones de desarrollo en pos de la mitigación y adaptación.

Cuba, es un país con una fuerte trayectoria ambiental desde el plano gubernamental. Mediante el trazado y materialización de su política ambiental, apostó por el enfrentamiento al cambio climático desde el diseño de programas y proyectos en lo macro, meso y micro, los cuales alcanzaron visibilidad, no solo en el ámbito internacional, a través de las Comunicaciones Nacionales brindadas a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), sino también, dentro de documentos rectores de carácter nacional, tales como: la Conceptualización del Modelo Económico y Social, el Plan Nacional para el Desarrollo Económico y Social para el 2030, ambos del 2016, y la Carta Magna, aprobada en el 2019.

La impronta de los avances científicos sobre el cambio climático en la concepción y materialización de la política ambiental, y dentro de los documentos rectores nacionales, hicieron posible que la temática, no solo fuera comprendida como un problema científico-tecnológico, sino también como problema económico y político de intervención de los patrones de desarrollo y consumo (Rey, 2011).

---

1 Elaborado sobre la base del resultado: Hacia la sostenibilidad ambiental: Análisis y propuestas frente al cambio climático en el entorno socio comunitario de Centro Habana 2017-2019. Programa: Nacional Cambio Climático en Cuba: impactos, mitigación y adaptación.

2 Doctora en Ciencias Filosóficas. Investigadora Auxiliar. Instituto de Filosofía. Contacto: anisley.morejon82@gmail.com

3 Máster en Ciencias Sociales. Investigadora Agregada. Instituto de Filosofía. Contacto: sotolongogutierrez@gmail.com

4 Licenciada en Filosofía. Aspirante a Investigadora. Instituto de Filosofía. Contacto: onorton23@gmail.com

Esta mirada, si bien amplía el abanico del debate sobre el cambio climático, y refleja los vínculos entre los resultados científicos y las decisiones políticas en materia de desarrollo nacional, revela ausencias presentes al abordar la problemática del cambio climático de génesis antrópica. Por tal razón, se hace necesario aproximarse a la concatenación de relaciones dentro del tejido social, cargado de significados y prácticas —económicas, políticas, sociales, éticas, legales, culturales— de las cuales los seres humanos son artífices y criaturas dentro del modelo cultural y civilizatorio imperante.

Desde esta reflexión, resulta significativo elucidar las dimensiones epistemológica, axiológica, praxiológica y simbólica, para comprender y aproximarse al debate sobre el cambio climático, con el fin de impulsar un diálogo no solo en materia de política, a los diferentes niveles, sino lograr una articulación academia, política y actores locales, desde las potencialidades de los territorios y —específicamente— del accionar de los proyectos socio-comunitarios. Para ello se pondrá como ejemplo el territorio capitalino de Centro Habana, a partir del mapeo llevado a cabo durante el 2017-2019, su significación y alcance, así como la incidencia de talleres realizados en torno a la temática.

### **Hitos en el enfrentamiento al cambio climático: vínculos entre la academia y la política ambiental cubana**

El cambio climático es reconocido como un problema ambiental de prioridad para el Estado cubano, al destacarse la transversalidad del tema en documentos rectores de la política ambiental. En un breve recorrido por programas, leyes y estrategias que rigen la política ambiental nacional y que explicitan la problemática del cambio climático, se encuentran:

El *Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo* (PNMAD), conocido como nuestra *Agenda 21* y elaborado en 1993; Constituye un documento primogénito y fundamental. Destaca la relevancia de la temática del cambio climático dentro del sector energético y las acciones encaminadas al incremento de la eficiencia en la producción y el uso de las fuentes energéticas nacionales, con énfasis en las energías renovables y la promoción de un sistema de transporte más eficiente y menos contaminante.

Para 1997, se aprueba la *Ley No. 81 del Medio Ambiente*, que enfoca el tema en el control y reducción de emisiones contaminantes a la atmosfera, y prohíbe la importación de tecnología altamente contaminante.

En su tercer ciclo 2011-2015, la *Estrategia Ambiental Nacional* incluye al cambio climático dentro de los problemas ambientales del país, y lo coloca como el principal desafío global por los múltiples impactos previstos.

La *Estrategia Nacional de Educación Ambiental*, para el ciclo 2010-2015, entiende al cambio climático como una preocupación educativa-cultural, y se pronuncia por la potenciación de patrones de producción y prácticas de consumo sostenibles, e implementación de medidas de adaptación.

La constitución del *Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático*, —Tarea Vida—, aprobado el 25 de abril de 2017 por el Consejo de Ministros, permite en la actualidad la definición de cinco acciones estratégicas y 11 tareas. En los criterios de identificación de las prioridades están la preservación de la vida de las personas —en particular las amenazadas—, la seguridad física y alimentaria y el desarrollo del turismo, como alternativas de enfrentamiento al cambio climático.

Concomitante al trazado de leyes y estrategias, se potenció la creación de grupos de investigación de carácter nacional para una evaluación continua del medio ambiente y específicamente de los impactos del cambio climático, entre los que destacan:

El Grupo Nacional de Cambio Climático, bajo la coordinación del Instituto de Meteorología (INSMET). Se crea en 1997 ante las primeras preocupaciones por las emisiones a la atmósfera. Se estructura en la dirección de los inventarios de gases de efecto invernadero, las evaluaciones de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, y los estudios de mitigación del cambio climático.

El Programa Nacional de Ciencia *Cambios Globales y Evolución del Medio Ambiente Cubano* (1995-2012), obtiene en 1999 la primera evaluación científicamente argumentada del impacto del cambio climático en Cuba (Planos y Col, 2018).

El primer *Programa Nacional de Enfrentamiento al Cambio Climático*, creado en 2007, se centra en las medidas de adaptación, y ello lo convierte en la principal herramienta mediante la cual el gobierno da seguimiento al tema. Surge como resultado de investigaciones científicas que generan respuestas políticas de primer nivel.

El Macroproyecto *Peligros y Vulnerabilidad Costera para los años 2050-2100*, estructurado a partir de 2008, coordina el trabajo de más de 150 profesionales y especialistas de numerosas instituciones, quienes organizados en distintos proyectos, identifican escenarios de peligro y vulnerabilidad de la zona costera de Cuba.

Programa Nacional de *Cambio Climático en Cuba: Impactos, Adaptación y Mitigación* (2013-2019), aglutina numerosos resultados sobre las proyecciones, presentes y futuras, del clima en el país y sus impactos en los sectores agropecuario y socioeconómico, la biodiversidad, el medio ambiente, así como las medidas en torno a la mitigación y adaptación en el contexto nacional. Dicho programa respondió a las prioridades nacionalmente establecidas, tales como: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021; Estrategia Nacional para la Diversidad Biológica, Plan de Acción en la República de Cuba, y Plan de Estado para el enfrentamiento al Cambio Climático, más conocido como Tarea Vida (Planos y Col., 2018).

Dentro de los resultados significativos a escala nacional y de proyección internacional, acontecidos durante las décadas comprendidas entre 1990 y 2020 se destacan:

- Primera Comunicación Nacional (PCN) en los años 1999/2001, donde se refrenda el compromiso asumido por Cuba bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) (Centella, Llanes, Paz, 2001).
- Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2013), que reveló los fundamentos básicos de la adaptación al cambio climático ante los impactos actuantes y los previstos a mediano y largo alcance para nuestro país (Planos, Vega, Guevara, 2013).
- Tercera Comunicación Nacional, donde la adaptación continúa siendo fundamental, pero con avances notables en materia de inventario de gases de efecto de invernadero (GEI) y mitigación, colocando el énfasis en los aportes provenientes del uso de las fuentes renovables de energía, y en las proyecciones futuras en el sector energético. Asimismo, se muestran los logros alcanzados en materia de transferencia de tecnología, comunicación y educación ambiental, observación sistemática e investigación científica, fomento de capacidades y cooperación Sur-Sur, información al público y trabajo en redes. Dentro de un contexto marcado por el refuerzo del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos, de conjunto con los efectos de la pandemia de la COVID-19 (Planos y Gutiérrez, 2020).

Las principales alertas de las Comunicaciones (2001, 2013, 2020) se centraron en:

- Profundas afectaciones a los recursos hídricos; la biodiversidad; y el ámbito agropecuario, lo cual repercutirá en la disponibilidad de agua para el consumo humano, la agricultura, los servicios y la industria.
- Impactos en el turismo relacionados con el ascenso del nivel medio de mar y la influencia de ciclones tropicales.<sup>5</sup>
- Repercusión en la población de manera diversa: riesgo a enfermedades y a eventos meteorológicos extremos; disponibilidad de alimentos; proliferación de vectores y de enfermedades; deterioro de las condiciones higiénico sanitarias por déficit de recurso agua; reaparición de enfermedades reemergentes; afectaciones al confort del hábitat por condiciones de clima más sofocante; movimiento de asentamientos humanos dado por el ascenso del nivel del mar, con el consiguiente impacto sociocultural, entre otras consecuencias.

Desde este breve recorrido los estudios científicos se traducen en exigencias políticas, tanto en las proyecciones de la política ambiental cubana, como en los documentos rectores del desarrollo del país. Lo cual muestra —según palabras de la ministra del ramo, Elba Rosa Pérez (Planos y Gutiérrez, 2020)— que los resultados de la ciencia, la técnica y la innovación en materia de cambio climático no se limitan a las publicaciones científicas, sino que de manera ordenada se implementan en las políticas nacionales, y en el fomento de programas de desarrollo, impulsados por los organismos de la Administración Central

del Estado. Entre estos Programas se hallan: el de uso racional y ahorro del agua, el de mejoramiento y conservación de los suelos, el de lucha contra vectores transmisores de enfermedades, el de la diversidad biológica, el forestal nacional, y la Estrategia nacional de gestión y manejo del fuego para los bosques de la República de Cuba.

### **Conceptualización, Plan Nacional y Carta Magna: ¿desde dónde se debate sobre cambio climático?**

La transversalidad de la temática ambiental, no solo se evidencia desde el despliegue de la política ambiental y su proyección, tanto internacional como nacional. Sino que los resultados científicos en materia de cambio climático están contenidos en documentos claves, desde los cuales se traza el sistema social deseado sobre las bases de justicia social y ambiental.

Dentro de dichos documentos destaca el cuidado y preservación del medio ambiente. Como es el caso de la *Conceptualización del Modelo Económico y Social* del 2016, donde se reconocen los impactos de la crisis ambiental —energética biodiversidad, alimentaria, etc.— tanto en el plano internacional como nacional (CMES, párrafos 28, 32, p.5). Así como la necesaria vinculación entre el desarrollo económico con la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales (CMES, párrafo 50, p.6). Desde esta premisa se explicita que las diferentes formas de propiedad y gestión —propiedad mixta, propiedad socialista, pequeña propiedad privada y cooperativas no agropecuarias— deben garantizar el uso racional de los recursos, así como la protección del patrimonio de la nación y el medio ambiente (CMES, párrafos 80, p.7; 200, p.11).

Entre los criterios para alcanzar la sostenibilidad del proyecto se destaca inducir a patrones de producción y consumo racionales desde el plano ambiental (CMES, párrafo 246, p.12). Así como preservar valores tales como: justicia, igualdad y conservación del medio ambiente (CMES, párrafos 270, 283, pp.13-14).

En cuanto al *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030*, (2016), la temática ambiental se erige como uno de los ejes estratégicos, al reconocer que, si bien se han alcanzado logros, todavía existen insuficiencias asociadas a la falta de cultura, sistematicidad, disciplina y carencia de enfoques integrales que han limitado la introducción de la dimensión ambiental en las políticas, planes y programas de desarrollo (PNDES, párrafo 159, p.23).

Ello pone de relieve la necesidad de fortalecer los programas integrales de protección del medio ambiente, con acciones dirigidas a la gestión de las cuencas hidrográficas, los macizos montañosos, la diversidad biológica; la lucha contra la desertificación y la sequía; la reducción de la contaminación y la educación ambiental. A lo que se deberá sumar la adopción de nuevos incentivos y sanciones económicas y la aplicación de mecanismos eficaces de supervisión y fiscalización ambiental a todas las formas de gestión económica, de manera que se alcance un desarrollo ecológicamente sustentable, socialmente justo, equilibrado y económicamente sostenible (PNDES, párrafo 162, p.23). Hace énfasis, además,

en el establecimiento de un conjunto de políticas para una eficaz gestión de riesgos y la adaptación nacional al cambio climático. Así como mecanismos de información y participación ciudadana en estos procesos (PNDES, párrafo 163, p.23).

Para el cumplimiento de este eje, con énfasis en el cambio climático, en el PNDES, se destacan los siguientes objetivos:

- Garantizar un uso racional de los recursos naturales, la conservación de los ecosistemas y el cuidado del medio ambiente y el patrimonio de la nación (párrafo 165, p.23).
- Fortalecer las capacidades nacionales para la adaptación ante el cambio climático (párrafo 167, p.23).
- Implementar un modelo de gestión local y comunitaria con un enfoque medioambiental, que integre bajo la autoridad de los gobiernos territoriales la protección y uso racional de los recursos naturales y la lucha contra la contaminación (párrafo 169, p.23).
- Potenciar la eficiencia energética y el desarrollo de fuentes renovables de energía, lo que contribuye, entre otros beneficios, a mitigar los efectos negativos del cambio climático y a promover un desarrollo económico menos intensivo en carbono (párrafo 177, p. 24).
- Implementar de manera eficaz los programas y acciones para el enfrentamiento al cambio climático, con énfasis en la adaptación, la reducción de la vulnerabilidad, la mitigación de sus causas y la introducción de estrategias sistémicas y transectoriales (párrafo 178, p. 24).

No obstante, por el carácter transversal de la temática ambiental, esta alcanza connotación en los ejes de *Infraestructura y Desarrollo Humano, equidad y justicia*. Entre los objetivos del primero de estos ejes, se halla el suministro energético confiable, diversificado, moderno, a precios competitivos y en condiciones de sostenibilidad ambiental, lo que aumenta sustancialmente el porcentaje de participación de las fuentes renovables de energía en la matriz energética nacional, esencialmente de la biomasa, eólica y fotovoltaica (PNDES, párrafo 122, p.22).

En lo que respecta al segundo eje, se plasma la necesidad de garantizar un adecuado nivel de rehabilitación y conservación del fondo habitacional, así como de construcción de nuevas viviendas, teniendo en cuenta el aporte del esfuerzo propio y el apoyo popular (PNDES, párrafo 206, p.25).

Por último, es significativo destacar el rango constitucional que alcanza el debate del cambio climático. La Carta Magna vigente (2019) contempla en su capítulo II, referido a las relaciones internacionales, que el país:

promueve la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático, que amenaza la sobrevivencia de la especie humana, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas; el establecimiento de un orden económico internacional justo y equitativo y la erradicación de los patrones irracionales de producción y consumo (Constitución de la República, 2019, art.16 (f), p.13).

Por su parte, los artículos 75 y 76 reconocen que:

Todas las personas tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y equilibrado.

El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo sostenible de la economía y la sociedad para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras (art.75, pp.52-53).

Todas las personas tienen derecho al agua. El Estado crea las condiciones para garantizar el acceso al agua potable y a su saneamiento, con la debida retribución y uso racional (art.76, p.53).

Los documentos referidos muestran la significación de la temática del cambio climático a la hora de diseñar planes rectores en materia de desarrollo nacional. Lo cual es un gran paso de avance entre los vínculos de los resultados científicos con el diseño de políticas a distintos niveles.

### **Aportes al debate sobre cambio climático desde apuestas socio-filosóficas**

Reflexionar sobre la problemática del cambio climático —de génesis antrópica—, desde una mirada socio-filosófica, implica trascender la comprensión disciplinar y sus compartimentos estancos, para alcanzar una concepción sistémica que posibilite la aproximación desde y a través de diversas dimensiones que intervienen y potencian la temática. Desde esta premisa, y tomando como referente el análisis de cómo se maneja el tema dentro de la política ambiental cubana, y los documentos clave que rigen el desarrollo del país, se devela su carácter transversal, pero aún con una marcada impronta económica y política a nivel gubernamental, con amplia tendencia hacia un optimismo científico-tecnológico de dependencia financiera en el enfrentamiento al cambio climático.

Ello revela ausencias presentes dentro del debate, las cuales llevaría a comprender el cambio climático, no solo como un problema económico y político de intervención del modelo de desarrollo, desde un optimismo científico-tecnológico y financiero. Sino también, como un problema epistémico, axiológico, praxiológico y simbólico de intervención del modelo cultural y civilizatorio dominante.

Las dimensiones epistémica, axiológica, praxiológica y simbólica conllevan a miradas críticas que trascienden el tratamiento económico y político, con marcado énfasis en la dimensión científico-tecnológica y financiera que tiene la temática; y abre el debate hacia y desde otras perspectivas de necesaria inclusión para la consolidación del proyecto social con justicia social y ambiental.

Al elucidar brevemente las dimensiones, desde la *epistemológica* se abordan las posibilidades, alcance y límites en la construcción del conocimiento sobre cambio climático. Este, con marcado carácter ideológico, no solo enuncia las múltiples afectaciones e intensificación de los demás problemas ambientales, sino también, se devela como el gran negocio del siglo XXI, a partir de generar grandes ganancias a las transnacionales farmacéuticas y



del agronegocio; inversión tecnológica; mercado del carbono, entre otras soluciones que se enmarcan dentro de la economía verde.

Es imprescindible la ruptura epistémica-cultural con las lógicas de dominación que justifican la explotación de la naturaleza. Re-significar la vida sobre el crecimiento económico, construir sostenibilidad desde la totalidad social, pensar alternativas a la lógica extractivista y depredadora, repensar la necesidad histórica, es fundamental para una relación armónica del ser humano con su cuerpo inorgánico. Sin embargo, la vía primordial para la construcción de un modelo sostenible exige la ruptura de las lógicas modernas sobre las formas de hacer.

Por lo que la aproximación, a la problemática del cambio climático, desde esta dimensión, debe tomar en cuenta la construcción de epistemes desde miradas hegemónicas y contra hegemónicas, con miras a ponderar conocimientos que busquen comprender y trascender la problemática desde el diálogo transdisciplinar. Este —como plantea Delgado (2012)— no debe ser contentivo de un grupo de expertos, sino debe tener en cuenta otras perspectivas y saberes en la búsqueda de alternativas acordes con el proyecto país, desmarcado de opresiones y sujeciones coloniales y capitalistas.

Dentro de esta dimensión se destacan los avances alcanzados por el *Proyecto de Innovación Agropecuaria Local* (PIAL), *Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local* (BASAL), *Amigos del Biogás*, y *Manglar Vivo*. En todos ellos, los incentivos económicos y tecnológicos concuerdan con resultados científicos y conocimientos ecológicos tradicionales en pos de una sostenibilidad ambiental desde una amplia participación social. También se destacan el Seminario -Taller *Desarrollo de estrategias sensibles a género para políticas de cambio climático en Cuba*, en el año 2014, donde dialogaron científicos de las ciencias climáticas con especialistas sociales. Así como la inclusión de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba, en la elaboración de la Tercera Comunicación Nacional con la intencionalidad de transversalizar el enfoque de género.

Desde la *dimensión axiológica* se destaca el papel de la ética ambiental en la formación de valores en contraposición a los de las sociedades de mercado. Donde la eficiencia y competitividad dentro de los criterios de rentabilidad se encuentran en lo cima de la escala.

Este eje alcanza significado por la preponderancia de la economía en los documentos rectores, así como la mirada instrumental que se mantiene hacia la naturaleza, y su disección en recursos naturales. Dentro de estos, si bien existe un discurso que explicita la protección del medio ambiente, desde el equilibrio entre desarrollo, economía y ambiente en pos de una mayor calidad de vida, perdura una concepción antropocéntrica con énfasis en la dimensión productiva, al mantener al ser humano en el centro del desarrollo, y donde la naturaleza tiene un carácter utilitario y de servicio al no ser reconocida como sujeto de derechos.

De ahí que la dimensión axiológica cobre especial significado, con el fin de resaltar los vínculos entre ética ambiental y cambio climático en pos de la formación de valores entre los que se destacan, según Valdés (2005):

- El respeto a la naturaleza, teniendo en cuenta que esta posee valores intrínsecos, y no solo por lo que los seres humanos extraen de ella.
- El amor a través del cual se valora y concede un alto grado de significación a la naturaleza, como creadora y sustentadora de la vida.
- La identidad con el planeta, con la dimensión bio constitutiva de los seres humanos, y todas las formas de vida existentes.

La *dimensión praxiológica*, referida a la praxis social y al papel que desempeña como mediadora de las relaciones intersubjetivas y objetuales dentro de un contexto cultural y civilizatorio. Dentro de esta dimensión cobran significado los cuestionamientos sobre: hacia dónde se orienta la praxis social; y cuáles son sus objetivos y metas, en cuanto a lo concerniente a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Desde esta dimensión, la construcción de sostenibilidad exige una perspectiva epistémica de la política y del poder, distinta, para ello, pensar la autonomía, la participación y la autogestión comunitaria, se centran como alternativas claves en el enfrentamiento al cambio climático. La participación real del sujeto comunitario en las respuestas al cambio climático permite que, a la vez que transforma su entorno socio-ambiental se transforme a sí mismo.

Dicha dimensión —en gran vínculo con la epistémica y axiológica— debe incidir en la transformación del hacer antropocéntrico y depredador, hacia relaciones de colaboración donde se tenga en cuenta la finitud de la naturaleza, y el impacto antrópico en el reforzamiento de gases de efecto invernadero.

Por último, se torna necesario pensar la problemática del cambio climático desde una dimensión simbólica, engarzado a la cuestión de la praxis humana, en tanto el ser humano está inserto, parafraseando a Clifford Geertz (1997), en tramas de significación plurales que él mismo ha tejido; telarañas en las que se mixturan saberes, sentidos, cosmovisiones, accionares supeditados a la sobrevivencia alternativa de las lógicas predatoras competitivas coloniales. Se hace necesario mirar a Cuba como apuesta de un modelo alternativo de reproducción de la vida.

Analizar el cambio climático desde una *dimensión simbólica*, va más allá de la comprensión hermenéutica del símbolo y el significado, trasciende las maneras en cómo se observan las formas de interiorizar-exteriorizar, de construir subjetiva u objetivamente las formas de la cultura. Este problema deviene negocio del siglo XXI, al estar soportado en un aparato discursivo condicionante de subjetividades y espejismos verdes.

Los posicionamientos entre los países de América Latina, convertidos en sumideros de carbonos, varían de acuerdo a la docilidad ideológica e intereses económicos mediados por los pragmatismos políticos y fundamentalismos religiosos de los gobiernos de turno. Sus acciones se amparan en discursos soportados en la reapropiación de la retórica de los códigos validados por el discurso del desarrollo sostenible, que van desde el

aprovechamiento de las *oportunidades climáticas* amparados en oratorias ecofriendly, sin existir un desapego real de los esquemas de *crecimiento o desarrollismo verde* avalados por el pensamiento crítico como las herejías limpias; posicionamientos que niegan el problema, incluso los más orientados por la instrumentalidad tecnocrática de la *adaptación*, con miras a los modismos de resiliencia.

Palabrejas amistosas, atractivas, maquilladas, colonizadoras de sentido común; ofrecidas como únicas, enmascarando su real trasfondo como arma flamante del poder constituyente de subjetividades monopolizadas simbólicamente. Este dispositivo sistémico encuentra un éxito rotundo, al encontrarse enraizado en lo propio de su ser social, la violencia simbólica como mecanismo de dominación neoliberal. Un tipo de violencia que, dado a su omnipresencia cultural, funciona como mediadora entre los individuos y sus diversas cosmovisiones en la sociedad espectacularizada actual; y reemplaza narrativas y símbolos que representan a dichas culturas por otras formas ajenas que, dictan el modelo de sujeto que tiene cabida en la sociedad colonial moderna.

Por tanto, la responsabilidad debe dirigirse al ciudadano (sujeto individual y colectivo) en su accionar cotidiano, mediante las diversas formas de organización y asociación que establece en el espacio de producción/reproducción de su vida.

La comprensión del cambio climático como problema epistémico, axiológico, praxiológico y simbólico de intervención del modelo cultural y civilizatorio, posibilita ampliar el angosto camino dentro de debates científicos, económicos y políticos con salidas científico-tecnológicas de marcada dependencia financiera, para mostrar cuestiones claves de los problemas ambientales y su inherente complejidad.

### **Potenciación de los vínculos entre academia, gobiernos locales y actores comunitarios en el municipio de Centro Habana**

La aproximación a la temática desde las dimensiones señaladas, conlleva a miradas críticas que interpelan lógicas dominantes y naturalizadas en ideologías y prácticas. Ello, con el objetivo de transformar lógicas de pensamiento y praxis depredadoras en relaciones de respeto hacia el ambiente.

Desde esta premisa se desplegó el trabajo en el municipio capitalino de Centro Habana, con la intención de establecer un diálogo con el gobierno local e identificar propuestas socio-comunitarias que, desde un posicionamiento crítico, influyen en el fortalecimiento de la cultura y el conocimiento sobre el cambio climático y sus implicaciones en la sociedad.

Dentro de los criterios de selección del territorio se tuvo en cuenta su caracterización sociodemográfica y ambiental, que lo convierte en un municipio generador y receptor de un significativo deterioro ambiental. Tiene una extensión de 3,42 km<sup>2</sup>, que lo sitúa como el más pequeño del país, con el 100% de su área urbanizada, y la más elevada densidad poblacional, con 46 784 hab/km<sup>2</sup>.

Según Íñiguez et al., (2013), entre los problemas ambientales más acuciantes de Centro Habana se encuentran:

- Deterioro del fondo habitacional, alcanzando más de un 80 por ciento la condición de regular y mala. Lo cual provoca que el número de derrumbes totales o parciales en el municipio sea elevado, y que en algunos años se registren 1,3 derrumbes por día como promedio, llegando a 3 derrumbes diarios tras el paso de eventos meteorológicos extremos.
- El hacinamiento, el deterioro de las condiciones higiénico-sanitarias comunales y domiciliarias y el mal estado técnico de las redes de acueducto; la insuficiente presencia de áreas verdes y de espacios públicos urbanos.
- Las deficiencias en la recogida y la disposición de residuales sólidos urbanos; la vulnerabilidad ante la incidencia de fenómenos naturales extremos. Así como la insuficiencia y la deficiencia del sistema de drenaje, lo que provoca inundaciones —fundamentalmente— durante las etapas de lluvias intensas y prolongadas.

El municipio de Centro Habana, con grandes desafíos ambientales, precisa de desaprendizaje y aprendizaje de viejos y nuevas dinámicas cotidianas con miras a alcanzar prácticas sostenibles de producción y reproducción de la vida. Dentro de este proceso fue imprescindible el rol de los proyectos socio-comunitarios, debido al amplio radio de acción dentro de los consejos populares donde se ubican, y el trabajo desplegado con una variada composición etaria. Además de contar con el valor agregado de conocer las problemáticas y potencialidades para la necesaria transformación.

Dentro del mapeo realizado se identificaron 18 proyectos socio-comunitarios. De ellos, cinco proyectos con incidencia en el tema ambiental, y 13 que abordan disímiles temáticas de gran significado para transformar lógicas de pensamiento que van en detrimento de la sostenibilidad de la vida (Ver tabla 1).

*Tabla 1 Proyectos socio-comunitarios en Centro Habana*

| <b>Proyectos socio-comunitarios</b> | <b>Consejo Popular</b> | <b>Líneas de trabajo</b>                |
|-------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------|
| Agua amiga del niño y la niña       | Cayo Hueso             | Ambiental                               |
| Casa del Niño y la Niña             | Cayo Hueso             | Sociocultural con acciones ambientales  |
| El callejón de Hamel                | Cayo Hueso             | Socio cultural                          |
| Quisicuaba                          | Los Sitios             | Socio cultural con acciones ambientales |
| Mi sitio en los Sitios              | Los Sitios             | Socio cultural                          |
| Casa de Cultura                     | Dragones               | Socio cultural                          |
| El Batazo                           | Dragones               | Socio cultural                          |
| Artistas Creadores                  | Dragones               | Socio cultural                          |
| Bambú Centro                        | Dragones               | Socio ambiental                         |
| Pensando en Nos y otros.            | Dragones               | Ambiental                               |
| Garabato Habana                     | Colón                  | Socio cultural                          |

|                    |              |                    |
|--------------------|--------------|--------------------|
| Con ganas de Vivir | Colón        | Socio cultural     |
| Fotografía Amus    | Colón        | Socio cultural     |
| Alex Gym           | Colón        | Biosaludable       |
| Artistas de Circo  | Colón        | Socio cultural     |
| Mar Limpio         | Colón        | Ambiental          |
| Con tu aporte      | Pueblo Nuevo | Integración social |
| Tercer Paraíso     | Dragones     | Ambiental          |

Fuente: Elaborado por las autoras según datos del mapeo.

Dentro de los proyectos socio-comunitarios que trabajan directamente el tema ambiental se destacan:

*Proyecto Agua amiga del niño y la niña:* Tiene como objetivo que los niños —desde edades tempranas— conozcan e interioricen el artículo 24 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* (Unicef-Cuba, s/f, p.27), donde se plasma que los niños tienen el derecho a recibir agua potable. El proyecto también persigue que asuman la protección de este recurso como un deber; que conozcan la importancia del agua para la vida, así como las consecuencias de su contaminación y derroche.

*Casa del niño y la niña:* Constituye un proyecto de transformación social que aborda e intenta darle solución a todas las problemáticas propias del consejo popular identificadas mediante los diagnósticos de la zona. Entre sus principales propuestas ambientales se encuentran la conformación de un espacio para la permacultura en la comunidad y la creación de un parque ecológico en un espacio en ruinas, donde los vecinos vierten desechos sólidos.

*Proyecto Quisicuba:* Tiene como objetivo la reinserción social desde el trabajo con diferentes sectores de la población (adultos mayores, personas con VIH, mujeres, entre otros). Desde la dimensión ambiental se destaca la formación que realizan en la escuela de oficios, donde se ejecutan talleres y gestión ambiental con énfasis en el cambio climático.

*Proyecto Nos y Otros:* Trabaja mancomunadamente con el proyecto Agua amiga del niño y la niña, mediante la promoción y exposición de las obras ganadoras del Concurso Nacional infantil y adolescente TRAZAGUAS, como vía para la promoción de la cultura ambiental.

*Tercer Paraíso:* Su propósito es fomentar, a través de diversos fórums, los 17 objetivos propuestos por la ONU para el Desarrollo Sostenible. Mediante el arte, su trabajo cuenta con miradas ambientales, culturales, políticas y económicas. Irradia hacia una comunidad diversa: niños, jóvenes, profesionales, académicos, personas de la tercera edad. Imparte charlas sobre género, violencia contra la mujer, sostenibilidad ambiental y alimentaria. Es un proyecto internacional que en Cuba trabaja conjuntamente la embajada Rebirth y el grupo coordinador del fórum.

Además de los proyectos que trabajan directamente la temática ambiental, se identificaron 10 proyectos socio-comunitarios con gran potencial para transversalizar la dimensión ambiental, los cuales se muestran en el siguiente mapa.

Mapa 1 Proyectos ambientales y socioculturales



**Leyenda:**

- |                       |  |                               |  |
|-----------------------|--|-------------------------------|--|
| Proyectos culturales  |  | Proyectos de inserción social |  |
| Proyectos ambientales |  | Proyectos socio-culturales    |  |

Fuente: Elaborado por las autoras.

Dentro de estos se destaca el trabajo de *Garabato Habana*, que tiene como propósito generar espacios de integración y participación para el desarrollo de habilidades, aptitudes, potencial artístico, creativo e intelectual, basados en la inclusión de todos los ciudadanos, desde el establecimiento de vínculos sociales más apropiados, mejor manejo de conductas inadecuadas y una mejor calidad de vida. Dentro de sus objetivos específicos se destacan: contribuir a mejorar la imagen del barrio mediante la transformación de un espacio físico y el fomento de una cultura de protección y conservación del entorno.

También el trabajo desplegado por el proyecto conocido como *El callejón de Hamel* merece reconocimiento. Fundado en 1990, tiene como objetivo integrar a la comunidad a través del arte y representa el primer complejo de murales cubanos en la vía pública. Promueve, desde un hacer de todos, la inclinación socio-comunitaria hacia la cultura en tanto crecimiento espiritual vivencial. En función de ello, realiza ventas de libros, conferencias con expertos en temas religiosos, sociales y culturales. Sirve de atracción turística por el recorrido afroamericano que realiza el pintor Salvador González en sus obras. El proyecto ha trascendido las fronteras cubanas, a tal punto que ha sido el espacio de encuentro de reconocidas personalidades en el ámbito cultural y artístico.

Es necesario resaltar que el mapeo de experiencias socio-comunitarias permitió identificar proyectos de gran impacto en la comunidad en el fomento de una cultura ambiental. Al promover un accionar comprometido con la realidad social, no solo desde la reflexión, o espera de soluciones científico-tecnológicas de gran dependencia financiera, sino desde el acompañamiento de procesos de cambio encaminados a la transformación cultural y civilizatoria —desde las dimensiones epistémica, axiológica, praxiológica y simbólica—



dentro de un contexto donde mujeres y hombres producen y reproducen la vida cargada de sentidos y significados, para los cuales la solución de los problemas ambientales forma parte del quehacer cotidiano.

Ello, además, posibilitó brindarle una información detallada al gobierno local de los proyectos socio-comunitarios vigentes, sus proyecciones y expectativas, así como las demandas de reconocimiento de sus acciones por parte de las autoridades locales.

### **Del mapeo de proyectos socio-comunitarios a los talleres ambientales: acompañamiento de la academia a los procesos de transformación**

Las apuestas por ampliar la mirada sobre la problemática del cambio climático desde reflexiones socio-filosóficas, así como el interés de aproximarse a su significación dentro de los proyectos socio-comunitarios y del gobierno local, llevaron a la necesidad de realizar talleres en temas ambientales. Estos propiciaron el diálogo, desde el pensamiento ambiental crítico, entre académicos, representantes de proyectos socio-comunitarios, decisores de política ambiental, y especialistas del gobierno local.

Con este sentido se realizaron una serie de talleres, que tuvieron como inicio el *Taller de Expertos sobre el tema ambiental*, celebrado el 14 de junio del 2017 en la sede de la Asociación Cubana de las Naciones Unidas (ACNU). Contó con la participación de expertos de disímiles ámbitos.<sup>6</sup> Tuvo como propósito compartir acumulados teóricos-metodológicos en torno a la dimensión ambiental con énfasis en el cambio climático en el contexto cubano actual.

En ese propio año se llevó a cabo el *Taller Apuestas por la sostenibilidad de la vida*, en el Patio Berta Cáceres, del Instituto de Filosofía (IF), con participación nacional e internacional.<sup>7</sup> El taller tuvo como finalidad, compartir experiencias desde disímiles contextos y proyectos sobre los retos, alcances y logros de las experiencias ambientales involucradas.

Para junio del 2018 se realizó el *Taller Medio Ambiente y Sociedad: Cambio ambiental global: luchas y alternativas desde Nuestra América por la sostenibilidad de la vida*, con presencia de expertos de Colombia, Estados Unidos, Inglaterra, México y Cuba. Las jornadas de intercambio contemplaron los análisis medioambientales, con énfasis en el cambio climático y una feria de experiencias, precedida por una actualización del contexto cubano, a cargo de la Dra. en Ciencias, Georgina Alfonso, directora del IF.

En el 2019 destaca, el *Taller GEMAS-Tercer Paraíso (Zona Rayo Activa)*, dirigido a niños y niñas de la comunidad. Se convocó a través de la consigna *Por una comunidad verde*, con el objetivo de conocer quiénes somos y por qué estamos allí.

Por último, se destaca el *Taller Mapa Joven: Encuentro de Experiencias ambientales*, (2019). Contó con la participación de líderes y lideresas de proyectos comunitarios, científicos sociales y ONGs en Cuba. Tuvo como objetivos: (1) Poner en común quiénes somos y

---

6 Marta Rosa Muñoz (FLACSO-Cuba); Geraldine Esquijarroza, Universidad de La Habana (UH); Avelino Suárez, Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM); Azalia Arias (ACNU); María Isabel Domínguez (PIAL).

7 Sandra Mansilla, Comunidad Rajab, Buenos Aires, Argentina; Willian Pedroso, Facultad de Comunicación (UH); Caridad Cruz, Proyecto de Permacultura, Fundación Antonio Núñez Jiménez para la Naturaleza y el Hombre (FANJ).



cómo articularnos frente a problemáticas que nos desafían, (2) Reflexionar sobre los retos que impone la realidad cubana actual a las experiencias que convergen en el espacio y (3) Compartir el accionar de nuestras experiencias y productos comunicativos que nos ubican en un *mapa joven* en Cuba.

Los talleres como espacios de diálogo y construcción permanente de un conocimiento comprometido con la transformación de la realidad, giraron en torno a las siguientes reflexiones:

- Descolonización de saberes, en torno a las concepciones sobre naturaleza, ciencia, cultura, cambio climático y ambiente.
- Descapitalización de la naturaleza y seres humanos, donde la naturaleza no sea reconvertida en un capital natural (reservorio de capital), y el ser humano en capital humano (sujeto actuante que solo persigue enriquecimiento económico).
- Inclusión de diversas formas de producción, con igualdad de género, pero apostando por una economía dentro del circuito de la producción y reproducción de la vida, donde predomine el oikos (administración de la casa) sobre la crematística (arte de hacer dinero).
- Valor de la tierra, no como valor económico, ni contrapuesto de los seres humanos, sino como fuente de vida, de alimentos, hábitat de todas las formas de vida y no solo la humana.
- Apuestas por alternativas al desarrollo, desde la ecología profunda y el buen vivir, con el fin de romper con el arraigo de la concepción de progreso: lineal, material e infinito.
- Comprensión del cambio climático, no solo como problema económico y político de intervención del modelo de desarrollo, desde un optimismo científico-tecnológico, sino, como epistémico, axiológico, praxiológico y simbólico de intervención del modelo cultural y civilizatorio hegemónico.

Desde un posicionamiento crítico comprometido con procesos emancipatorios, estas claves llevaron a una comprensión sistémica de los procesos. Además, implicaron una mirada transdisciplinar desde un diálogo de saberes, que integró conocimientos científicos y locales, líderes y lideresas comunitarios, gobiernos locales y decisores en materia de política ambiental.

## Consideraciones finales

La temprana inclusión acerca del cambio climático dentro de los documentos que rigen la política ambiental se acompañó de todo un despliegue —desde el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA)— de programas y proyectos de evaluación continua y enfrentamiento. Ello muestra el prístino vínculo entre academia y política en materia de cambio climático, así como la voluntad política del Estado en subvencionar investigaciones en torno al tema, y tomar como fuente de consulta y decisión los resultados científicos para el diseño e implementación de planes nacionales.

La voluntad política del Estado y gobierno cubanos en pro de la justicia social y ambiental se destaca en el carácter transversal de la dimensión ambiental, tanto en la concepción y materialización de documentos rectores, como del diseño de programas y políticas públicas, aún en condiciones especiales como fue el nombrado *período especial*.

Sobresale, en materia de proyección científica y política, en lo concerniente a los estudios ambientales con énfasis en el cambio climático, una demanda creciente de incluir los estudios sociales desde enfoques que dialogan con el pensamiento ambiental crítico. Tal es el caso de los aportes de FLACSO Programa Cuba, en la apuesta por transversalizar el enfoque de género en la Tercera Comunicación Nacional, como las solicitudes al IF de continuar potenciando estudios desde una perspectiva social.

Es imprescindible fortalecer los vínculos entre academia, actores y gobiernos locales, con miras a potenciar el trabajo ambiental, específicamente en materia de adaptación al cambio climático, para continuar con el desarrollo de acciones desde los contextos y sus múltiples heterogeneidades.

Los proyectos socio-comunitarios identificados en el territorio de Centro Habana se erigen como espacios fundamentales para potenciar el trabajo ambiental con énfasis en la adaptación frente al cambio climático. Los cuales, de conjunto con el gobierno local y el acompañamiento desde la academia, pueden fortalecer acciones desde las dimensiones epistémica, axiológica, praxiológica, simbólica del cambio climático y con ello lograr una intervención del modelo cultural y civilizatorio dominante.

## Referencias

- Bartra, A. (2009). La gran crisis. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. 15(2). <http://www.scielo.org.ve/pdf/rvecs/v15n2/art26.pdf>
- Centella, A.; Llanes, J.; Paz, L. (2001). *Primera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. República de Cuba.
- Constitución de la República de Cuba. (2019). [www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constitución%20240%20KB-1.pdf](http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constitución%20240%20KB-1.pdf)
- Delgado, C. (2012). Conocimiento, conocimientos, diálogo de saberes. En Valdés, F. y León, Y. (Coords). *La filosofía en su tiempo histórico*. Editorial de Ciencias Sociales, Ruth Casa Editorial, pp.159-180.
- Dirección de Medio Ambiente. *Estrategia Ambiental Nacional 2011-2015*. CITMA.
- Dirección de Medio Ambiente. *Estrategia Nacional de Educación Ambiental 2010-2015*. CITMA.
- Geertz, C. (1997) *La interpretación de las culturas*. Gedisa.
- Íñiguez, L. et al. (coord.) (2013). *Las tantas Habanas: estrategias para comprender sus dinámicas sociales*. Editorial UH.
- Ley no. 81 del Medio Ambiente. (11 de julio de 1997). Gaceta Oficial de la República de Cuba. Edición extraordinaria, año xcv.
- Morejón, A; Sotolongo, R; Norton, O. (2019). Hacia la sostenibilidad ambiental: Análisis y propuestas frente al cambio climático en el entorno socio comunitario de Centro Habana 2017-2019. *Programa Nacional Cambio Climático en Cuba: impactos, mitigación y adaptación*. (resultado de investigación). Fondos de la biblioteca. Instituto de Filosofía.
- Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo. Adecuación cubana al documento Agenda 21. <http://www.tecnologiaslimpias.cl>
- PCC. (2016). Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano.
- PCC. (2016). Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos.
- Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático. (2017). <http://repositorio.geotech.cu>
- Planos, E; Vega, R. y Guevara, A. (Eds.). (2013). *Impacto del Cambio Climático y Medidas de Adaptación en Cuba*. Instituto de Meteorología. AMA.
- Planos, E.; Gutiérrez, T.; Capote, R.; Barranco; G.; Salabarría, D. y Vales, M. (Eds). (2018). *Aportes 2013-2018 del Programa Nacional de Ciencia Cambio Climático en Cuba: Impactos, Adaptación y Mitigación*. Editorial AMA.
- Planos, E; Gutiérrez, T. (Eds). (2020). *Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Editorial AMA.
- Rey, O. (2011). El incierto camino de las negociaciones climáticas. En Pichs, R. (coord.). *Cambio climático: enfoques desde el Sur*. Editorial de Ciencias Sociales, Ruth Casa Editorial. pp.31-59.
- Unicef-Cuba. (s/f). Convención sobre los Derechos del Niño. [www.unicef.cu](http://www.unicef.cu)
- Valdés, C. (Ed). (2005). *Ecología y Sociedad. Selección de Lecturas*. Editorial Félix Varela.

# Manejo de recursos marinos en Cuba desde las comunidades costeras: una apuesta necesaria por el desarrollo sostenible

Patricia González-Díaz<sup>1</sup>

Jorge Núñez Jover<sup>2</sup>

Zenaida M. Navarro-Martínez<sup>3</sup>

Leandro Rodríguez-Viera<sup>4</sup>

Anmari Alvarez Alemán<sup>5</sup>

Reynaldo Borrego Hernández<sup>6</sup>

Dorka Cobián-Rojas<sup>7</sup>

Eddy García-Alfonso<sup>8</sup>

Jorge Angulo Valdés<sup>9</sup>

## Introducción

El modelo de desarrollo cubano se ha transformado en la última década y hoy cuenta con un nuevo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030. Una de sus novedades más importantes es el énfasis en el desarrollo territorial (DT) (MEP, 2021), bien reflejado en la Constitución de la República (ANPP, 2019). Está en marcha un proceso de descentralización de competencias, recursos y decisiones que pretende multiplicar el protagonismo de los territorios y comunidades en el desarrollo nacional.

Avanzar en ese objetivo no será simple. El concepto de territorio no se refiere solamente al espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales. El territorio es el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, y medioambiente. Relacionado con el medioambiente, y específica-

---

1 Doctora en Ciencias Biológicas. Profesora Titular. Centro de Investigaciones Marinas, Universidad de La Habana. Contacto: patricia@cim.uh.cu

2 Doctor en Filosofía. Profesor Titular. Cátedra CTS+I. Facultad de Química. Universidad de La Habana. Premio CLACSO 2010 de Estudios de la Universidad. Contacto: georgerafael1949@gmail.com

3 Máster en Biología Marina y Acuicultura con mención en Ecología Marina. Profesora Asistente. Centro de Investigaciones Marinas, Universidad de La Habana. Contacto: zenaida@cim.uh.cu

4 Doctor en Ciencias Biológicas. Investigador Auxiliar. Centro de Investigaciones Marinas, Universidad de La Habana. Contacto: leandro@cim.uh.cu

5 Doctor en Biología. Clearwater Marine Aquarium Research Institute, Clearwater Marine Aquarium, Clearwater. Florida, USA. Contacto: anmarialvarez@yahoo.com

6 Maestro en Manejo integrado de zonas costeras. Comunidad Cocodrilo. Isla de la Juventud. Contacto: yemmy.morejon@isl.contraloria.gob.cu

7 Doctora en Ciencias Biológicas. Investigadora Titular. Parque Nacional Guanahacabibes, Centro de Investigaciones y Servicios Ambientales, ECOVIDA, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Pinar del Río, Cuba. Contacto: dorkacobianrojas79@gmail.com

8 Máster en Manejo integrado de zonas costeras. Especialista en manejo y conservación de vida silvestre. Refugio de Fauna Llanillo-Pajonal-Fragoso, UEB Flora y Fauna, Playa Juan Francisco, Camajuaní, Villa Clara, Cuba. Contacto: manati@nauta.cu

9 Doctor en Manejo integrado de zonas costeras. Eckerd College. Florida, USA. Contacto: anguloj@eckerd.edu

mente con especies y comunidades de organismos, están los valores de los seres humanos, los cuales influyen directamente en su comportamiento, percepciones y creencias. Es un “sujeto” fundamental del desarrollo (Albuquerque, 2015). El DT es un proceso multidimensional y de naturaleza compleja, que incluye: desarrollo económico, social, ambiental e institucional. Tal complejidad demanda un fuerte proceso de creación de capacidades humanas, científicas, tecnológicas e institucionales en los territorios. No pocos fracasos de procesos de descentralización en América Latina y el Caribe se han debido a las brechas de conocimiento (Costamagna y Núñez, 2020).

El centralismo tradicional incluye un modelo de producción de conocimientos con frecuencia concentrado en los mayores centros urbanos, las universidades y centros de investigación, no siempre presentes en los territorios. En consecuencia, el DT demanda la creación de capacidades científicas y tecnológicas. La pregunta es qué modelo de prácticas científicas y tecnológicas son las adecuadas para favorecer el DT. Esta interrogante se inscribe dentro de un debate más amplio. La discusión internacional sobre el desarrollo sostenible se acompaña de la elaboración de propuestas sobre los modelos de ciencia y tecnología que puedan respaldar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) proclamados por las Naciones Unidas. Se asume que el modelo de ciencia que ha sido hegemónico hasta el siglo XX debe ceder paso a otros tipos de prácticas científicas que articulen mejor ciencia y sociedad.

La pregunta se puede formular del siguiente modo: ¿Qué modelos de ciencia pueden ayudarnos a lidiar con la complejidad y los grandes desafíos globales y locales?

En esa discusión aparecen conceptos como ciencia integrada, ciencia abierta, innovación social, innovación responsable, políticas científicas para la inclusión social, universidades para el desarrollo. Sin poder explicar estos conceptos aquí, adviértase que los términos seleccionados sugieren que no basta con hacer “buena ciencia”, generar tecnologías, innovar activamente, todo lo cual puede ser funcional a sociedades injustas e insolidarias, sino que todo ello debería tener una orientación social progresista, en algunos casos, incluso, de izquierda.

Entre esos conceptos emergentes, cargados de connotaciones filosóficas, destaca uno que ha venido ganando espacio en comunidades científicas, tanto de los países del Norte como del Sur. Es el concepto de “ciencia de la sostenibilidad” (CS) (Nagatsu et al., 2020). El mismo intenta responder a la cuestión sobre el tipo de ciencia que puede atender las demandas del desarrollo sostenible, tanto a nivel global como territorial.

Este modelo de ciencia procura encontrar las mejores opciones tecnológicas que apoyen un desarrollo sostenible e inclusivo. Para ello, la ciencia debe desbordar los tradicionales espacios académicos e insertarse en la vida económica, social y en vínculo con redes extendidas que involucran variados actores, abordar problemas complejos relacionados con el ambiente, la salud, la seguridad alimentaria. Al hacerlo, la CS se ve obligada a cruzar las fronteras disciplinarias y promover un enfoque de pensamiento integrado, inter y transdisciplinario, que articule dimensiones naturales, sociales, económicas y políticas, y arroje luz sobre la capacidad de resiliencia de los sistemas, la gobernabilidad, a la vez que contribuya a la toma de decisiones en contextos de incertidumbre.

Para ello, los científicos y los tecnólogos deben establecer un diálogo abierto y constructivo con otros tipos de conocimientos e incluir a nuevos actores sociales en los procesos de producción, difusión y uso de los conocimientos. Junto al conocimiento científico, es preciso reconocer la relevancia del conocimiento local, el empírico, el tradicional. La CS va más allá del tradicional enfoque universalista del conocimiento y enfatiza su naturaleza contextual, reconociendo así el valor del llamado “conocimiento situado”.

A diferencia de las pretensiones de certeza absoluta, propia de otras visiones epistemológicas, la CS debe ser consciente de los riesgos y la provisionalidad de sus propuestas. De igual modo, es consciente que el cambio tecnológico puede tener tanto impactos positivos como negativos y se necesitan promover procesos de evaluación social de la tecnología.

La CS demanda una posición socialmente responsable por parte de los científicos, atentos —sobre todo— a la función social de la ciencia. Su intención transformadora la conduce a operar con frecuencia en la interfaz ciencia-política, que incluye los procesos sociales donde tienen lugar el intercambio entre científicos, tomadores de decisiones y público involucrado. Esta orientación de la CS ha llevado a reconocerla como una buena opción para la gestión del gobierno cubano, que intenta movilizar el conocimiento experto y la investigación científica para lidiar con las complejas tareas del desarrollo. Todo ello, por supuesto, tiene implicaciones para la institucionalidad y la organización de la ciencia y seguramente también para los valores que la guían.

En Cuba, la CS puede tener una expresión muy útil en las comunidades costeras. Es una isla larga y estrecha donde, de sus 168 municipios, 94 son costeros y en ellos habita el 55,6% de la población (González y Núñez, 2014). Estas comunidades costeras, son muy vulnerables ya que se enfrentan al efecto sinérgico de impactos antrópicos (efluentes terrestres, construcciones inapropiadas, sobrepesca) y naturales (elevación del nivel del mar, eventos meteorológicos extremos), además de los problemas sociales que presentan (acceso a agua potable, equidad de género, envejecimiento poblacional). Ante este escenario, la búsqueda de alternativas sostenibles para el desarrollo de estas comunidades pudiera basarse en el manejo adecuado de sus propios recursos marinos. Pareciera que esta puede ser una apuesta prometedora en aras de garantizar la resiliencia, tanto de los ecosistemas naturales como de la propia comunidad.

En esta contribución se presentan tres casos de estudio novedosos para el manejo de especies o ecosistemas marinos por las propias comunidades locales. Estos casos son: (1) Manejo y conservación del sábalo, que se desarrolla en la Reserva de la Biosfera Península de Guanahacabibes (Pinar del Río) y en el Refugio de Fauna Llanillo-Pajonal-Fragoso (Villa Clara); (2) Conservación del manatí antillano en el Refugio de Fauna Llanillo-Pajonal-Fragoso (Villa Clara) y (3) Manejo y conservación de los arrecifes de coral por la comunidad de Cocodrilo (Isla de la Juventud). Dos elementos comunes en estos casos de estudios son la formación de capacidades locales en temas relacionados con el ámbito marino y la existencia de líderes comunitarios con preparación académica posgraduada (una Doctora en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable; dos graduados de la maestría en Manejo Integrado de Zonas Costeras, MIZC). Ello ha contribuido significativamente a la integración de la ciencia en los procesos de manejo, en involucrar a las comunidades costeras en los mismos y en aprovechar las oportunidades que brinda el nuevo escenario económico-social nacional.

## Ecología y conservación del sábalo, un ejemplo vivo de cómo trabajar juntos

Las ciencias marinas van más allá de los procesos que ocurren bajo la superficie del mar o de las interacciones entre organismos marinos y sus ecosistemas, pues el hombre tiene un rol esencial. El estudio, manejo y conservación de una especie capturada para consumir o comercializar, con connotado rol ecológico y de interés en la conservación, es un excelente ejemplo de cómo el hombre desde diferentes roles actúa en tales esferas. Para ilustrar este ejemplo se discuten las situaciones que ocurren en dos áreas marinas protegidas (AMP) cubanas en torno al sábalo, y cómo la relación entre diferentes actores puede optimizar su estudio y manejo dirigidos a su conservación.

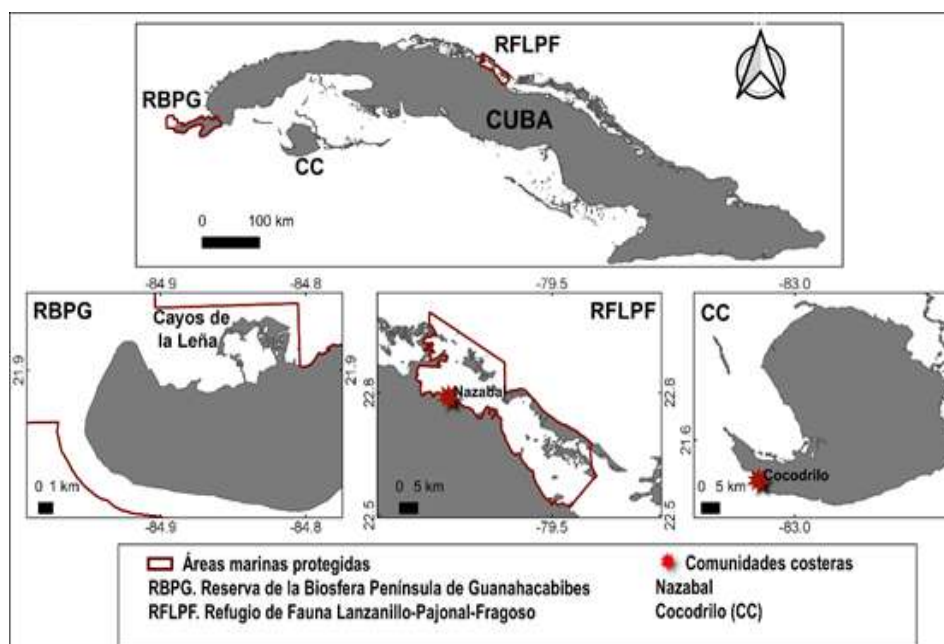
El sábalo (*Megalops atlanticus*) es una especie de pez muy conocida en las comunidades costeras de Cuba. Se considera comestible y es comercializado con este fin en muchas áreas. Es una de las especies preferidas en la pesca recreativa de captura y liberación (PCL) en el Gran Caribe y sus características permiten un alto grado de supervivencia en dichas pesquerías. Unido al interés que existe por el sábalo como fuente de alimento y de recreo, este forma parte de un grupo ecológico clave y amenazado en las redes tróficas marinas al ser considerado un mesodepredador. Pero uno de los elementos de mayor preocupación es que la especie está categorizada como “Vulnerable” por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (Adams et al., 2019).

La PCL se realiza en AMP cubanas por turistas extranjeros, pero no está suficientemente extendida a pesar de sus potencialidades y de las condiciones para su desarrollo. Su esencia es capturar al pez y devolverlo vivo al hábitat, de manera tal que se intenta garantizar la supervivencia de los peces capturados. Se propone como una forma de promover no solo la conservación directa de sus especies objetivo, sino también de los hábitats donde se desarrollan, y con ello la conservación de otras especies que allí habitan y pueden estar amenazadas. Es decir, esta pesca puede considerarse una práctica sostenible. La PCL tiene gran popularidad internacional y es notable el beneficio económico que genera, e.g., se estimó ca. 45 000 USD anuales de ganancia por permisos de pesca cerca del año 2011 en el Parque Nacional Jardines de la Reina (Cuba) (Figueredo-Martín et al., 2013). Esta actividad demanda de la habilidad y conocimiento de los guías de pesca, los cuales velan porque en sus áreas no se capturen para consumir las especies objetivo de dicha pesca, pues esto amenaza su desarrollo a mediano y largo plazo.

Lo anterior avala la necesidad de incrementar el estudio y fortalecer el manejo del sábalo dirigido a su conservación en Cuba, territorio donde se conoce poco sobre esta especie y gran parte de sus capturas recae en la extracción para el consumo. Teniendo en cuenta que las principales amenazas para el sábalo han sido la sobrepesca, y la pérdida y deterioro de sus hábitats de crianza (Adams et al., 2019), se debe trabajar con más fortaleza sobre tales presiones. Por tanto, se seleccionaron varias AMP del país para estudiar al sábalo y sus hábitats, y evaluar las estrategias de manejo dirigidas a su conservación. Tal trabajo está amparado por el Proyecto Nacional “Especies de interés para la pesca recreativa en Cuba: hábitats, conectividad y conservación”. El mayor esfuerzo de muestreo se centra en dos AMP: la Reserva de la Biosfera Península de Guanahacabibes (RBPG) y el Refugio de Fauna Llanillo-Pajonal-Fragoso (RFLPF) (figura. 1).



Figura 1 Mapa de las áreas tratadas en los diferentes casos de estudios, donde se destacan las áreas marinas protegidas y las comunidades costeras estudiadas.



## Reserva de la Biosfera Península de Guanahacabibes

La RBPG se encuentra en el extremo occidental de Cuba. Dentro de esta AMP, particularmente en los Cayos de la Leña y áreas cercanas, se incrementa la comercialización de la PCL como producto turístico, mientras otras modalidades de pesca dirigidas al consumo de especies están prohibidas. La zona de estudio está alejada de asentamientos humanos y presenta bajo impacto antrópico y un adecuado estado de conservación.

Desde el año 2018, los Cayos de la Leña se seleccionaron para realizar muestreos frecuentes y emplear tecnologías especializadas y costosas para el estudio de sábalos (figura. 2). Este estudio se nutre positivamente de la presencia, el conocimiento, las habilidades y las actividades realizadas por diversos actores, fundamentalmente los guías de pesca, marineros y patrones de las embarcaciones de turismo que operan en el área. En este sentido, el conocimiento empírico que estos han adquirido en el trabajo del día a día es esencial e insustituible. Este personal contribuye con el cuidado de equipos y vigilancia de ciertos parámetros en nuestra ausencia. Ello refleja las relaciones de colaboración establecidas y el interés compartido por nuestras investigaciones. Como mismo estos actores participan estrechamente en la recolecta de datos, parte esencial de este proceso es mantenerlos informados de nuestros principales resultados.

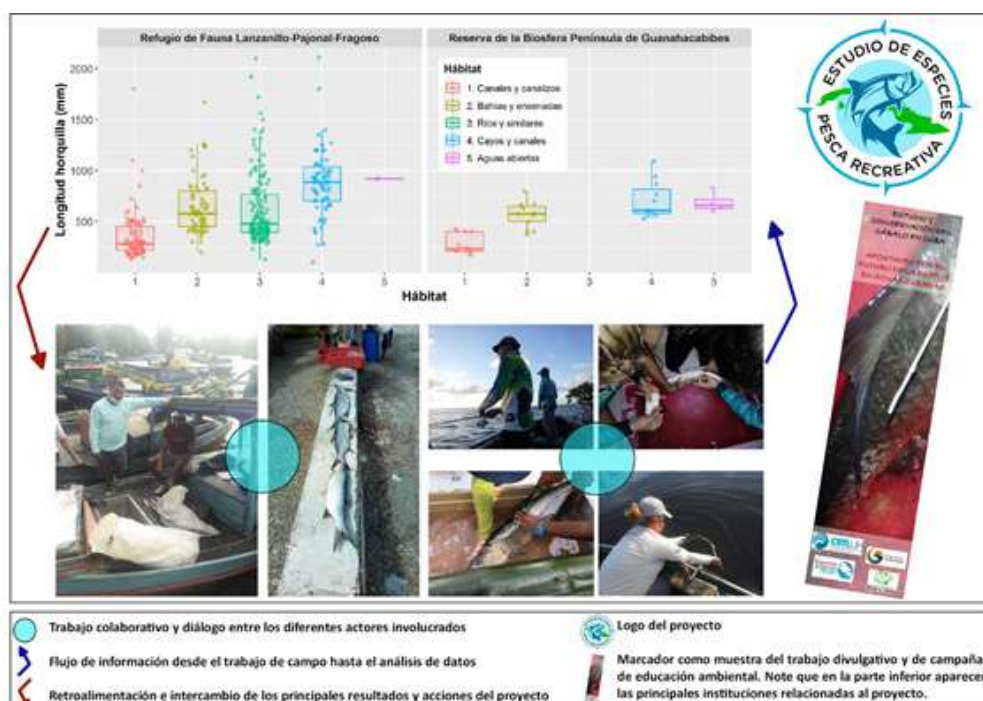
En áreas como esta, donde está prohibida la pesca, eventualmente se capturan sábalos para consumir de forma ilegal. Aunque esta no es la actitud que apoyamos, la información extraída es también valiosa, y puede incluir datos de sábalos previamente marcados. Gran parte del estudio en la RBPG depende de datos recogidos por la marcación que estamos desarrollando (*i.e.*, a través de marcas acústicas y convencionales registramos el movimiento de sábalos en el área). La captura de individuos marcados y la recuperación de las marcas son de especial interés. Por tanto, resulta clave poder llegar a estos actores y establecer un clima de confianza y de colaboración.

## Refugio de Fauna Lanzanillo-Pajonal-Fragoso

El RFLPF, ubicado en la costa de Villa Clara, presenta alto impacto antrópico. En esta AMP se permite la pesca comercial y recreativa dirigida al consumo. La misma es realizada —en gran medida— por pescadores locales. Con frecuencia en estas pesquerías se captura el sábalo, el cual se vende para consumir como alimento. Las capturas de sábalo tal vez no sean mayores que las de otras áreas, pero el trabajo de los especialistas y obreros del AMP han permitido un mayor registro de capturas si se compara con las otras áreas estudiadas.

En el RFLPF se desarrolla desde 2015 la recolecta de información y muestras biológicas de sábalo por especialistas del AMP, los cuales mantienen una estrecha comunicación con los pescadores. Esto ha permitido registrar datos sobre el uso de diferentes tipos de hábitats en sábalos de diferentes tallas (figura 2), lo cual informa sobre el uso preferencial de hábitats en diferentes estadios de su ciclo de vida. El movimiento entre hábitats representa un aspecto vital para el estudio y conservación de esta especie. Particularmente, sus hábitats de crianza (*i.e.*, hábitats que usa durante sus primeros estadios de vida) son zonas críticas para identificar, caracterizar y conservar.

*Figura 2 Integración de los principales componentes del estudio de sábalos en las áreas seleccionadas: interacciones y trabajo de campo, resultados obtenidos [ejemplificado con la distribución por talla de los sábalos capturados en diferentes hábitats, a través del cálculo de la mediana (línea horizontal), rango intercuartil (caja), 1,5 \* rango intercuartil (línea de error)], flujo de información entre los diferentes actores, legalización del estudio mediante un proyecto y componente divulgativo*



En tiempos de COVID-19, la alianza entre especialistas del AMP y pescadores toma un matiz particular, pues se ha dificultado la visita a las áreas. Por tanto, la recolecta de muestras e información ha dependido del protagonismo de los pescadores y de la eficiencia en la comunicación entre estos y el AMP. Esta etapa, además de representar un importante reto, pone a prueba la fortaleza de las alianzas creadas entre los diferentes actores en el tiempo.

Como próximos pasos, se esperan identificar hábitats y zonas específicas donde se concentran los sábalo adultos y evaluar el desarrollo de la PCL como alternativa económica para esta área. El desarrollo de dicha pesca estaría motivado por las necesidades de conservación del sábalo y de otras especies amenazadas, el incentivo económico que supone esta pesca, el interés de actores involucrados en el empoderamiento de la comunidad y en la diversificación de actividades sostenibles. Para su desarrollo exitoso necesitan estar involucrados todos los actores, entre los cuales debe existir comunicación fluida. Se continuará trabajando en la capacitación de actores claves tales como decisores, especialistas del AMP y pescadores; así como en actividades de educación ambiental y divulgación en las comunidades locales. Existirá retroalimentación de nuestros principales hallazgos, y de las acciones de monitoreo y manejo más adecuadas a implementar.

### **Presente y futuro en el manejo y conservación del sábalo**

Las ciencias relacionadas con el manejo de recursos marinos, demandan una estrecha comunicación y trabajo intersectorial. Esto implica un gran reto si se tiene en cuenta los diferentes intereses, visiones y experiencias de cada sector. Particularmente, la pesca recreativa que involucra especies amenazadas y capturadas con cierta frecuencia para su consumo, representa un ejemplo interesante. Por ello, una parte importante de nuestro proyecto se enfoca en campañas divulgativas y de educación ambiental dirigidas a diferentes públicos de las áreas. Estas campañas intentan mostrar los mejores usos que se puede hacer del sábalo y sus potenciales beneficios, y cómo contribuir al estudio que se realiza con esta especie desde la academia.

Se torna imprescindible establecer alianzas interinstitucionales y, sobre todo, mantener el entendimiento y colaboración entre los diferentes actores. Además de los ya mencionados (pescadores, especialistas de AMP e instituciones científicas), existen otros de vital importancia. Los turistas (pescadores recreativos) pueden colaborar en la recolecta de información y muestras, y a ellos debemos informar de nuestras investigaciones y su valor. Adicionalmente, se encuentran los colegas de instituciones extranjeras involucrados en nuestro proyecto y con los cuales compartimos resultados y experiencias. Otros actores claves son aquellos que contribuyen en la recolecta de datos, participan en la creación, aprobación y cumplimiento de las acciones de manejo y protección, *e.g.*, Centro Nacional de Áreas Protegidas, Ministerio de Ciencia Tecnología y Medioambiente, y gobierno local. Particularmente, el Cuerpo de Guardabosques y Tropas Guardafronteras tienen convenios con las AMP para la protección de las especies marinas, y velan por el cumplimiento de las regulaciones establecidas por el Plan de Manejo del AMP y por la Ley de Pesca (ANPP, 2020). Por tanto, estas alianzas se convierten en una práctica natural para el manejo de recursos

compartidos. Se espera que sean de beneficio para todas las partes involucradas, llegando más allá de la conservación de una especie y de la participación de los especialistas, a la sostenibilidad de los recursos, de las actividades y de las colaboraciones.

### **Nazábal, una comunidad comprometida con la conservación del manatí**

La comunidad de Nazábal, se encuentra ubicada en el municipio Encrucijada de la provincia Villa Clara, enmarcada en la bahía con el mismo nombre y forma parte del RFLPF. Su actividad económica fundamental es la pesca. Debido a la desaparición de los centrales azucareros disminuyeron las fuentes de ingresos, lo cual propició un aumento del uso de la bahía y sus recursos marinos por esta comunidad y otras aledañas.

Esta área costera presenta elevada importancia ecológica, pues sus pastizales marinos, en buen estado de salud, la convierten en zona de refugio y alimentación de diversas especies de interés comercial. Estas condiciones repercuten en el estado de la biodiversidad, y convierten la bahía de Nazábal en un área muy productiva. De ahí que ha existido, hasta 2019, una intensa actividad pesquera con el uso de artes de pesca agresivas como el chinchorro tradicional (prohibido desde el año 2012), redes de agalla y chinchorro de boliche, que mantuvieron, por años, altos niveles de captura.

### **Acciones para contribuir a la conservación del manatí**

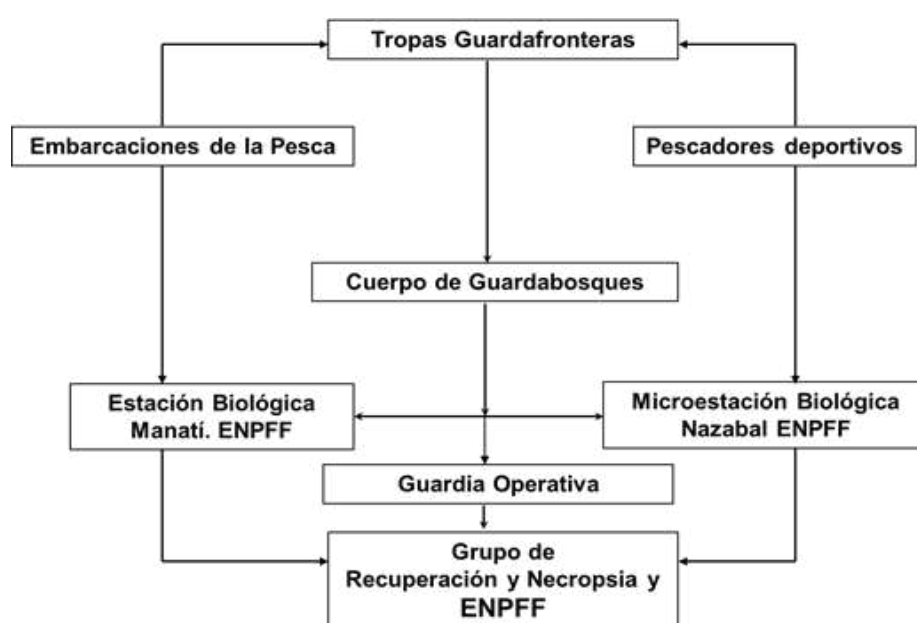
El manatí antillano (*Trichechus manatus manatus*) es un mamífero marino residente permanente en aguas cubanas. Se encuentra incluido en el apéndice I de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, siglas en inglés) y es considerado por la UICN, como “En Peligro” (Self-Sullivan y Mignucci-Giannoni, 2008). Se considera una especie sombrilla para el ecosistema donde habita, lo cual incrementa su importancia en términos de conservación. En la actualidad, la población de manatíes en Cuba parece haber disminuido considerablemente.

El RFLPF es conocido por la presencia significativa de manatíes. Esta área parece constituir hábitat crítico para esta y otras especies marinas y terrestres, lo que resultó en su declaración como Refugio de Fauna en 2001. A pesar de este estatus, los manatíes han sido reportados muertos con frecuencia y la causa principal parece estar asociada con actividades humanas.

El Centro de Investigaciones Marinas de la Universidad de La Habana (CIM-UH), el Grupo Empresarial Flora y Fauna (GEFF), y el Instituto de Investigación del Acuario Marino de Clearwater (CMARI, siglas en inglés), han registrado información sobre la mortalidad de manatíes en esta región. El objetivo de este esfuerzo ha sido lograr una mejor comprensión de la distribución de esta especie y la naturaleza de las amenazas para apoyar el proceso de conservación. Desde 2001, se han registrado 77 casos de mortalidad en toda la isla. El 32% de ellos han ocurrido dentro del RFLPF, en su mayoría por caza furtiva o ahogamiento en las redes de pesca (Álvarez-Alemán et al., 2021). Estos valores representan una estadística alarmante para un AMP.

Esta situación condujo a la implementación de acciones o medidas que ayudaran a minimizar la mortalidad de manatíes en el área, y la detección temprana de su incremento. En el año 2003 se creó la Red de Comunicación para Varamientos de Mamíferos Marinos con el objetivo de asistir, evaluar y registrar toda la información concerniente a la existencia de manatíes muertos y la recolecta de muestras biológicas alrededor de Cuba. Desde esta red se pudieron detectar las amenazas a las que se enfrenta esta especie en el área. Para ello se integraron los principales usuarios: pescadores, Tropas Guardafronteras, comunidades costeras. La integración de diversas instituciones posibilitó ampliar el accionar para poder detectar los varamientos a tiempo, poder determinar las causas de mortalidad y tomar acciones de manejo (figura 3).

*Figura 3 Estructura de la Red de Comunicación para Varamientos de Mamíferos Marinos en el Refugio de Fauna Llanillo Pajonal-Fragoso, Cuba. ENPFF, Empresa Nacional para la Protección de la Flora y la Fauna.*



Con la utilización de herramientas de solución de conflictos propias del enfoque de MIZC, se logró una conciliación entre el AMP y la pesca, que condujo a la disminución de la acción pesquera en la bahía de Nazábal. Las políticas de conservación implementadas, incluyeron la erradicación de las redes de arrastre (2012), la erradicación total de las redes de enmalle (2016) y la regulación de los barcos de pesca que utilizan redes de cerco dentro del AMP (2016). Desde 2016, solo seis de los 78 barcos pesqueros de Villa Clara podían pescar dentro de la bahía de Nazábal. Actualmente, a partir de la aprobación del Plan de Manejo del área protegida (Resolución 43/2019), toda actividad pesquera con uso de redes queda prohibida dentro del AMP.

## **Diálogo academia, política y actores sociales**

La integración de actores locales con instituciones académicas en el estudio del manatí en Cuba, tiene sus antecedentes en el año 1994. Ya desde el 2000, el GEFF y el CIM-UH trabajaban de conjunto para la recuperación de cadáveres de manatí, registro de los eventos de mortalidad alrededor del país e implementación de un programa de monitoreo para la especie.



Las acciones de integración actoral e interinstitucional se han complementado con labores educativas necesarias para el proceso de sensibilización de los actores sociales en relación con la necesidad de proteger y conservar la especie objeto de estudio. Los resultados en este ámbito se resumen en:

- a. Capacitación a los directivos y trabajadores de la industria pesquera, gobiernos locales, municipales y provincial, Tropas Guardafrontera, Cuerpo de Guardabosque y líderes locales (Figura 4A). De esta manera, se promovieron las bases para las acciones de co-manejo y labores participativas de la comunidad en función de compilar la data necesaria para las investigaciones científicas (figura 4B-C).
- b. Desarrollo del Festival Comunitario de los Mamíferos Marinos, donde se realiza un concurso referente al manatí, para diferentes grupos etarios (Figura 4D). Este vincula a los participantes con la investigación, y crea vínculos de cooperación de la comunidad con el personal del AMP.
- c. Trabajo de educación ambiental con los niños de la comunidad, en coordinación con el Ministerio de Educación (MINED) y el GEFF (figura 4E).
- d. Vinculación de estudiantes universitarios, de especialidades como comunicación social, informática, economía, medicina veterinaria, biología, que han desarrollado sus tesis a partir de la especie como objeto de conservación. Se publicaron cuatro artículos científicos que reflejan la perspectiva interinstitucional de abordar la problemática de conservación de las AMP, y una tesis doctoral directamente relacionada con la especie y su estado de conservación en el AMP y en el país (figura 4F).
- e. Difusión de resultados en los medios locales, provinciales y nacionales, la prensa plana, la radio y la televisión. Este último se realiza a través del programa “La Otra Rueda” de la televisión provincial (más de 16 emisiones relacionadas con el manatí).

*Figura 4 Acciones de integración actoral e interinstitucional. (A) capacitación a diferentes actores locales, (B y C), Monitoreo y vigilancia cooperada, (D) Festival de mamíferos marinos, (E) Trabajo de educación ambiental, (F) investigación vinculada a una tesis doctoral directamente relacionada con la especie y su estado de conservación en el AMP y en el país.*



## **Presente y futuro en el manejo y conservación del manatí**

Se continúa con el monitoreo del impacto de las regulaciones pesqueras, acciones educativas e integración AMP-comunidad, sobre los manatíes del área y el bienestar de los pescadores locales. Como parte del programa de conservación del AMP, se promueven actividades educativas en la comunidad. Todo este empeño está acompañado y apoyado por la academia, el gobierno local, organizaciones e instituciones no gubernamentales y otros actores comprometidos con la transformación social responsable y el cuidado del ambiente.

Debido a la naturaleza compleja de los problemas de conservación, nos enfrentamos a desafíos tales como que los pescadores dejen de colaborar con el programa del AMP y no puedan continuar desarrollando actividades tradicionales que afectan sus medios de vida. Tales problemas de conservación a menudo carecen de soluciones claras debido a su complejidad y sus vínculos con otros problemas sociales y económicos. La falta de educación ambiental, de la correcta aplicación de la ley, así como las pocas alternativas económicas locales y la caza furtiva continúan amenazando la supervivencia del manatí.

Para remediar la situación anterior, está en implementación un proyecto entre el CIM-UH y la Comunidad de Nazábal, financiado por el Programa de pequeñas donaciones (PPD) del PNUD/GEF que tiene como objeto impulsar e involucrar la integración de la comunidad de Nazábal en el uso y manejo adecuado de los recursos marinos de la bahía y zona costera. Este se ha concebido a través de: a) incrementar la conservación de la población de manatíes que hace uso del área y sus hábitats críticos, b) proponer alternativas e incentivos económicos adecuados a esta comunidad que contribuyan a la recuperación del manatí, y c) desarrollar una estrategia de turismo sostenible comunitario a partir del diagnóstico de las potencialidades del uso no extractivo y de la capacidad de carga del área marino-costera.

## **La comunidad de Cocodrilo por la conservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de sus arrecifes de coral**

### **Cocodrilo, la comunidad que quiere mirar al mar**

La comunidad Cocodrilo es el único asentamiento humano dentro del Sitio Ramsar Ciénaga de Lanier y Sur de la Isla de la Juventud. Se encuentra a 100 km de Nueva Gerona y constituye un punto intermedio en el recorrido hacia el Parque Nacional Punta Francés, zona de gran atractivo natural. Posee una población que no sobrepasa los 400 habitantes, incluyendo los temporales. Se dedica —fundamentalmente— a la actividad pesquera, producción de carbón, actividad forestal, servicios básicos y a la conservación.

Cocodrilo presenta valores elevados relacionados con la diversidad de especies y de ecosistemas y, a la vez, importantes y significativas amenazas a estas. La comunidad se encuentra dentro del Área Protegida de Recursos Manejados (APRM) Sur de la Isla de la Juventud. Por sus características físico-geográficas se pueden identificar los siguientes ecosistemas marino-costeros: bosques de manglar, playas arenosas, lagunas costeras, pastizales marinos y arrecifes de coral.



Entre los valores más significativos de los arrecifes de coral se encuentran corales considerados como ingenieros (por conformar y crear la tridimensionalidad del arrecife), así como la salud de estos, *e.g.*, los corales cerebro (*Diploria labyrinthiformis* y el complejo *Orbicella*) (figura 5A). Además, el área posee densidades elevadas y colonias muy saludables de los corales orejón (*Acropora palmata*) y cuerno de ciervo (*Acropora cervicornis*) (figura 5B). Estas especies son de elevado valor ecológico. En el año 2006 fueron incluidas en la categoría En Peligro Crítico, por la UICN. La presencia de poblaciones sanas de estas especies en el arrecife de Cocodrilo, le imprime un valor adicional desde el punto de vista natural.

Se observa elevada diversidad de gorgonias, esponjas, gusanos de mar, moluscos como el cobo, ciguas y colonias desarrolladas de coral negro. Con respecto a la ictiofauna, el área cuenta con especies amenazadas tales como la cherna americana, pargo criollo, pez perro y sábalo, así como varias especies de tiburones. En el área se encuentran sitios de anidación de quelonios y avistamientos de manatíes.

Figura 5 Arrecife de coral de la comunidad de Cocodrilo. A: colonia de *Dendrogyra cylindrus* (coral columna); B: colonia de *Acropora cervicornis* (coral cuerno de ciervo).



### Una iniciativa comunitaria para proteger la biodiversidad y a los pobladores de Cocodrilo

En el año 2007 se llevó a cabo un diagnóstico ambiental en la comunidad costera de Cocodrilo. Algunos de los problemas ambientales identificados se han resuelto parcialmente, mientras que otros continúan y son referidos por pobladores y visitantes. En los últimos años, se ha incrementado de manera acelerada la extracción ilícita de moluscos de varias especies (principalmente el cobo) con fines pesqueros, como carnada y alimentación; la pesca comercial, de subsistencia y la extracción de especies marinas carismáticas y protegidas. Otro de los problemas ambientales que enfrenta la comunidad es el mal manejo de residuos sólidos. Debido a lo anterior, se evidencia la necesidad de continuar

la formación de capacidades locales que posibiliten la creación de nuevas iniciativas socio-económicas que perduren en el tiempo.

La comunidad costera de Cocodrilo cuenta con un líder natural, graduado de la maestría en MIZC del CIM-UH. Dicho líder ha acometido, de conjunto con el CIM-UH, dos proyectos que apuntan directamente al desarrollo local a través de emprendimientos novedosos y acorde al nuevo escenario de posibilidades para el desarrollo de iniciativas que se promueven desde el sector privado. Ambos proyectos enfatizan en la formación de capacidades en temas relacionados con los recursos marinos que posee el área. Entre los servicios indirectos de su biodiversidad, cabe destacar su contribución al desarrollo cultural de la población. De ellos, la educación ambiental es un elemento fundamental para su protección. Su propia existencia constituye un factor decisivo en la formación de capacidades científicas y artísticas, la recreación para todas las edades, la concientización y el desarrollo de aptitudes necesarias para la utilización sustentable de dichos recursos.

Otro objetivo común de ambos proyectos es promover los voluntariados. Ello es una práctica cada vez más frecuente a nivel internacional. Esta consiste en la participación activa de turistas o visitantes al área, interesados en realizar actividades de conservación de forma voluntaria y así contribuir a la conservación de la biodiversidad marina.

El primero de dichos proyectos fue aprobado en el año 2020 por el PPD del PNUD/GEF y su objetivo fundamental es: Conservar y manejar de manera sostenible los arrecifes de coral del APRM “Sur de la Isla de la Juventud” mediante de un acercamiento a los ODS y con la participación activa y el protagonismo de la comunidad de Cocodrilo. La participación efectiva de la comunidad se ha logrado elevando el interés de los niños, jóvenes y mujeres por la biodiversidad marina y por el buceo contemplativo. Ello se lleva a cabo a través de la capacitación comunitaria, la creación de un centro de buceo y de un aula ambiental comunitaria. Otro actor clave en este proyecto ha sido el Consejo Popular Cocodrilo, que ha promovido y apoyado esta iniciativa y ha servido de puente con las autoridades municipales de la Isla de la Juventud.

Un segundo proyecto, apunta a incluir a la comunidad en iniciativas económicas locales que fomenten el ecoturismo, a la vez que generen empleos e ingresos en beneficio de la propia comunidad. Para ello, se ha presentado recientemente al Ministerio del Turismo la propuesta de proyecto: Turismo de conservación: una herramienta para preservar los ecosistemas marino-costeros del APRM “Sur de la Isla de la Juventud”. Con este proyecto, se pretende desarrollar una estrategia de turismo sostenible comunitario a partir del diagnóstico de las potencialidades del uso no extractivo y de la capacidad de carga de los arrecifes de coral y opcionales de conservación. Dichas acciones, permiten el intercambio de prácticas sobre el uso racional de estos ecosistemas, el fortalecimiento del conocimiento sobre los recursos naturales y la conciencia ambiental de sus participantes. A su vez, promueve el encadenamiento productivo con ofertas turísticas existentes, desde una perspectiva de manejo sostenible, y con el sector productivo del territorio pinero, imprescindible para garantizar el aseguramiento de las actividades (transporte, alojamiento y alimentación).

El líder del proyecto figura como trabajador por cuenta propia y es responsable de los opcionales de conservación, de programar los buceos contemplativos y diseñar el

voluntariado. Los otros actores participantes (CIM-UH, MINED, GEFF) contribuyen con sus conocimientos y acciones relacionadas con la evaluación de los procesos naturales que tienen lugar en los ecosistemas del área. Un aspecto fundamental es la capacitación y entrenamiento a jóvenes de la comunidad como futuros guías de los opcionales de conservación. Se espera que el contacto directo con la naturaleza marino-costera y el desarrollo de actividades de educación ambiental en sus propios ecosistemas marinos eleve la conciencia ambiental, el sentido de pertenencia, a la vez que les permita monitorear el estado de su propio arrecife y diseñar recorridos sin dañar al mismo.

## **Presente y futuro en el manejo y conservación de arrecifes de coral**

Ambos proyectos se complementan en objetivos y estrategias. Debido a ello, a través de su ejecución, se considera que los beneficiarios directos (comunidad de Cocodrilo) tendrán la oportunidad de ampliar y fortalecer los conocimientos sobre la importancia del manejo y la conservación de los ecosistemas marino-costeros a nivel local, nacional e internacional. Así, se busca motivar a la comunidad a tener una mirada y conducta más responsable hacia la naturaleza. En sentido general, se evidenciará el protagonismo de comunitarios y voluntarios en tareas de conservación de los ecosistemas marino-costeros a partir del desarrollo del turismo de conservación.

Se prevé la generación de nuevas fuentes de empleo e ingresos en la comunidad a partir de las actividades de alojamiento, servicios gastronómicos, transporte y formación de guías locales especializados. Todo lo anterior, apunta a afianzar una estrategia de desarrollo local en la comunidad de Cocodrilo basada en el manejo responsable e integrado de los ecosistemas marino-costeros. A su vez, aprovechar de manera racional los bienes y servicios que generan estos ecosistemas, garantizará la sostenibilidad de la comunidad a través de un incremento en la calidad de vida de sus pobladores.

## **Conclusiones finales**

En las comunidades costeras cubanas convergen vulnerabilidades sociales y naturales importantes que con un manejo adecuado de los recursos naturales propios se pueden aliviar e, incluso, resolver. Todo lo anterior apunta a la necesidad de buscar alternativas viables y sostenibles de desarrollo local para estas comunidades. Tres factores comunes en los casos de estudio presentados, pareciera que pudieran contribuir significativamente en este empeño: (1) formación de capacidades locales; (2) existencia de líderes con preparación universitaria, e incluso, posgraduada; (3) sinergia de actores locales e institucionales tanto del territorio como a nivel provincial y nacional. Otro elemento que sin duda contribuye es el acompañamiento de los centros científicos. Estos aportan el basamento teórico, asisten en la formación de capacidades y ayudan a buscar alternativas de financiamiento.

Como parte del esfuerzo por divulgar experiencias positivas de desarrollo local en las comunidades costeras, se considera que los tres casos de estudio que se comparten, pueden ser útiles. A través de estos se ejemplifican alternativas innovadoras y factibles

que, además, elevan la calidad de vida de estos grupos poblacionales. Tales procesos de desarrollo local, contribuyen a acortar las brechas de desigualdad en las comunidades implicadas y permiten una mayor inclusión de los diferentes actores en el uso y manejo de sus propios recursos naturales. Se considera que estos ejemplos, pudieran servir de incentivo para que otras comunidades costeras se involucren en procesos similares y apuesten por el manejo sostenible de sus recursos naturales en un escenario socio-político y económico que cada vez brinda más posibilidades.

## Referencias

- Adams, A.; Guindon, K.; Horodysky, A.; MacDonald, T.; McBride, R.; Shenker, J.; Ward, R. (2019). *Megalops atlanticus*. The IUCN Red List of Threatened Species 2019.
- Albuquerque, F. (2015). *El enfoque del desarrollo económico territorial* pp 13-42 en Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL / Francisco Albuquerque ... [et. al.]; compilado por Pablo Santiago Costamagna y Sergio Pérez Rozzi. - 1a ed. - ConectaDEL.
- Álvarez-Alemán, A.; García-Alfonso, E.; Powell, J.A.; Jacoby, C.A.; Austin, J.D.; Frazer, T.K. (2021). Causes of mortality for endangered Antillean manatees in Cuba. 8:646021.
- Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP). (2019). *Constitución de la República de Cuba*. (GOC-2019-406-Ex 5).
- Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP). (2020). Ley No. 129/2019 “Ley de Pesca” (GOC-2020-111-O11). Gaceta Oficial de la República de Cuba.
- Costamagna, P. y Núñez, J. (2020). Descentralización, desarrollo territorial y universidad. Reflexiones sobre el proceso cubano. *Desarrollo y Territorio*. No.8, julio, pp.51-60 file:///C:/Users/Mario/Downloads/Revista-DT008\_18\_07-VF.pdf ISSN 2591-4553
- Figueredo-Martín, T.; Pina-Amargós, F.; Angulo-Valdés, J. (2013). Aportes de bienes y servicios ambientales del Parque Nacional Jardines de la Reina (PNJR) a la economía del sector. In: Arellano-Acosta, M. (Comp.). *Potenciando la conservación de la biodiversidad mediante la evaluación económica y ambientalmente sostenible de actividades productivas en el ecosistema Sabana-Camagüey*. Proyecto PNUD/GEF Sabana-Camagüey. pp.85-105.
- González, P. y Núñez, J. (2014). Desafíos emergentes en los vínculos entre ciencia, naturaleza y sociedad: la Ciencia de la Sostenibilidad. *Humanidades médicas*;14 (2). Centro de desarrollo de las ciencias sociales y humanísticas en salud, UCMC. pp. 522-546.
- Ministerio de Economía y Planificación (MEP). 2021. *Bases generales de la organización del sistema de trabajo para la gestión estratégica del desarrollo territorial, así como la gestión de la financiación del desarrollo local*. GOC-2021-491-O54
- Nagatsu, M.; Davis, T.; Tyler, C.; Koskinen, I.; MacLeod, M.; Stojanovic, M.; Thorén, H. (2020). Philosophy of science for sustainability science. *Sustainability Science*. 15. pp.1807–1817. <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00832-8>
- Self-Sullivan, C.; Mignucci-Giannoni, A. (2008). *Trichechus manatus ssp. manatus*. The IUCN Red List of Threatened Species 2008.

# Cuba: crisis climática y el desarrollo que necesitamos<sup>1</sup>

Orlando Rey Santos<sup>2</sup>

## El desarrollo en tiempos de cambio climático

Si bien los primeros estudios sobre cambio climático en Cuba se remontan a inicios de la década del 90 del siglo pasado (Paz, 2019), su irrupción en las políticas públicas es mucho más tardía. Tiene sus primeras manifestaciones en 2007, aunque no alcanza un verdadero empuje nacional hasta la adopción del *Plan de Estado para el enfrentamiento al Cambio Climático* (Tarea Vida), en abril de 2017.

Esa brecha entre la academia y las políticas climáticas permanece aún sin resolver en diversos frentes. Mientras es un hecho que la Tarea Vida está firmemente respaldada en décadas de investigaciones sobre el cambio climático e importantes aportes de científicos cubanos, es también manifiesto que es mucho más débil el reflejo e incorporación en su implementación de las ciencias sociales.

Esas limitaciones en el empleo del conocimiento y las herramientas de las ciencias sociales, han contribuido —en ocasiones— a un enfoque del cambio climático como una sucesión de eventos físicos, que deben ser atendidos mediante respuestas técnicas (recuperar playas, reforestar, usar tecnologías más eficientes para la gestión del agua o los suelos), mientras que no se comprende —de igual modo— que el abordaje de los impactos del clima requiere consideraciones sociales más profundas.

Otra arista de ese problema es la equiparación del enfrentamiento al cambio climático con la gestión de riesgos de desastres. Si bien la relación entre desastres y cambios del clima es profunda y relevante, no se ha considerado lo suficiente —al menos a nuestro juicio—, que el cambio climático va mucho más allá y determinará tendencias importantes del desarrollo, obligándonos a repensar nuestros modos de vida en múltiples sentidos.

En las condiciones de un clima cambiante, en el que inexorablemente nos adentramos, hay que conceptualizar qué es y cómo se alcanza en Cuba, un desarrollo resiliente y bajo en emisiones de los gases que producen el cambio climático. Para ello, se requiere profundizar en la articulación entre el ámbito académico y el político, a fin de asegurar las sinergias entre el conocimiento científico y el diseño de políticas que articulen las relaciones con los diversos actores sociales.

Las notas que siguen procuran contribuir a ese debate desde la experiencia institucional del autor. Consideramos que ampliar y profundizar en esta discusión no solo es importante, sino que tiene cierta urgencia, en tanto hoy nos encontramos bajo un clima que ha cambiado y que lo continuará haciendo más radicalmente hacia el futuro y —al propio tiempo— tenemos aspiraciones firmes y válidas de alcanzar una mayor prosperidad. Ello exige la

---

1 El contenido de este escrito representa los puntos de vista de su autor y no necesariamente los de la institución donde labora. Se agradecen los atinados comentarios de Jessica Fernández Casañas.

2 Máster en Derecho. Asesor para Cambio Climático en el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Contacto: orlando@citma.gob.cu



contribución de toda la sociedad con responsabilidad y compromiso, fundamentada en una ética de la vida y la solidaridad (Zabala, 2021).

## Un debate inacabado

En septiembre de 2020, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), organizó una conferencia con la prensa internacional, para exponer el contenido de la Contribución Nacionalmente Determinada (CND),<sup>3</sup> que Cuba acababa de presentar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, como el compromiso del país ante el Acuerdo de París. Explicada muy rápidamente, la CND es un documento que refleja las metas nacionales en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, es decir, la mitigación del cambio climático. También contiene información sobre cómo se planifica responder y vivir en condiciones de un clima cambiante, lo cual caracteriza a la adaptación. La CND identifica información sobre las necesidades de recursos financieros y tecnología para alcanzar sus objetivos.<sup>4</sup>

Durante la conferencia de prensa ocurrieron debates interesantes, que mostraron la necesidad de continuar profundizando en los enfoques de las políticas climáticas. En particular, los periodistas insistieron mucho en tratar de comprender cómo se esperaba implementar los objetivos de esta Contribución en las condiciones actuales de Cuba, cuando en ella se declaraba que el costo total estimado, solo para la implementación del componente relativo a energías renovables, ascendía a 7,723 millones de USD, mientras que el del conjunto de metas, debía estar, aproximadamente, en el doble de esa cifra. Además, estos números no contabilizan las exigencias financieras para la adaptación, que son muy superiores.

Interrogantes de este tipo, y aún más complejas, han acompañado todo el proceso de implementación del *Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático* (Tarea Vida). Estas preocupaciones pueden resumirse, más o menos, del siguiente modo:

- En una situación nacional tan compleja respecto a los recursos financieros disponibles, y donde se converge sobre la necesidad de emplear estos recursos en asuntos perentorios como la seguridad alimentaria, el transporte y la vivienda, entre otras prioridades acuciantes de la economía y la sociedad, ¿tiene sentido destinar montos de finanzas sustanciales para enfrentar ahora el cambio climático?
- ¿Se justifican esas erogaciones financieras cuando aún hay incertidumbre sobre los impactos climáticos, tanto en su escala temporal, como en la magnitud de sus manifestaciones específicas? ¿No pudiera, tal vez, esperarse un poco?

---

3 El contenido de esta CND puede ser revisado en el sitio de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments>. Aquí aparece también, la versión original de la contribución cubana presentada en 2015. El análisis combinado de ambos documentos, proporciona claves importantes acerca de cómo ha evolucionado la política climática en este corto tiempo.

4 La Contribución Nacionalmente Determinada fue —y continúa siendo— una muy acción ambiciosa, con el añadido para Cuba de ser el país número 13 en cumplir con el compromiso de su actualización, pese a la pandemia de la COVID-19 y al recrudescimiento del bloqueo económico, comercial y financiero bajo la administración de Donald Trump.



- ¿No es posible que algunas de estas medidas para enfrentar el cambio climático acaben lastrando objetivos y prioridades del desarrollo económico y social, al competir con recursos limitados y distraernos de prioridades más urgentes?

Estas son preguntas importantes y merecen respuestas. La mayor parte del tiempo estas interrogantes —formuladas de manera directa o indirecta— representan una preocupación honesta de personas que tienen que actuar y decidir en circunstancias muy complejas. Aunque no puede excluirse que, en ocasiones, encierren una justificación para no responder con energía o para dilatar la realización de determinadas acciones.

Las respuestas que hemos dado en diferentes momentos y espacios han procurado sostener dos ideas principales, en base a las cuales, el enfrentamiento al cambio climático:

1. Es garantía de la sostenibilidad del desarrollo económico y social. Lo que está en riesgo bajo el cambio climático no es el clima, sino nuestras vidas, su calidad, y las perspectivas de un futuro adecuado a nivel individual y colectivo.
2. Como toda crisis, el cambio climático ofrece, también, oportunidades que pueden ser capitalizadas para construir una economía amigable con el medio ambiente y un modelo de vida resiliente con patrones de desarrollo más bajos en emisiones, en el contexto de una sociedad signada por el progreso, la justicia y la equidad.

Mientras la primera idea es más evidente, la segunda encuentra más resistencia a ser aceptada, por lo que se requiere profundizar en torno a ella. Las notas que siguen buscan contribuir a esa conceptualización, que naturalmente requiere estudios más pormenorizados y multidisciplinarios. De momento, se abordan aquí las siguientes ideas básicas:

- El cambio climático ya está aquí, sus efectos se irán inevitablemente agravando, y en ese devenir se afectará la agenda ambiental nacional, con gran repercusión en todos los ámbitos de la vida económica y social del país.
- Hay un costo inevitable en enfrentar el cambio climático, pero no hacerlo es inmensamente más costoso. Al calcular los costos de las acciones necesarias, hay que considerar, también, cuanto nos costaría no actuar oportunamente. Es importante comprender que invertir hoy es mucho más costo efectivo que realizarlo cuando las condiciones ambientales estén más deterioradas, producto de los cambios del clima.
- Sin desconocer la carga económica que esto representa, ni los esfuerzos que a nivel nacional e internacional se hacen para incrementar los recursos disponibles, no pretendemos que se creen grandes flujos de recursos nuevos, de los que no sería posible disponer en los montos requeridos bajo las actuales circunstancias, sino canalizar los limitados recursos con que el país cuenta, con miras en el futuro climático al que se arribará.

Bajo este enfoque, por ejemplo, las inversiones en la agricultura considerarían, como regla, variedades más resistentes a altas temperaturas y a mayor salinidad. Mientras que los gastos imprescindibles en energía, transporte o construcciones, que serán necesarios en cualquier circunstancia, se harían privilegiando las energías renovables, el transporte eléctrico y las construcciones resilientes, respectivamente.

Desde esta visión, en la cual asumimos que una crisis es también una oportunidad, emplearíamos el necesario esfuerzo que tenemos que desplegar para impulsar nuestra agenda económica y social en condiciones de un clima cambiante, como una plataforma para proyectar un mejor desarrollo, más *verde y limpio*.

## **El cambio climático y sus impactos en el desarrollo**

El primer aspecto a considerar es que los impactos del cambio climático ya llevan tiempo manifestándose en todo el país. No se trata de una cuestión a futuro, si bien en años venideros se agravarán. Sobre este deterioro de las condiciones del clima actual, hay una importante coincidencia entre la ciencia internacional y nacional.

Los estudios nacionales<sup>5</sup> advierten que en los últimos años se han observado cambios importantes en el clima de Cuba. En la Contribución Nacionalmente Determinada (2020), se puede leer que el clima en Cuba es hoy más cálido y extremo, con aumentos en la temperatura promedio desde mediados del siglo pasado en 0.9 grados Celsius. Apunta este documento que la última década del pasado siglo y la primera del presente, han sido las más cálidas de acuerdo a las mediciones históricas de la temperatura y que se registra el ascenso del nivel del mar en los últimos 40 años, según mediciones en varios puntos del archipiélago cubano. Como factor negativo destacado, se resalta la notable disminución en la disponibilidad de agua, que se estima tiene reducciones de más del 20% respecto al año 1990.

Diversos resultados de investigaciones y otras fuentes nacionales ofrecen información más detallada al respecto,<sup>6</sup> incluyendo las repercusiones en el medio ambiente y los ecosistemas y los efectos en la salud, las construcciones, la agricultura, la pesca y otros muchos ámbitos de vida cotidiana. De modo que el país está inmerso en un clima cambiante que, según la ciencia, no responde a fenómenos accidentales, sino a tendencias permanentes.

Sin embargo, cuando estas informaciones se ofrecen en por cientos, grados en que aumenta la temperatura, o años probables en que estos fenómenos se manifestarán en mayor magnitud, se pierde —en ocasiones— la percepción más directa del modo en que todo ello influye hoy en la salud y la calidad de vida de los seres humanos. No siempre se considera, por ejemplo, cómo ello impacta en la dieta y disponibilidad de alimentos, en el agua que se bebe, en la salud, en la seguridad de las viviendas, y en otros muchos aspectos de la actividad diaria. En realidad, el modo en que se *comunica* el cambio climático aún no alcanza la efectividad necesaria para que esta problemática se logre comprender a cabalidad, pero ese es un tema que tendría que tratarse con más detenimiento en otra ocasión.

El otro punto es que estos impactos continuarán acrecentándose y la ciencia no deja espacio a dudas. Por ejemplo, respecto al agua, se estima una reducción significativa del potencial hídrico a escala nacional, regional y local con implicaciones estratégicas para los sectores que se abastecen de ella, en particular, la agricultura, que en Cuba es el principal usuario. La amenaza de que los recursos hídricos aprovechables se reduzcan al 60% de los hoy existentes colocaría al país en un escenario caracterizado por la competencia entre

---

5 La fuente más reciente es la Tercera Comunicación Nacional, culminada en 2020 y disponible en el sitio de la Convención. Aquí puede encontrarse una amplia información sobre los impactos actuales y proyectados en el clima en Cuba. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third%20National%20Communication.%20Cuba.pdf>

6 Ver, por ejemplo, Planos, E.; Gutiérrez, T.; Capote, R.; Barranco, G.; Salabarría, D. y Vales, M.A. (eds.) (2018). *Aportes 2013-2018 del Programa Nacional de Ciencia. Cambio Climático en Cuba: impactos, adaptación y mitigación*.

la disponibilidad de agua, la creciente demanda humana y la necesidad de mantener el equilibrio de los ecosistemas.

Otra tendencia que continuará su curso es el ascenso del nivel del mar. Ello implica una disminución lenta de la superficie emergida del país y la salinización paulatina de los acuíferos subterráneos costeros, por el incremento de la intrusión salina y el consecuente avance de la *cuña salina*. Estos fenómenos tendrían manifestaciones más graves en caso de huracanes y otros eventos meteorológicos extremos, producto de la sobrelevación del nivel del mar, que agravaría las inundaciones costeras y contribuiría a la destrucción del patrimonio natural y humano cercano a la costa.

Para cualquier país estas tendencias significarían impactos notables, pero en el caso de Cuba concurren circunstancias que los acentúan, dada nuestra condición de archipiélago donde la formación geológica y geomorfológica y la situación físico geográfica hacen a Cuba altamente vulnerable desde el punto de vista ambiental (Cuba, 2016). A ello se añade que buena parte de la vida económica y social del territorio nacional está vinculada a la zona costera, y se hace evidente la urgencia con que estos temas requieren ser atendidos.

En general, se reconoce que las municipalidades costeras y sus respectivos asentamientos en Cuba, son extremadamente vulnerables al cambio climático, debido al incremento del nivel medio del mar, y los eventos meteorológicos extremos. Los estudios realizados indican que las inundaciones permanentes en las zonas costeras alcanzarían 2 416 km<sup>2</sup> (2.24% del territorio) para el año 2050; y 5 645 km<sup>2</sup> (5.33 % del territorio para 2100) (CITMA, 2020a).

De hecho, existen 19 asentamientos humanos costeros que deberán ser reubicados con el tiempo, ya que se verán afectados totalmente, proceso que se producirá de forma progresiva hasta el año 2100. Sin incluir a La Habana, las afectaciones permanentes en población y viviendas, generadas por el cambio climático, serían totales en esos 19 asentamientos —15 en 2050 y en 4, en 2100— y parciales en 89 asentamientos en 2050 y en 93 en 2100.

Pero aún hay otro elemento determinante. Tanto en la Tercera Comunicación Nacional (CITMA 2020a), como en otros estudios más específicos que esta toma como referencia, se advierte que está ocurriendo un cambio integral del clima en Cuba, caracterizado por una transición desde el actual clima tropical húmedo hacia un clima tropical seco, con temperaturas promedio superiores a los 30°C, aproximadamente 1000mm de lluvia promedio anual y 70 días con lluvia, condiciones que propiciarán el desplazamiento de los paisajes secos de la región oriental hacia otras zonas del país.

Es decir, se transita a un clima diferente, a una *nueva normalidad*, bajo la cual no solo se tendrá que vivir, sino que se aspira a hacerlo con calidad y prosperidad. Para ello, aspectos fundamentales de la cotidianeidad deberán ser repensados. ¿Qué particularidades tiene la vida humana en un clima tropical seco, que la hacen diferente al modo en que hoy se vive? ¿Cómo se comportan animales y plantas? ¿Cuál es la influencia en la pesca, la agricultura, la alimentación, la salud, el modo en que se construye o la vestimenta que se usa? Todos estos temas requieren mucho más estudio.

## El costo de no actuar oportunamente

No actuar oportunamente implica costos económicos y sociales que no podemos permitirnos. También significa perder oportunidades. Aunque por un tiempo se pudiera seguir actuando del modo en que hoy se hace, en la medida en que las condiciones climáticas evolucionen conforme a las tendencias previstas, será más difícil mantener las actividades económicas que se desarrollan y los estilos de vida estarán expuestos a nuevos y complejos peligros.

Sin embargo, se podrían crear sinergias positivas con las políticas de desarrollo, a partir de aplicar un enfoque proactivo que permita enfrentar estos cambios del clima, al tiempo que se fortalecen los avances hacia una sociedad próspera y sostenible, para lo cual el país tendría que adaptarse a los impactos del cambio del clima, pero también continuar mitigando las emisiones de los gases de efecto invernadero.

Por ejemplo, la agricultura en Cuba sufre históricamente una serie de problemas ambientales, de los cuales el más relevante es la degradación de los suelos. Si la atención a los suelos degradados incorpora una mayor consideración de los aspectos climáticos, todo el sistema productivo se fortalece, incluyendo una reducción de la intensidad de otros factores de estrés sobre los ecosistemas y de la fragmentación de los hábitats, lo cual contribuye —a la postre— a un rendimiento agrícola mayor y más estable. Similares análisis pueden hacerse a partir de incorporar enfoques más resilientes, preventivos y seguros, en la pesca y la acuicultura, las construcciones de edificaciones y viales y otras muchas actividades que se benefician en su economía y resultados, a partir de aplicar mejores prácticas ambientales y climáticas. Mientras los beneficios de la adaptación sobre las actividades económicas y sociales pueden ser más evidentes, respecto a la mitigación se ha debatido durante años cuál debe ser la postura a adoptar a nivel nacional.

Al discutir sobre la mitigación en Cuba, se ha argüido que se está en presencia de un problema que debería ser encarado —en primer término— por los principales responsables históricos, que son las naciones industrializadas, así como por otros grandes emisores. Es un hecho que hoy una veintena de países son responsables del 80% de las emisiones globales, al tiempo que Cuba tiene una muy limitada contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Como muestra, en el año 2016 el país solo aportó el 0.097% de las emisiones globales de dióxido de carbono (CITMA, 2020b).

Además, Cuba ha desarrollado por décadas un exitoso Programa Forestal. Como resultado del crecimiento sostenido de la cubierta boscosa, desde un 13.9% del territorio en 1959 hasta un 31.23% en 2018, los bosques cubanos influyen considerablemente en reducir las emisiones netas de GEI, al remover de la atmósfera una parte significativa de los gases que se emiten.

Todos los argumentos antes mencionados son ciertos, e independientemente de lo que se haga en el país, no se va a cambiar la correlación global de emisiones. Por el contrario, se sufrirán muchas consecuencias negativas por los impactos del cambio climático.

Sin embargo, Cuba siempre ha promovido acciones que contribuyen a la mitigación de GEI y, en algunos casos, ha sido pionera a nivel mundial en el desarrollo de varias de esas medidas, como ocurrió, por ejemplo, con el reemplazo de las bombillas incandescentes en 2005. El desarrollo de las energías renovables ha sido una prioridad durante décadas, incluso cuando el tema climático no recibía tanta atención pública.

Esto ha sido así por diversos motivos que hacen muy aconsejable para Cuba políticas energéticas avanzadas y ambiciosas. La primera razón es de orden económico. Producir más al tiempo que se emplea menos energía, es un imperativo lógico para cualquier economía. Emitir más significa —en general— que se consume más combustible y, posiblemente, de manera poco eficiente. A consecuencia de ello, se estaría enfrentando un mayor gasto en la adquisición de combustibles fósiles, que son mayormente importados y a altos precios, además de estar expuestos a las inestabilidades del mercado. En esta situación de alto consumo de combustibles, la dependencia del país de las exportaciones se refuerza, y disminuye la capacidad adquisitiva que se puede dedicar a otros rubros.

También mayores emisiones representan un incremento de la contaminación. En Cuba, un papel importante en las emisiones contaminantes de la atmósfera lo tienen las industrias envejecidas e incluso obsoletas, y parte de la flota de transporte estatal o privado, que está también en malas condiciones. Cualquier avance en esas áreas ofrece ganancias económicas y sociales, además de tributar a la mitigación. Industria moderna y transporte eléctrico se convierten así en mejoras económicas y sociales, que a su vez contribuyen a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En suma, el tránsito a una economía basada —o con una participación muy superior— de las energías renovables implica, más allá de la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, una mayor soberanía energética, la disminución sensible de la contaminación atmosférica, y el incremento de la resiliencia de la red eléctrica a los eventos climáticos extremos, con lo cual se aporta también a la adaptación. Por tanto, una política de reducción de emisiones puede tener varias ganancias implícitas, que incluyen menor gasto en combustible, con el consiguiente ahorro económico, modernización tecnológica, reducción de la contaminación y, finalmente, aunque no menos importante, es un aporte nacional a las metas globales de mitigación y a la solución del problema del cambio climático.

El punto clave aquí, es que no tiene que haber contradicciones entre la agenda climática y la económica. Incluso, en un escenario donde mejore sustancialmente la situación económica del país, todos estos propósitos son totalmente válidos. De hecho, hay que evitar que un desarrollo económico más intenso, como el que se espera y se desea ocurra, se convierta en causa de un aumento desmedido de las emisiones, con los consiguientes problemas de contaminación que ello conlleva. No se trata de un problema teórico, ya que en general los países que más han crecido en cuanto a sus economías en las últimas décadas, han incrementado dramáticamente sus emisiones y, concurrentemente, sus

problemas ambientales, agravando los efectos en la salud y causando otros impactos sociales negativos, que a la postre se traducen en pérdidas económicas.

Hay muchos ejemplos de las sinergias entre protección y fomento de los recursos naturales, mejoras económicas, protección social y agenda climática. Se mencionan dos, uno más centrado en la adaptación y el otro en la mitigación:

- En Cuba, las acciones de conservación y fomento de plantaciones forestales son parte tradicional de las políticas sobre medio ambiente y recursos naturales, a la vez que favorecen la mitigación al captarse por los bosques una parte de las emisiones de GEI. Al propio tiempo, los beneficios para la adaptación son altos y, en particular, las formaciones boscosas de manglares y otras vegetaciones costeras, constituyen un elemento clave en la protección del litoral contra los impactos del cambio climático. Las plantaciones en las franjas hidro reguladoras de presas y otros embalses protegen las aguas, pero también contribuyen a extender la vida de estas instalaciones.
- El uso del biogás en el sector porcino y otras actividades, al tiempo que disminuye las emisiones de metano —que es un importante GEI— reduce la contaminación ambiental, proporciona energía, reduce la presión sobre el sistema electro energético nacional, genera subproductos comercializables y mejora —en general— la calidad de vida, con importantes implicaciones sociales y de género.

Diversos estudios indican también que una política climática bien diseñada e implementada, fortalece y asegura las oportunidades financieras y comerciales, a través de su contribución a:

- Cadenas de suministro más resistentes
- Nuevas oportunidades de inversión
- Mayor demanda de consumo de bienes y servicios sostenibles
- Formación y creación de empleo
- Reducción de la dependencia de los recursos naturales
- Mitigación contra el riesgo financiero negativo del impacto ambiental

Esta visión que transita de un enfrentamiento al cambio climático de corte más reactivo, que responde a los impactos, y evoluciona hacia un enfoque más estratégico y abarcador y proactivo, ha signado —en positivo— la aún corta vida del *Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático* en Cuba, la que se reseña en tres etapas.

## De la agenda climática al modelo de desarrollo

- **La adopción de la Tarea Vida (2017)**

Aunque hay diversos antecedentes que han sido descritos en una periodización de las políticas públicas del país para enfrentar el cambio climático (Rey 2019), la adopción del *Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático* el 25 de abril de 2017, significó un vuelco radical. De partida, fue la primera vez en que se empleó esta categoría de *Plan de Estado*. La identificación de este Plan como la *Tarea Vida*, influyó sin dudas en una más ágil comunicación, al dotarle de un nombre potente y efectivo y que va a la esencia de su propósito, que es la protección de la vida y su calidad, para toda la sociedad cubana. Es también meritoria la concisión del Plan, que en unas pocas páginas bosqueja todo un curso de acción.

Al tiempo que declara objetivos claves referidos a la protección de una vida humana con calidad, la seguridad alimentaria y el turismo, el Plan se estructura en 5 acciones estratégicas y 11 tareas específicas, que recorren aspectos vitales de la realidad nacional y de las interrelaciones del cambio climático con los recursos naturales y el medio ambiente, con particular énfasis en los asentamientos costeros vulnerables, la seguridad alimentaria y el desarrollo del turismo.

La Tarea Vida contiene lineamientos generales, pues está concebida para ejecutarse mediante una *red* de planes sectoriales y territoriales que, si bien se han desarrollado con diferentes ritmos y eficacias, han creado un entramado muy fructífero de prioridades, acciones e ideas para enfrentar el cambio climático en Cuba.

Existe, por ejemplo, un plan de Tarea Vida en el sector salud, de igual manera que ocurre en la industria o en la agricultura. Aunque parten de premisas comunes dadas por los impactos actuales y proyectados del cambio climático, difieren sustantivamente en los propósitos y vías de acción, en tanto se ajustan a las necesidades sectoriales.

Otro tanto ocurre con los planes provinciales, que acogen las diferentes condiciones respecto a desarrollo económico y social y estado de los recursos naturales. Estos planes buscan adaptarse a los impactos locales del cambio climático, que difieren de un punto a otro del territorio nacional, con particularidades marcadas para la costa norte respecto a la sur, o para el occidente respecto a la región oriental, además de otras singularidades locales relevantes.

De manera progresiva, estos esfuerzos derivados de la implementación de la Tarea Vida han excedido su contenido original y revelado retos y espacios para mejorar su implementación. Entre los problemas tempranamente identificados, apareció la escasa intervención de las ciencias sociales, y la necesidad de incrementar el rol de las instancias locales —en particular el municipio—, la comunidad y la sociedad en general, en la implementación del Plan.



- **Segundo ciclo: el Programa de 29 de junio de 2020**

El 29 de junio de 2020 el gobierno adopta el *Programa para la ejecución del Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático, Tarea Vida* (CITMA 2020c), y muchos de estos análisis sobre el mejor modo de implementarlo, ya fueron considerados en esta nueva proyección estratégica. De partida, el instrumento se propuso como objetivo, *contribuir a promover un modelo de desarrollo en condiciones de un clima cambiante, que sea resiliente y bajo en emisiones*, lo cual es un propósito mucho más abarcador que el del Plan aprobado en 2017.

De este modo, se aunaron dos conceptos que hasta entonces no aparecían conjugados en las políticas públicas del país. La resiliencia, como capacidad de los sistemas de mantener sus funciones ante diferentes alteraciones y la idea de que se requiere de un desarrollo más *limpio*, desde el punto de vista climático.

Esta es la esencia de un desarrollo bajo en carbono, tal como está reflejada en el Objetivo 11 del *Eje Estratégico recursos naturales y medio ambiente* de las *Bases del Plan de Desarrollo Económico y Social al 2030*, pero hasta este momento no se había realizado la conexión de este concepto con la Tarea Vida, que tampoco contiene referencias a la *resiliencia*. Así, la Tarea Vida comienza a transitar desde una plataforma centrada en la acción climática, hacia una visión del desarrollo donde el enfrentamiento al cambio climático encuentra un nicho sinérgico —y no antagónico— con los objetivos del desarrollo económico y social.

Esa evolución puede seguirse para cada tema del Plan, pero por razones de espacio nos limitamos aquí a dos que resultan claves, los asentamientos humanos y la seguridad alimentaria, respecto a los cuales se aprecian las siguientes tendencias:

- El tema de los asentamientos humanos, que en el texto original de Tarea Vida (2017), se centraba a que estaban expuestos y en las respuestas a estas amenazas a través del Ordenamiento Territorial y Urbano, se transforma aquí bajo el concepto de *Asentamientos humanos resilientes* en una visión mucho más integral, donde se aspira a abarcar todos los asentamientos del país, con propuestas de soluciones constructivas basadas en la naturaleza. Todo ello con el propósito de promover que estos espacios sean sostenibles, seguros y prósperos, adaptados al cambio climático y bajos en emisiones.

Esto es también fruto de la integración de los esfuerzos de la Tarea Vida con el *Plan Nacional para una nueva Agenda Urbana* (IPF, ONU Hábitat, 2017), bajo el cual se promueve el cambio de paradigma en la urbanización, planificación y gestión urbana para producir ciudades sostenibles, seguras y resilientes que respeten los derechos y ofrezcan calidad de vida, vivienda adecuada, seguridad, prosperidad y oportunidades para todos sus ciudadanos (Cuba, 2017).

- En el planteo original de Tarea Vida, las acciones sobre la agricultura se concentran en adaptar las actividades agropecuarias, en particular las de mayor incidencia en la seguridad alimentaria del país, a los cambios en el uso de la tierra como consecuencia de la elevación del nivel del mar y la sequía, mediante la diversificación de cultivos, la búsqueda de variedades resilientes y la mejora de los suelos. Todo ello continuó siendo parte del nuevo Programa, pero ahora conceptualizado como un área

priorizada, denominada *Agricultura sostenible y seguridad alimentaria*, que rebasa el enfoque sectorial inicial, para incorporar el análisis de cadenas que abarcan desde las producciones agrícolas y la industria hasta el consumo, incluyendo las medidas relativas a la calidad y la inocuidad, y la disminución de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

Este programa de junio 2020, se adoptó bajo las condiciones de la COVID-19. El gobierno declaró que la pandemia demandaba “disponer de una estrategia económica para la recuperación y ordenar el desenvolvimiento de la economía cubana, en un escenario de crisis mundial” (Cuba, 2020). La estrategia identificó entre sus fundamentos una *política ambiental activa en armonía con el ordenamiento social*. El programa integró estas ideas y avanzó en el concepto de una recuperación más limpia.

- **Proyecciones para la implementación de la Tarea Vida entre 2021-2025**

El 1ro de septiembre de 2021, el gobierno aprueba las proyecciones para la implementación del *Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático* (Tarea Vida) en el período 2021-2025, cuyo objetivo, en línea con el programa de 2020, se define como: alcanzar un estadio superior en la implementación del *Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático* (Tarea Vida), a partir del conocimiento científico, que contribuya a la construcción de un modelo de desarrollo que sea resiliente y bajo en emisiones de gases de efecto invernadero, en el contexto de las prioridades económicas y sociales del país.

Estas proyecciones reconocen elementos ausentes en documentos anteriores e incluyen, junto a la participación ciudadana, la distinción de elementos diferenciadores de las necesidades en la respuesta al cambio climático, a partir del género, la edad y las (dis)capacidades, el enfoque de equidad social y la identificación de brechas de desigualdades sociales.

Se enuncia, con mucha más claridad y relieve, el papel de las instancias locales y en particular del municipio, llamado a desempeñar en esta nueva etapa, un papel más dinámico. Es también de esperar, conforme a estas proyecciones, que el país se adentre en un ciclo de nuevas políticas climáticas para el desarrollo, donde desplieguen un papel más activo los nuevos actores económicos.

No obstante, siempre hay un trecho importante entre planificación e implementación. Llevar a buen término la implementación de la Tarea Vida y sus más recientes proyecciones, requiere aún una transformación radical de muchos esquemas de pensamiento y formas de actuar. Lograr esa transformación es ahora una tarea principal.

## **Hacia una nueva etapa**

La formulación de este desarrollo que, en condiciones de un clima cambiante, requiere enfrentar retos de carácter epistemológico, teórico y metodológico. De seguro habrá ideas que tendrán que ser modificadas o incluso descartadas en el curso de la materialización de esta visión, mientras que otros aportes irán demostrando su valía, dada una mayor pertinencia y relevancia social.

Un diálogo constructivo, más intenso y abarcador entre academia y política, será esencial para alcanzar este propósito. En el camino de ese diálogo, y con una perspectiva crítica, habrá que aunar saberes y actores diversos, pero también formaciones e intereses diferentes (Zabala, 2021). Se requerirá combinar acciones urgentes, donde los impactos del cambio del clima demandan respuestas inmediatas, con otras visiones de largo plazo, donde incluso, los actores principales lo constituyan, tal vez, las generaciones venideras. Por complejo que todo ello resulte, es también un hecho que el país está mejor preparado que nunca para lograrlo.

## Referencias

- CITMA. (2017). *Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático. Tarea Vida*.
- CITMA. (29 de junio de 2020). *Programa para la ejecución del Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático, Tarea Vida*. Archivos DGMA.
- CITMA.(2020a). *Tercera Comunicación Nacional*. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third%20National%20Communication.%20Cuba.pdf>
- CITMA. (2020b). *Primera Contribución Nacionalmente Determinada. República de Cuba 2020-2030*. (actualizada). [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Cuba%20First/Cuban%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Cuba%20First/Cuban%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf)
- CITMA. (2020c). *Programa para la ejecución del Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático, Tarea Vida*. (inédito). Archivos DGMA.
- CITMA. (2021). *Proyecciones Tarea Vida 2021-2025*.
- Cuba. (2016). Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos. En *Documentos del 7mo. Congreso del Partido* aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017.
- Cuba. (2020). *Cuba y su desafío económico y social. Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19*.
- IPF, ONU Hábitat. (2017). *Plan de Acción Nacional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba 2017-2036*.
- Paz, L.R. (2019). *El cambio climático y la evolución de su conocimiento en Cuba*. Editorial AMA.
- Planos, E.; Gutiérrez, T.; Capote, R.; Barranco, G.; Salabarría, D. y Vales, M.A. (eds.) (2018). *Aportes 2013-2018 del Programa Nacional de Ciencia. Cambio Climático en Cuba: impactos, adaptación y mitigación*. <http://repositorio.geotech.cu/jspui/handle/1234/2692>
- Rey, O. (2019). Cuba: políticas públicas para el enfrentamiento al cambio climático. Serie *Entendiendo el Cambio Climático*. Editorial AMA.
- Zabala, M. del C. (2021). *Presentación del Grupo de Trabajo CLACSO ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política*. En CLACSO. Boletín No.1. pp.5-13. [bibliotecavirtual.clacso](http://bibliotecavirtual.clacso)

# ¿Crisis ambiental en el municipio Centro Habana? Gobierno y academia por un desarrollo local sostenible

José Antonio Figueredo Hernández<sup>1</sup>

Reynaldo Miguel Jiménez Guethón<sup>2</sup>

## Introducción

La crisis ambiental global es una situación que precisa atención urgente y constante, no solo por parte de instituciones gubernamentales, no gubernamentales, o de esfuerzos aislados, sino que también requiere del compromiso e involucramiento de las personas. Se hace necesario asumir una postura nacional e internacional, basada en la conciencia de cada ser humano en el planeta sin importar su condición social, racial o económica (Reynosa, 2015).

Entre los principales problemas ambientales actuales que la humanidad enfrenta, se pueden mencionar los siguientes: cambio climático, contaminación multidimensional con origen industrial, deforestación, pérdida de la diversidad biológica, sobreexplotación de los recursos naturales, utilización de métodos intensivos-artificiosos de cultivo, cría de animales no amigables con los ecosistemas, entre otros.

Estos inconvenientes ambientales tienen origen en la relación equívoca de los seres humanos con la naturaleza, desde la lógica colonial extractivista utilitaria del norte global, condicionado por el metacapitalismo mundializado. Pero es importante señalar, que una de las principales complicaciones éticos-tecnológicos-sociales, es que el proceso socioeconómico acelera el antropoceno,<sup>3</sup> por el sobreconsumo inequitativo de recursos obtenidos de la apropiación de la naturaleza y provoca que la sociedad global se encuentre en riesgo de un posible colapso ambiental.

Una de las dimensiones de la problemática ambiental que los autores de este texto visualizan es la dimensión política-ecológica y su manifestación en las agendas de luchas sociales y las políticas domésticas nacionales, regionales e internacionales.

---

1 Licenciado en Sociología. Máster en Desarrollo Social (FLACSO-Cuba). Investigador Agregado del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS). Trabaja e investiga temas de medioambiente y desarrollo local. Es parte del Grupo de investigación Creatividad para la Transformación Social (GCTS). Contacto: jafh@cips.cu

2 Doctor en Ciencias de la Educación (Universidad de La Habana). Máster en Desarrollo Social (FLACSO-Cuba) y en Gestión y Desarrollo de Cooperativas (Universidad de Sherbrooke, Quebec, Canadá). Profesor Titular. Coordinador Académico de FLACSO-Cuba. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO ¿Qué desarrollo? Diálogo entre academia y política. Contacto: jimeenzreynaldo59@gmail.com

3 Término para designar la era geológica actual que se distingue por el papel central que desempeña la humanidad para propiciar significativos cambios geológicos. Estas transformaciones han sido provocadas por factores como la urbanización, la utilización de combustibles fósiles, la devastación de bosques, la demanda de agua o la explotación de recursos marítimos (<https://www.wwf.org.mx>).

Una de las causas críticas del problema ambiental es el metabolismo social<sup>4</sup> urbano, que condiciona sus medioambientes contruidos, en muchas ocasiones, por la cantidad de residuos multidimensionales que no son tratados como debería ser, debido a malas políticas o limitaciones tecnológicas en su espacio geográfico. Hay que tener en cuenta que las ciudades necesitan gran cantidad de agua, alimentos y recursos –materia, energía e información— para sostener los procesos necesarios que requieren estas zonas contruidas.

Las zonas urbanas se manifiestan como agujeros negros que tragan materia, energía e información y, al mismo tiempo, son parte importante de los impactos negativos en los ecosistemas locales, regionales y globales. En ellas se genera buena parte de las actividades socioeconómicas de la sociedad moderna. En los espacios urbanos el desarrollo local es clave para lograr una sostenibilidad que transite de una dimensión débil a otra fuerte.<sup>5</sup>

En este texto se asume el concepto de desarrollo local definido en la *Política para Impulsar el Desarrollo Territorial* (PIDT), entendido como un proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador, y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas (municipal, provincial y sectorial o nacional).

Este concepto se sustenta en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la gestión de sus estrategias de desarrollo, dirigidas desde del conocimiento, la innovación y el fomento de proyectos que generen transformaciones económico-productivas, socio-culturales, ambientales e institucionales, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población. Partiendo de lo expresado con anterioridad

existe coincidencia en que el desarrollo municipal constituye un proceso multidimensional y participativo de transformación y avance sostenible que parte de la movilización de sus potenciales internos, teniendo como finalidad el bienestar de la población y la satisfacción de necesidades e intereses locales, conciliados con la concepción de desarrollo socioeconómico del país, la cual es determinada en las políticas y normativas de carácter general que definen los organismos rectores globales y sectoriales (Guzón et al., 2020, p.9).

Por otra parte, alcanzar un entendimiento y un diálogo entre la academia y los gobiernos constituye un gran reto; se hace necesario tender puentes permanentes entre ambos, con el interés mayor y el objetivo fundamental de la elevación del bienestar de la población. “La academia y la política tienen ante sí un desafío complejo que solo puede abordarse mediante un ejercicio sistemático de diálogo y colaboración que incluya la generación de una nueva actitud hacia el ciudadano” (Morín y Delgado, 2017, p.93).

Para Díaz et al. (2020, p.293), este diálogo

no puede ser concebido al margen del necesario y aún no logrado diálogo de saberes entre diferentes disciplinas, con otras formas de conocimiento popular —arte, religión,

---

4 El metabolismo social comienza cuando los seres humanos socialmente agrupados se apropian de materiales y energías de la naturaleza (input) y finaliza cuando depositan desechos, emanaciones o residuos en los espacios naturales (output) (Toledo, 2013).

5 La sostenibilidad débil es una idea dentro de la economía ambiental que establece que el “capital humano” puede sustituir al “capital natural”. Se basa en el trabajo del Premio Nobel Robert Solow, y John Hartwick. La sostenibilidad fuerte pone énfasis en la escala geológica sobre las ganancias económicas. Esto implica que la naturaleza tiene derecho a existir y que ha sido prestada y debe transmitirse de una generación a la siguiente aún intacta en su forma original (<https://sphivorus.com>).

creencias—, culturas diversas y actores disímiles; siempre con la aspiración de que tal intercambio esté caracterizado por la horizontalidad participativa, ciudadanía activa, simetría, reconocimiento, apertura y respeto.

Para estos autores, la complejidad del diálogo entre gobierno y academia se puede mostrar en los siguientes aspectos:

- Necesaria implicación de saberes de diferente índole, y de actores diversos —academia científica y tecnológica, políticos, intelectualidad, ciudadanía— con formaciones e intereses diferentes.
- Utilización de lenguajes y códigos de comunicación disímiles, en el caso de la ciencia y la tecnología de tipo especializado y disciplinario, que se plasman en artículos y libros científicos, tesis e informes de investigación, muchos de ellos de gran extensión.
- Mayor acceso a información científico-técnica por las ciencias y mayor acceso a información sobre la situación económica y política de cada contexto por la política.
- Tiempos y ritmos caracterizados por la urgencia e inmediatez, junto a proyecciones estratégicas de trascendencia para el caso de la política; mientras que la ciencia requiere de un mayor período para la obtención de resultados de investigación, su validación y sistematización.
- Prevalencia, en la política, de un acercamiento a los problemas desde una visión problemática e institucional/sectorial; en las ciencias subsiste la fragmentación disciplinar en convivencia con la emergencia de aproximaciones multi, inter y transdisciplinarias.
- Formas diversas de asumir el compromiso y el distanciamiento, en ambas resulta esencial el compromiso social, que en las ciencias es inseparable de una perspectiva crítica (Díaz et al., 2020, p.294).

Este texto tiene como objetivo analizar la necesidad de un entendimiento y un diálogo entre la academia y los gobiernos con vistas a trabajar de conjunto por un medio ambiente saludable y sostenible para la población. Además, ejemplificar diferentes acciones de trabajo conjunto entre académicos y gobierno en el municipio Centro Habana, de la capital del país.

En Cuba, se observa —con mayor fuerza que en etapas anteriores— una conciencia ambientalista. Sin embargo, problemáticas como el manejo de residuos sólidos, son de las que menos soluciones han recibido desde todos los niveles de la sociedad. En este contexto, las principales responsabilidades sobre estas problemáticas recaen en los gobiernos municipales y en las Empresas de Servicios Comunes de los territorios, a pesar de las carencias de recursos, la falta de participación popular en la búsqueda de alternativas de solución y el carácter centralizado de la gestión.



## **Algunos aspectos del desarrollo local sostenible en la Cuba actual**

La actualización del Modelo Económico y Social en Cuba, ha contribuido al surgimiento y desarrollo de diferentes programas de desarrollo local, que constituyen valiosos espacios de intercambios y aprendizajes con gobiernos locales y académicos. Algunos de los programas que cuentan con financiamiento internacional y/o nacional son los siguientes:

- Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local (PRODEL).
- Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con los Ministerios de Economía y Planificación (MEP), de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) y el Instituto de Planificación Física (IPF).
- Programa de Innovación Agropecuaria Local (PIAL).
- Bases Ambientales para la Sostenibilidad Alimentaria Local (BASAL).

Estos programas se caracterizan por su enfoque integrador del desarrollo local y su orientación al fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales, a la vez que expresan demandas de las políticas sociales del país. En este sentido, Morales (2006) plantea que el nuevo enfoque del desarrollo local, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en junio de 1992, no habla de un desarrollo económico local, sino de desarrollo local sostenible; como aquel promovido y difundido por autoridades locales en pro del desarrollo sostenible de su comunidad, para actuar hacia la mejora ambiental del municipio, y como un proceso donde la forma local de gobierno, ampliamente comunitaria y participativa, tiene por objetivo establecer una exhaustiva estrategia de acción para la protección del medio ambiente, la prosperidad económica y el bienestar social dentro del ámbito local.

El mismo autor sostiene que en el plano económico es donde la producción, la distribución y el consumo local podrán fundamentarse, con mayor facilidad, en una nueva conducta de los agentes económicos, protagonistas de este proceso, lo que garantizará en el orden social igualdad de condiciones para el despliegue de las potencialidades de todos los individuos de la comunidad; respetando, desde el punto de vista del medio ambiente físico natural, las leyes objetivas que rigen en la naturaleza.

Sobre este tema, Guzón (2006) señala que el desarrollo local necesita recursos para materializarse. Esos recursos, en principio, existen al alcance de la propia comunidad: suelos, vegetación, infraestructuras, instituciones, organizaciones, empresas económicas, profesionales expertos y capacidad para pensar y hacer. Pero en muchas ocasiones, no suelen observarse ni utilizarse estos valiosos recursos para mejorar el desarrollo local. Y es que el pensamiento generalizado se concentra —en buena medida— en la atracción de inversiones del capital global y no prioriza los capitales endógenos.

Todo proceso de desarrollo local sostenible debe estar fundamentado en las condiciones endógenas e integrales, que movilicen los recursos económicos sin dañar el medioambiente, las capacidades y las voluntades individuales y colectivas de la sociedad local, generando un espíritu de dinamismo, innovación y de expectativas para lograr que los cambios necesarios sean posibles. Es imperioso pasar de la actual visión reduccionista de una gestión segmentada en lo social, cultural, ambiental y económico, a una visión del desarrollo integral, que aúne todos esos elementos y añada otras dimensiones: participación multiactoral, responsabilidad multidimensional, equidad, valores y creencias, que potencien un desarrollo local que transite de la sostenibilidad débil a la sostenibilidad fuerte (Figueredo, 2020).

Es una necesidad la reformulación permanente del concepto de *desarrollo local sostenible*, a partir del análisis de las crisis de políticas y prácticas, originadas por la economía de mercado. No se puede olvidar que el desarrollo local tiene la potencialidad de estimular políticas potenciadoras de un eco-desarrollo humano de adaptación tecno-biocultural para el cambio climático por la actividad socioeconómica antrópica.

De este modo, el desarrollo local

es un proceso de cambio cultural que implica la formación de un sujeto y una sociedad con una cultura propia y antihegemónica, lo que conlleva a un cambio significativo en la concepción cultural que se tiene del desarrollo. En este sentido, las potencialidades culturales, territoriales y los recursos endógenos vinculados a ellos deben ser mejor aprovechados como activos del desarrollo local territorial. No es posible abordar, en las estrategias de desarrollo local, el tratamiento a temas de desigualdades, vulnerabilidad, resiliencia, seguridad, sin hacerlo desde una concepción cultural (INDH, 2019, p.153).

Guzón (2006), manifiesta que en la médula del desarrollo local sostenible están las personas, los grupos de personas, las organizaciones y las instituciones locales, y su objetivo primero persigue el mejoramiento de la calidad de vida de la población en el ámbito local, teniendo en consideración el carácter subjetivo de este último concepto, más relacionado con la percepción que se tiene acerca de la vida propia, en el sentido de realización del ser humano en sí mismo. En este punto se concentra la dimensión social. Pero desde la perspectiva del desarrollo local sostenible, lo social está estrechamente ligado al potencial productivo (Arocena, 2002).

En julio del 2020, el Consejo de Ministros de la República de Cuba aprobó la *Política para Impulsar el Desarrollo Territorial*.

Tiene como bases jurídicas el artículo 168 de la Constitución, que regula la importancia del municipio y su autonomía y el Lineamiento No. 17 de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021, con la premisa de que es en los municipios donde se concretan la mayoría de los conceptos y de las proyecciones que se manejan en la actualidad, en aras de hacer avanzar la economía del país. Esta se inserta dentro de la Estrategia Económico-Social de Desarrollo Territorial en Cuba y está sustentada en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la elaboración y gestión de sus estrategias de desarrollo, y en el aprovechamiento de los recursos y potencialidades de

cada localidad. De ahí que todo lo que se conciba en lo adelante tiene que estar basado en los recursos propios de los territorios. La sostenibilidad se basa en el aprovechamiento de los recursos del territorio, la gestión del potencial humano, la ciencia, la innovación y el uso de tecnologías apropiadas (Gil, 2020, p.2).

El desarrollo territorial tiene como objetivo primordial la mejoría de la calidad de vida de los pobladores del territorio, su bienestar y su progreso constante.

La *Política para Impulsar el Desarrollo Territorial* enuncia varios conceptos esenciales:

- *Estrategia de desarrollo municipal*: es un instrumento integrador, que contribuye a orientar la gestión del gobierno municipal en función de las prioridades definidas a partir de los intereses nacionales y territoriales.
- *Desarrollo local*: proceso esencialmente endógeno, participativo, innovador y de articulación de intereses entre actores, territorios y escalas municipal, provincial y sectorial/nacional). Se sustenta en el liderazgo de los gobiernos municipales y provinciales para la gestión de sus estrategias de desarrollo dirigidas, desde la gestión del conocimiento y la innovación, al fomento de proyectos que generen transformaciones económico-productivas, socioculturales, ambientales e institucionales, con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población.
- *Proyectos de desarrollo local*: conjunto de recursos, esfuerzos y acciones que tienen el propósito de transformar una situación existente en otra deseada, que contribuya al desarrollo de los municipios, provincias y comunidades donde actúa, e impacte en la calidad de vida de la población (Domínguez, 2020).

El desarrollo territorial plantea diferentes conceptos, todos esenciales, pero lo fundamental son los actores del territorio. A partir de un trabajo conjunto con ellos, se podrá fortalecer las capacidades existentes y darle utilidad a los recursos internos y externos.

La política para impulsar el desarrollo territorial establece como primer elemento, el diseño de una estrategia de desarrollo territorial, sin mirar a la importación. Y como segundo, los proyectos, que pueden ser de corte económico-productivos, socioculturales, ambientales, institucionales, de investigación más desarrollo más innovación (I+D+I). Los proyectos deben tributar a la estrategia municipal y en lo fundamental a la generación de exportaciones, sustitución de importaciones, los encadenamientos productivos, la producción de alimentos y generar empleos. Pueden tener diversidad de fuentes de financiamiento. Debe primar el criterio de potenciar las capacidades de los grupos y actores participantes, aprovechar los recursos endógenos en la solución de las problemáticas planteadas y el carácter participativo de su gestión. Todas las formas de propiedad y gestión pueden ser titulares de los proyectos. La política comprende incentivos para el desarrollo territorial (Domínguez, 2020, pp.83-84).

### **¿Crisis ambiental en el municipio Centro Habana? Diálogo academia-gobierno**

El municipio Centro Habana fue creado por la división político-administrativa implantada en 1976 y, junto a otros 14 municipios, integró el territorio de la provincia Ciudad de La

Habana, nombrada La Habana a raíz de los cambios a la división vigente. El municipio está dividido en cinco Consejos Populares: Cayo Hueso, Dragones, Colón, Los Sitios y Pueblo Nuevo. La heterogeneidad de la distribución interna de la población se muestra en las diferencias de cantidad de habitantes y densidad entre los Consejos Populares, como es el caso de Dragones y de Colón, que son los más pequeños en área, pero tienen densidades muy altas, superiores a los 70 000 hab./km<sup>2</sup>; mientras que, en Pueblo Nuevo, el más extenso, la densidad de población no llega a 30 000 hab./km<sup>2</sup> (Íñiguez, 2013).

La Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) describe a Centro Habana como un municipio pequeño de La Habana, con solo 3,42 km<sup>2</sup> y, al mismo tiempo, es el más densamente poblado. Según la ONEI, el municipio tiene una población de 47 174 habitantes por km<sup>2</sup>. Su espacio geográfico limita al norte con el litoral habanero, al sur con el municipio Cerro, al este, con el municipio Habana Vieja y al oeste con el municipio Plaza de la Revolución. Es un hábitat puramente urbano (ONEI, 2018).

Su principal característica y, al mismo tiempo, potencialidad es la centralidad urbana y, dentro de ella, los valores arquitectónicos y urbanísticos. Por medio de las observaciones realizadas y las entrevistas a funcionarios del gobierno municipal, se pudo constatar el estado de conservación del fondo habitacional. Al respecto, se verificó la existencia de 50 102 viviendas. De ellas, 8 838 se consideran en mal estado, 14 852 en estado regular, 26 412 en buen estado y 281 viviendas o edificios se valoran en estado muy crítico, conocidos como *estática milagrosa*.<sup>6</sup>

Como todo el país, en el municipio Centro Habana los moradores arreglan la vivienda como pueden (algunos con esfuerzos propios, otros contratan el trabajo de reparación a trabajadores privados y, en algunos casos, si son personas vulnerables, el Estado cubano asume el trabajo). En ocasiones, se puede encontrar reparaciones erráticas discontinuas, para darles soluciones inmediatas a problemas como grietas en paredes y techos, modificaciones estructurales en un municipio donde predominan los inmuebles de dos pisos en adelante. Una de las características de estas modificaciones son las divisiones para conformar microcuartos, que conllevan a una falta de iluminación en el interior y a una temperatura superior al exterior, generando microclimas sofocantes. En ocasiones se pueden ver personas reciclando materiales de construcción para reparar sus viviendas en lugares habitados, donde los derrumbes son habituales.

Desde la dimensión ambiental, el municipio Centro Habana es valorado como uno de los que más trabajo debe hacer para mantener las condiciones higiénicas en la capital. Uno de los elementos considerados perjudiciales en esta zona es que por él transitan diariamente más 100 mil personas a pie y utilizan los diversos tipos de transporte que existen en la capital. Otros elementos son el deterioro de las infraestructuras que conforman los entramados urbanos y la contaminación directa e indirecta de objetivos económicos municipales y de fuera del municipio (Figueredo, 2020).

---

6 Numerosos especialistas e investigadores cubanos utilizan frecuentemente este eufemismo “estática milagrosa” para explicar la permanencia de edificaciones que, según las más esenciales leyes físicas, tendrían que haberse derribado hace mucho tiempo y continúan insistentemente en pie (Figueredo, 2020).

Estas características, si bien sitúan al municipio en una posición ventajosa para el comercio y tributa al desarrollo local, también incrementan los residuos sólidos que dejan las personas y la contaminación de los vehículos en su andar cada día. El municipio tiene un ecosistema urbano deteriorado, carente de suficiente arbolado.

Por otra parte, Guzón et al. (2020) precisan que, cuando se habla o analiza la temática del municipio, es necesario destacar que está conformado por zonas urbanas y rurales, cada una con sus propias características, que van por diferentes grados de concentración o dispersión de la población, de cultura urbana o agraria, de actividades industriales y de servicios especializados o agropecuarias y extractivas, de mayor o menor vínculo con la naturaleza, de tradiciones particulares, hábitos e identidad, entre otras, dando como resultado modos de vida diversos, a cada uno de los cuales corresponde un tratamiento específico.

De cualquier manera, el objetivo es que el municipio se encamine a:

- Fortalecer su institucionalidad, desarrollando estilos y métodos integradores e innovadores, y capacidad para planificar su desarrollo.
- Garantizar los compromisos del territorio con la economía supramunicipal y en igualdad de prioridad, dinamizar la economía local aprovechando los potenciales productivos y de servicios del sector estatal y no estatal, así como las sinergias que puedan crearse de la acción conjunta entre estos.
- Contribuir a la conformación de un sistema de gestión local que incorpore al sistema de trabajo la perspectiva estratégica que articule lo vertical-sectorial y lo horizontal-territorial, superando la lógica de acciones y proyectos aislados a favor de una visión integral del desarrollo.
- Priorizar la participación y el control popular en todas las etapas del proceso: diseño, implementación, seguimiento, evaluación y actualización.
- Identificar y potenciar los recursos humanos necesarios para el desarrollo del municipio, induciendo la recuperación de oficios y saberes populares.
- Incorporar en la gestión los enfoques transversales de población, equidad y sostenibilidad.
- Aprovechar los resultados de la ciencia y la tecnología y promover la innovación como factores de impulso (Guzón et al., 2020, p.10).

El Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) tiene importantes resultados de investigaciones en el municipio Centro Habana. Uno de ellos es el informe de avance de los resultados integradores del *proyecto Gestión multiactoral de Alianzas Público-Privadas con prácticas Solidarias-Participativas para el desarrollo local, desde la Autonomía Integradora*, desarrollado en el período 2017-2019 por el Grupo Creatividad para la Transformación Social (GCTS), el cual diagnosticó en la zona una complicada trama de relaciones y procesos simultáneos (D'Ángelo, Morrillas, De Armas, Martínez y Figueredo, 2021, p.208).

En los talleres del Grupo Creatividad para la Transformación Social (GCTS), ha salido a la luz que las demandas ambientales en el municipio Centro Habana no se visualizan como una prioridad, ya que no las asocian como transversal a todas sus problemáticas sociales, ni por parte del gobierno municipal ni por la comunidad donde se ha trabajado con los líderes formales. En este sentido vale la pena preguntarse si cuando se argumentó la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) en dicho municipio y la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el trabajo de conjunto con las universidades y centros de investigaciones, ¿predominó el peso económico o el ambiental en la EDM? ¿está equilibrada en la EDM la transversalidad de la problemática ambiental del municipio?

En Centro Habana, las estadísticas evidencian que la cantidad de personas a evacuar por la defensa civil, ante eventos climatológicos, es de aproximadamente 79 402, y 33 475 individuos más por inundación en zonas costeras; de ellos, 30 565 por derrumbes. De este conjunto de personas, serán trasladadas 47 458 a otros territorios y 2 778 albergadas en instalaciones acondicionadas al efecto (CAM, s./f.). El análisis de estos datos dibuja el municipio de Centro Habana en función de la sostenibilidad socio-ambiental, con un alto nivel de vulnerabilidad del territorio y una limitada capacidad de respuesta ante los riesgos existentes.

El privilegio que implica la centralidad que tiene el municipio provoca una generación diaria de residuos (restos de comida, papeles, latas etc.) de 299 metros cúbicos, reflejada en la documentación estratégica de la Dirección Municipal de Servicios Comunes. Estos residuos se gestionan con una visión de higienización y no de reciclaje potencial. En la observación de campo realizada por investigadores del CIPS, se pudo apreciar que esos residuos sólidos (llamados restos) están esparcidos por casi todas las calles y, como tendencia, los tanques de recolección están frente a las viviendas más empobrecidas.

La ausencia prolongada o las deficiencias en los métodos de recolección y manejo correcto de los residuos sólidos urbanos, industriales, incluidos los peligrosos de cualquier tipo (acumuladores, chatarra electrónica, luminarias que contienen mercurio, sustancias químicas de cualquier índole, etc.), como tendencia conllevan a sistemas de recolección inadecuados, por no tener clasificación de origen, constatados en la observación de campo en los vertederos (contenedores y cajas de ampliroll); la proliferación de vertederos en las zonas urbanas por indisciplinas sociales y la existencia de un cuerpo de inspectores poco efectivo; vertederos a cielo abierto y bajos niveles de aprovechamiento económico de los mismos, que pueden ser motores de una economía circular del desarrollo local, según la bibliografía consultada (Figueredo, 2020).

La ausencia intermitente o la deficiente cobertura de saneamiento genera la disposición de residuales líquidos domésticos en suelos y cuerpos de agua, que llegan incluso a contaminar fuentes de agua potable, actividades económicas y recreativas, todo ello con repercusiones negativas en la salud y en los recursos naturales, según la documentación del Consejo de la Asamblea Municipal.

Estas contaminaciones se potencian en los cinco Consejos Populares que poseen áreas con peligro de ser afectadas por las inundaciones. Todo esto puede incrementarse, dadas las condiciones higiénico-sanitarias, con el vertimiento incontrolado y la no recogida de



residuos sólidos municipales, sumado a la obstrucción y el deficiente funcionamiento de las redes de alcantarillado y del drenaje pluvial.

Las redes hidráulicas con problemas de infraestructuras, junto con el abasto incompleto, crea una cobertura y calidad del agua deficiente, que afectan las condiciones higiénico-sanitarias de hogares, comunidad y otras instalaciones, lo cual origina la aparición de enfermedades, incluso de epidemias que afectan seriamente la salud de la población.

Los nuevos patrones de alto consumo, producto de los diferentes modelos de vida generados por el turismo, sobre todo de productos no degradables y la indisciplina social de los habitantes, agravan los problemas antes señalados. Todo ello puede estimular la insalubridad, la generación de vectores, la aparición de enfermedades y epidemias, además de afectar los valores naturales y el patrimonio histórico cultural del asentamiento centro-habanero.

Según Íñiguez et al. (2013), la Dirección Municipal de Planificación Física (DMPF) elaboró el *Plan General de Ordenamiento Territorial para el período 2006-2012*, el cual se fundamentó en un diagnóstico de los principales problemas del territorio, que tomó en cuenta numerosas informaciones y estudios de diferentes instituciones. Los resultados de ese diagnóstico sintetizaban una serie de afectaciones en la calidad de vida de la población y en la estructura e imagen de la región, debidas a la concurrencia de fenómenos de diverso carácter. Los problemas de mayor impacto en la vida cotidiana del territorio del municipio de Centro Habana eran:

- El estado técnico de la vivienda muy depreciado y el déficit habitacional acumulado, señalados como los principales problemas, con gran número de viviendas irreparables y pérdidas en el fondo habitable.
- El hacinamiento en algunas partes del territorio, debido a la insuficiente aplicación de los programas de conservación y rehabilitación.
- El deterioro de las condiciones higiénico-sanitarias comunales y domiciliarias y el mal estado técnico de las redes de acueducto, lo que origina pérdidas en los volúmenes de entrega.
- La insuficiente presencia de áreas verdes y espacios públicos urbanos.
- El deterioro de la imagen urbana tipológica de centro de ciudad.
- El déficit de equipamiento hacia el interior de los barrios, la mayoría de los cuales se concentran a lo largo de las vías principales.
- La carencia general de espacios públicos y de participación en todo el territorio, y de arbolado y áreas verdes.
- Las deficiencias en la recogida y la disposición de residuales sólidos urbanos.
- La vulnerabilidad ante la incidencia de fenómenos naturales extremos.
- La insuficiencia y la deficiencia del sistema de drenaje, lo que provoca inundaciones, fundamentalmente durante las etapas de lluvias intensas y prolongadas, en algunas



zonas del municipio, entre las cuales sobresalen las del sur del territorio, coincidentes con el Consejo Popular Pueblo Nuevo, y la de toda la franja del litoral, que se corresponde con los de Colón, Dragones y Cayo Hueso (Íñiguez et al., 2013, pp.168-169).

Como se puede apreciar en este estudio, la gravedad de esos problemas llega hasta el presente, ahora con más desigualdades sociales y más grupos poblacionales vulnerables por factores socioeconómicos, de pobreza, migración, color de la piel, género, hábitat, entre otros.

Guimarães (2014), Dietz e Isidoro (2014), aluden que la pobreza y la desigualdad constituyen dos caras de una misma realidad, manifestándose en los problemas ambientales, aunque no exista una definición común de las dimensiones socio-ambientales de la desigualdad, así como tampoco existe un consenso sobre la forma en que estas puedan ser conceptualizadas y delineadas más allá de la noción del nacionalismo metodológico.

La desigualdad ambiental se puede entender como la exposición diferenciada de las regiones del mundo, las naciones, localidades y las clases sociales que las forman en ese espacio geográfico, que determinan los riesgos, en su relación con el entorno medioambiental natural y construido que les rodea, condicionados por las políticas socio-económicas-históricas-culturales estructuradas.

Dietz e Isidoro (2014), analizan la relación entre sociedad-naturaleza-cultura, para comprender la desigualdad ambiental, tema abordado dentro de disciplinas como la economía política del ambiente, la geografía social y humana, y la antropología social y cultural. Sus investigaciones han demostrado que los impactos ecológicos inciden de manera desigual a lo largo de las relaciones dialécticas poder-no-poder, riqueza-pobreza, racial y género. Estos resultados son significativos para entender la dimensión de la desigualdad ambiental, mostrando que el medioambiente no es neutral, sino que está sesgado por los prejuicios culturales de las sociedades donde los desfavorecidos tienen la peor parte del problema.

Una de las condicionantes de las desigualdades ambientales son las relaciones institucionales que, en ocasiones, no toman en cuenta las peculiaridades de los ecosistemas locales, lo cual altera el entorno. Los modelos de producción desarrollados en el tiempo, y que domesticaron el ecosistema sin muchas perturbaciones adaptándose a él, son desechados por otros que no se ajustan a ese contexto.

Tomar en cuenta las peculiaridades de los ecosistemas es tener presente que la excesiva perturbación puede conllevar a consecuencias nefastas a mediano y largo plazo por los procesos extractivos de la apropiación de la naturaleza en el espacio geográfico. Esa apropiación de la naturaleza que produce impactos eco-sistémicos, que reproduce las desigualdades multidimensionales en lo socio-ambiental y que es una de las que más condicionan y se manifiestan en el paisaje rural-urbano, naturaleza-domesticación que se encuentran creando zonas degradadas o en proceso de degradación.

La articulación academia-gobierno-empresa, en el municipio Centro Habana, constituye un ejemplo de buenas prácticas cuando se trata de acciones concretas. Existe una propuesta de la primera etapa de implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal en dicho

municipio, el cual es un trabajo de conjunto entre universidades (Universidad de La Habana, CUJAE y el gobierno municipal, 2021).

Principios de la propuesta de la primera etapa de implementación de la estrategia de desarrollo municipal en Centro Habana:

1. Incorporar la propuesta de *Ecosistema de Desarrollo Integral y Sostenible* como parte del acompañamiento en la implementación de la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), diseñada previamente por el gobierno de Centro Habana. Proceso de construcción continua para enriquecer y perfeccionar la EDM durante el proceso de implementación (aprender y hacer).
2. Potenciar las capacidades y las competencias del gobierno del municipio para hacer efectiva la autonomía municipal en función del desarrollo sostenible.
3. Incorporar, como parte de la implementación de las políticas y proyectos, la articulación de todos los actores: institucionales, políticos, sociales y económicos.
4. Superar enfoques económicos asistencialistas por conceptos de participación de todos los actores económicos y formas productivas para la movilización de recursos y dinamización del potencial económico e innovador del municipio, a favor de la solución de problemas.
5. Atender los problemas sociales con instrumentos y mecanismos que combinen la atención emergente con nuevas políticas focalizadas en transformar las condiciones de partida que son fuente de vulnerabilidades (comunidades, hogares, familias y personas).
6. Monitoreo y evaluación sistemática del impacto de las políticas y proyectos a través de indicadores de resultado. Se requiere un diagnóstico de la situación de partida (indicador base) utilizando eficientemente los datos del Sistema Nacional Estadístico (SNE), así como los resultados de investigación de centros y universidades.
7. Incorporar, en los actuales macroprogramas, algunos proyectos del municipio, que por su relevancia puedan ser generalizables a otros territorios. Territorializar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
8. Aprovechar el potencial científico e innovador de las universidades, así como ampliar con intencionalidad la participación de los estudiantes en los diversos proyectos y acciones.

En el contexto cubano se abren nuevas oportunidades para experimentar la articulación academia–gobierno–empresa, en tanto se consensua la orientación de los procesos de producción y gestión del conocimiento a prioridades de las agendas públicas (nacional y locales). Entre estas prioridades se encuentran: brindar asesoría respecto a las leyes; mejorar la administración pública; resolver problemas de infraestructura; propiciar la cultura del detalle; lograr encadenamientos productivos hacia lo interno y lo externo de la economía; informatizar todos los procesos; asesorar y capacitar cuadros del Estado y el gobierno; formar integralmente la fuerza de trabajo que el país necesita según condiciones

demográficas; estimular el desarrollo local y comunitario basado en la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación, entre otros (Guerra, 2019; ACN, 2019; Puig, 2019).

## **Conclusiones**

Los problemas ambientales ponen en riesgo el hábitat urbano y rural. Muchas personas son afectadas de alguna manera por estos inconvenientes, naturalizados y justificados en numerosas ocasiones en nombre del desarrollo. Las Ciencias Sociales tienen que continuar con su un rol protagónico en el enfrentamiento a dichas problemáticas ambientales.

Los autores de este artículo concluyen que uno de los problemas más graves que tiene el municipio Centro Habana es el ambiental, que es transversal a todos los demás, lo cual contrasta con su ubicación estratégica en la ciudad y su patrimonio edificado, de alto valor cultural para la sociedad habanera.

Los problemas de sostenibilidad actual del municipio Centro Habana requieren de expertos de diferentes instituciones y especialidades, así como de un diálogo constante entre la academia y el gobierno municipal, para proponer soluciones a los complejos problemas existentes. En esa necesaria conciliación tienen que ocupar un lugar central las demandas sociales sentidas y transmitidas por sus líderes formales e informales.

Hoy, como nunca antes en el país, existe la voluntad y están creadas las condiciones para trabajar por un entendimiento y un diálogo entre la academia y los gobiernos locales, con vistas a mejorar el medio ambiente y la sostenibilidad de los procesos y proyectos que se realizan en los territorios. El desafío está en saber aprovechar estas condiciones, en beneficio real de los territorios y de sus habitantes.

## Referencias

- Agencia Cubana de Noticias. (ACN). (2019). Díaz-Canel: El desarrollo local depende del Gobierno y el aporte de las universidades. En *Escambray. Periódico de Sancti Spíritus*. 12/04/2020.<http://www.escambray.cu/2019/diaz-canel-el-desarrollo-local-depende-delgobierno-y-el-aporte-de-las-universidades/>
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Universidad Católica del Uruguay.
- Consejo de la Administración Municipal (CAM). (2020). *Centro Habana*. [cu/printed/2020/07/31/icuba.pdf](http://www.cu/printed/2020/07/31/icuba.pdf)
- D'Angelo, O.; Morrillas, F.; De Armas, J.; Martínez, D. y Figueredo, J.A. (2021). Gestión multiactoral del gobierno Centro Habana, hacia prácticas de alianzas público-privado solidaria-participativas, para el desarrollo local desde la autonomía integradora (2017-2019). En *Diversas miradas del desarrollo local en Cuba*. Editorial Academia.
- Díaz, D. et al. (2020). El diálogo entre academia y política para un desarrollo sostenible y equitativo. Oportunidades y desafíos en Cuba. En *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*. 11(20). Asociación Latinoamericana de Sociología, pp.291-306.
- Dietz, K. e Isidoro, A. (2014). *Dimensiones socioambientales de desigualdad: enfoques, conceptos y categorías para el análisis desde las ciencias sociales*. Página 49 del libro, Cambio climático; Extractivismo; Agroindustria; Aspectos sociales; Medio ambiente; Desigualdad socio-económica; Comunidades indígenas; Campesinos; América. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia Ibero-Amerikanisches Institut. Colección de la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <http://biblioteca.clacso.edu.ar>
- Domínguez, A.M. (31 de julio de 2020). Desarrollo local: esencia del progreso económico. En *Periódico Juventud Rebelde* <http://www.juventudrebelde.cu>
- Figueredo, J.A. (2020). *Gestión de residuos sólidos como componente de estrategias de sostenibilidad socio-ambiental para el desarrollo local del municipio Centro Habana durante el período 2017-2019*. (tesis de maestría). FLACSO-Cuba. Universidad de La Habana.
- Gil, A. (31 de julio de 2020). ¿Qué plantea la Política para impulsar el desarrollo territorial? Intervención en el Programa televisivo Mesa Redonda, 30 de julio de 2020. En *Periódico Granma*. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/07/31/que-trae-la-prensa-cubana-viernes-31-de-julio-de-2020/>
- Guerra, M. (12 de abril de 2019). La Universidad, un actor decisivo en el desarrollo local. En *Radio Rebelde* <http://www.radiorebelde.cu/noticia/la-universidad-actor-decisivo-desarrollolocal-20190412/>
- Guimarães, R. (2014). *Medio ambiente y desigualdades socioeconómicas en América Latina: lineamientos para una agenda de investigación*. En Cambio climático; Extractivismo; Agroindustria; Aspectos sociales; Medio ambiente; Desigualdad socio-económica; Comunidades indígenas; Campesinos; América. Universidad Nacional de Colombia Ibero-Amerikanisches Institut. Colección de la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <http://biblioteca.clacso.edu.ar>
- Guzón, A. et al. (2020). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. CEDEL.
- Guzón, A. (2006). *Estrategias municipales para el desarrollo*. En: Guzón, A. (Comp.). *Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas*. Editorial Academia.
- Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH), Cuba (2019). *Ascenso a la raíz: La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba*. Programa de las Naciones Unidas Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM).

- Íñiguez, L. et al. (Coord.). (2013). *Las tantas Habanas: estrategias para comprender sus dinámicas sociales*. Editorial UH.
- Morales, M. (2006). El desarrollo local sostenible. *Economía y Desarrollo*. 140(2). julio-diciembre. Universidad de La Habana. pp.60-71.
- Morin, E. y Delgado, C. (2017). *Reinventar la educación. Abrir caminos a la metamorfosis de la humanidad*. Editorial UH.
- ONEI. (2018). *Panorama ambiental*. Oficina Nacional de Estadística e Información de Cuba.
- Puig, Y. (19 de febrero de 2019). *Díaz-Canel subrayó rol de la ciencia en la solución de los problemas del país*. <http://www.acn.cu/cuba/42072-presidente-cubanosubrayo-rol-de-la-ciencia-en-la-solucion-de-los-problemas-del-pais-124>
- Toledo, V. (2013). *El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica*. <http://www.wwf.org.mx>
- Reynosa, E. (2015). *Crisis ambiental global. Causas, consecuencias y soluciones prácticas*. GRIN Verlag GmbH. <https://www.aacademica.org/ern/16>
- Universidad de La Habana, Municipio Centro Habana, CUJAE. (2021). *Hacia un ecosistema integral de desarrollo inclusivo y sostenible en Centro Habana. Propuesta de primera etapa de implementación de la estrategia de desarrollo municipal* (documento de trabajo). Universidad de Habana, Municipio Centro Habana, CUJAE.

# Educación ambiental comunitaria no escolarizada, propuesta para asentamientos costeros con riesgo a desaparecer: Punta Brava, Caibarién

Georgina del Pilar Castro Acevedo<sup>1</sup>

Anaiky Yanelin Borges Machín<sup>2</sup>

Diana Rosa Rodríguez González<sup>3</sup>

Lérida Rodríguez Hernández<sup>4</sup>

## Introducción

El cambio climático —de incidencia antrópica— es hoy un gran desafío para las regiones insulares y los asentamientos costeros. La problemática ambiental no solo tiene que ver con el enfrentamiento a crisis ecológicas, implica, ante todo, una crisis civilizatoria que generó formas de hacer y pensar en los sujetos, sin tener en cuenta los límites de los recursos del planeta.

Los estudios realizados en Cuba en relación con el cambio climático y sus efectos revelan que es un proceso irreversible y tiene impactos negativos. Tiene afectaciones en áreas densamente pobladas, en la salud y calidad de vida de la población, en la seguridad alimentaria, en ecosistemas y en asentamientos costeros.

Frente a esas problemáticas, la política ambiental cubana se proyecta desde diferentes instrumentos que permiten aunarla con el diálogo y la academia para enfrentar los efectos del cambio climático. En ese sentido, la *Estrategia Ambiental Nacional de Educación Ambiental* (ENEA, 2016-2020) y el *Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático* (Tarea Vida, 2017), se convierten en herramientas esenciales por el componente cultural contenido en ellas (Castro y Bosque, 2019).

La adaptación al cambio climático en Cuba significa la atención y superación de vulnerabilidades para minimizar sus efectos mediante procesos participativos. Esos procesos, que a decir de Alonso et al. (2004), son de autodesarrollo comunitario, tributan a la transformación de los sujetos desde la articulación de proyectos.

---

1 Doctora en Ciencias de la Educación. Coordinadora de la línea ambiental del Centro de Estudios Comunitarios. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas. Santa Clara, Cuba. Contacto: geocast@uclv.edu.cu

2 Doctora en Ciencias Pedagógicas Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas. Santa Clara, Cuba. Contacto: anaiky@uclv.edu.cu

3 Máster en Desarrollo Comunitario. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Santa Clara, Cuba. Contacto: dianarg@uclv.cu

4 Licenciada en Educación. Especialidad Geografía. Especialista principal del Grupo de Ordenamiento Ambiental del Centro de Estudios y Servicios Ambientales Villa Clara, Santa Clara, Cuba. Contacto: lerida@cesam.vcl.cu

## **Educación ambiental desde el modo comunitario para el cambio climático en Villa Clara**

Las comunidades costeras cubanas son extremadamente vulnerables a los efectos de la elevación del nivel medio del mar. De un total de 262 asentamientos humanos costeros, se identifican 119 en riesgo debido a una variedad de efectos relacionados con el cambio climático y 21 asentamientos que se pronostican desaparecerán para el año 2100. Adicionalmente, los acuíferos subterráneos son susceptibles de ser contaminados por las inundaciones y las tormentas, sometidos a una mayor salinización debido a la penetración del agua de mar, todo lo cual representa una amenaza directa para la salud pública y para la seguridad de disponibilidad de agua con calidad.

El territorio villaclareño no puede excluirse de la problemática ambiental del país, aspecto que la Estrategia Ambiental Territorial (2016-2020) tiene en cuenta para identificar los principales problemas ambientales, donde se presenta un escenario geodiverso, afectado en distinto grado por los efectos adversos del cambio climático. El documento identifica los impactos potenciales del cambio climático para el territorio de Villa Clara, con las derivaciones siguientes:

- Reducción permanente de los ciclos vegetativos de algunos cultivos típicos del invierno.
- Expansión y aumento de la ocurrencia de plagas en la agricultura, epizootias y enfermedades del hombre.
- Recurrencia de enfermedades ya erradicadas o presencia de endemismo en la ocurrencia de enfermedades transmitidas por vectores, por ejemplo, el dengue.
- Aumento del estrés por calor y sus efectos en las diferentes modalidades de la producción pecuaria, con disminución de la productividad de renglones tradicionales como la carne de pollo y cerdo, productos lácteos, huevos, etcétera.
- Aumento del estrés por calor en los grandes núcleos urbanos, con el consiguiente sobreconsumo energético por las necesidades de climatización artificial.
- Aumento de la variabilidad del régimen pluviométrico, con presencia indistinta de inundaciones y ocurrencia de procesos de sequía, con impacto sobre las reservas hídricas del país, la disponibilidad y calidad del agua potable.
- Aumento de los impactos socioeconómicos negativos en todas las ramas de la economía nacional, debido a la afectación más frecuente de los fenómenos hidrometeorológicos extremos como huracanes, tormentas locales severas y otros.
- Aumento de los daños materiales en la infraestructura constructiva, industrial, pesquera, turística y en los núcleos urbanos situados en la zona marino-costeras de la provincia, debido al incremento de inundaciones costeras por penetraciones del mar y al impacto directo del oleaje de tormenta sobre los objetivos económicos.
- Afectaciones significativas al polo turístico de la cayería nordeste de Villa Clara y a los recursos naturales que utiliza.



A partir de considerar esas problemáticas, las autoras realizaron un proceso de sistematización teórica de las diferentes concepciones de Educación Ambiental Comunitaria. Ese proceso permitió comprender la importancia de aunar la academia, el diálogo y las políticas para potenciar procesos participativos con el protagonismo de los sujetos.

Desde esa premisa, el modo comunitario de la educación ambiental se convierte —como posición teórica metodológica— en un referente para el enfrentamiento al cambio climático. Por esa razón se asume la propuesta por Castro (2016), la cual se apoya en formas no escolarizadas. La autora destaca que es:

Un proceso educativo no escolarizado que constituye una dimensión de la educación integral de todos los ciudadanos, orientada a la apropiación de conocimientos, hábitos, habilidades, actitudes, valores y comportamientos, que potencien la armonización de las relaciones entre los seres humanos y de ellos con la sociedad y la naturaleza para propiciar la orientación y conducción de los procesos económicos, sociales y culturales hacia el desarrollo sostenible. Este proceso es eminentemente humanista, emancipador, desarrollador y potenciador de la conciencia crítica de los sujetos comunitarios a través de la potenciación de procesos de participación, y cooperación, que se concretarán en proyectos de autodesarrollo comunitario (Castro, 2016, p.26).

De lo anterior se aprecia que puede ser ajustado a las particularidades de asentamientos costeros o no, para lo cual es necesario caracterizar tanto el espacio natural como el sociocultural desde un diagnóstico participativo, que conduce a la educación ambiental comunitaria no escolarizada. Para alcanzar ese fin es necesario que el modo comunitario de la educación ambiental se sustente por las siguientes ideas orientadoras:

- El proceso educativo transcurre fuera del contexto escolar y aglutina a toda la sociedad, las organizaciones e instituciones.
- Concibe el proceso educativo con un carácter dialéctico, en el que el sujeto desempeña un rol activo, participando y, por tanto, se le otorga poder, protagonismo, implicación, responsabilidad, compromiso; ello facilita las interrelaciones entre los diferentes agentes socializadores.
- En el proceso se reconoce el autodesarrollo comunitario como cualidad del sujeto para el enfrentamiento al cambio climático, lo que hace posible la sostenibilidad de un proyecto común concebido a corto, mediano y largo plazo, a partir de las características de cada contexto.

### **Autodesarrollo comunitario: un potenciador del diálogo en el enfrentamiento al cambio climático**

Aunar el diálogo entre la academia y las políticas es esencial para el enfrentamiento al cambio climático. Desde esa premisa, y tomando como antecedente la experiencia acumulada por el Centro de Estudios Comunitarios de la Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas en relación con la concepción del autodesarrollo comunitario (Alonso et al., 2004), así como

los resultados de la institución entre el 2005-2020, se asumen los referentes que conforman la *Metodología del Autodesarrollo Comunitario*, para conducir la educación ambiental comunitaria no escolarizada.

El autodesarrollo comunitario se convierte en potenciador del diálogo en el enfrentamiento al cambio climático y emerge como proceso formativo para potenciar el protagonismo del sujeto. Ese es un proceso que se logra ya que:

- La formación del sujeto va dirigida a resolver contradicciones que le permitan un aprendizaje para producir cambios personológicos, nuevas maneras de entender lo comunitario y nuevas formas de actuar; es ahí donde se genera su autodesarrollo.
- Facilita la gestación de lo comunitario como un modo de ser, una praxis estructurada sobre la base de alcanzar un nivel de actividad que descansa en los procesos de cooperación auténticamente emancipadores.
- El sujeto debe generar conocimientos sobre sí mismo, sobre los otros y su contexto, para diseñar y poner en práctica acciones de cambio.
- El sujeto coordina el proceso de identificación de contradicciones y búsqueda de soluciones por los sujetos participantes hacia su emancipación y dignificación, lo que significa la construcción y realización de sus proyectos con enfoque sostenible y de autodesarrollo.
- Los sujetos comunitarios tienen un papel protagónico para aunar el diálogo entre la academia, las instituciones y otros actores sociales, lo que hace posible el proceso de autodesarrollo comunitario.

De lo anterior se concluye que esas cualidades fortalecen el proceso de educación ambiental comunitaria no escolarizada ya que tiene carácter desarrollador, el cual garantizará en el sujeto la apropiación activa y creadora de la cultura a partir de su propia experiencia. A la vez, propiciará el autoperfeccionamiento constante del sujeto, de su autonomía y autodeterminación en íntima conexión con los procesos de socialización desde su rol protagónico.

### **Contribución de la Metodología del Autodesarrollo Comunitario al diagnóstico participativo**

Para el proceso de Educación Ambiental Comunitaria en Punta Brava, Caibarién, se propone la *Metodología del Autodesarrollo Comunitario* (MAC) (Alonso et al., 2004), que consta de cinco etapas. A continuación, se presentan resultados parciales de las dos primeras etapas.

Cuadro 1 Metodología del Autodesarrollo Comunitario según etapas

| Metodología del Autodesarrollo Comunitario                                                                                                        |                                                                                                                                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Etapas                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                |
| Primera                                                                                                                                           | Segunda                                                                                                                                                        |
| Intercambio inicial con el sujeto necesitado de la acción profesional.                                                                            | Formulación del pre-diagnóstico.                                                                                                                               |
| Objetivos                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                |
| Realizar un diagnóstico participativo en el contexto donde se realizará la intervención.                                                          | Captar datos empíricos para fortalecer los resultados del diagnóstico participativo en la primera etapa.                                                       |
| Orientaciones metodológicas                                                                                                                       |                                                                                                                                                                |
| Se caracteriza por el intercambio entre los sujetos. Ellos expresan sus opiniones en relación a la problemática por medio de grupos de discusión. | Para conformar el diagnóstico participativo se utilizaron métodos y técnicas tales como análisis de documentos, observación participante, grupos de reflexión. |

A continuación, se presentan dos resultados obtenidos en esas dos etapas. El primero es la caracterización del contexto y el segundo los resultados del diagnóstico participativo en relación con la percepción del riesgo sobre el cambio climático de los sujetos de Punta Brava, Caibarién.

### Caracterización del contexto Punta Brava en el municipio Caibarién

Una vez recopilada la información aportada por diferentes documentos,<sup>5</sup> así como la realización de grupos de discusión y reflexión, se conformó la caracterización en el contexto de Punta Brava, Caibarién.

En el *Plan de Estado para el enfrentamiento al Cambio Climático* (Tarea Vida), la ciudad de Caibarién se identifica como zona priorizada, debido a que se pronostica la pérdida de terrenos urbanizados por la inundación permanente en el año 2100 (2 228 viviendas, 68 instalaciones, el 15,1% de las redes y 6000 personas).

Las principales consecuencias del cambio climático están relacionadas con la elevación paulatina del nivel medio del mar y la consecuente pérdida de tierra firme, el avance de la intrusión salina en las cuencas subterráneas costeras, comprometiendo la calidad y disponibilidad de agua potable, el peligro por inundaciones costeras producidas por huracanes, frentes fríos y otros eventos hidrometeorológicos extremos, con afectaciones a la población y al patrimonio natural y construido, así como el deterioro de los elementos naturales de protección costera. De manera particular, se define como área de intervención por riesgo a desaparecer el asentamiento costero Punta Brava.

Punta Brava, Consejo Popular (CP) urbano de Caibarién, se ubica en el extremo norte de esa ciudad, extendiéndose a lo largo del litoral; abarca una superficie aproximada de 2 km<sup>2</sup>. Está comprendido desde la avenida 23 hasta la playa y desde la calle 10 hasta la calle 22; limita al norte con el mar, al este con el CP Centro, por la avenida 21 y al sur con el CP Van Troi.

5 La Estrategia Ambiental Territorial (CITMA, 2016), Informe técnico sobre la implementación del Programa Operativo Anual del Manejo Integrado Costero del Centro de Estudios y Servicios Ambientales de Villa Clara (CESAMVC), Plan General de Ordenamiento Urbano de la Ciudad de Caibarién (PGOU, 2019), Informe del primer semestre (2021) del proyecto: Construyendo resiliencia costera en Cuba a través de soluciones naturales para la adaptación al Cambio Climático (Resiliencia Costera).

Cuenta con una población total de 8148 habitantes (21,5% de la población total del municipio), para una densidad de 4074 hab/km<sup>2</sup>. Del total poblacional, 4 096 son hombres y 4 052 mujeres, para una relación de 1,2 hombre/mujer, lo que representa un alto índice de masculinidad (1 010 hombres por cada 1000 mujeres). Es un CP receptor de población, con un elevado índice de envejecimiento poblacional (19,7% de personas de 60 años y más, respecto a la población total).

El 87,9% de las viviendas han sufrido penetraciones del mar tras la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos severos. Con el paso de tormentas tropicales o huracanes, el 62% de las viviendas ha sido afectado por derrumbes parciales, el 19,6% ha tenido daños leves, el 16,4% ha sufrido derrumbes totales y tan solo un 2,4% no ha recibido afectaciones (ver figura 1).

*Figura 1 Estado del fondo habitacional del CP Punta Brava*



Tiene cubierta la totalidad de su extensión por las redes técnicas: acueducto (96,4% de las viviendas), electricidad y telefonía; carece de red de gas y de alcantarillado. La mayor parte de la población vierte los residuales directamente al mar, a las zanjas de drenaje o a fosas individuales. Existen microvertederos y focos contaminantes dentro de la trama urbana (ver figura 2); la presencia de desechos sólidos en las calles y áreas de inundación por intensas lluvias, provocan obstrucciones, disparan la acumulación y retención del agua por tupiciones y tranques; estos son elementos que incrementan vulnerabilidad de la zona estudiada.

*Figura 2 Presencia de micro-vertederos en la zona encuestada de Punta Brava*



Carece de una estrategia de conservación de las vías (ver figura 3), por lo que su estado no es bueno. Déficit total de parqueos, lo cual interrumpe el flujo vehicular y contribuye al mal funcionamiento de la circulación en la ciudad.

Figura 3 Estado de la red vial en la zona encuestada de Punta Brava



### Aspectos económicos productivos

La principal actividad económica de esta comunidad es la pesca, por lo que se encuentran varios centros de producción y apoyo a esta rama.<sup>6</sup> Cubren la captura de pescado, langosta, jaiba y esponjas con las embarcaciones propias del lugar.

El turismo ha pasado a ocupar un papel preponderante en el desarrollo económico, donde la tendencia va a la prestación de servicios del sector estatal y del privado, los cuales poseen fuerza de trabajo con una gran tradición y capacitación. Se destaca el turismo de sol y playa. Posee instalaciones para el descanso y la recreación y se aprecia un auge en la agricultura urbana.

### Diagnóstico participativo de la percepción de riesgo ante el cambio climático

Los grupos de discusión y reflexión desarrollados en el proceso para profundizar en la percepción del riesgo y grado de preparación de la población, posibilitaron precisar que aún persisten insuficientes conocimientos para comprender y enfrentar el cambio climático. Revertir esta situación constituye el principal objetivo al que deben estar encaminadas las acciones de capacitación y educación ambiental llevadas a cabo con el protagonismo de los gestores comunitarios.

Los resultados obtenidos mediante un cuestionario *ad hoc* empleado en el marco del trabajo grupal reflejan que el 49,6% de los participantes manifestó no tener ningún dominio sobre el cambio climático y sus efectos, un 6,8% buen dominio, mientras que un 43,6% afirmó haber escuchado hablar del tema, aunque no lo domina a plenitud. Los efectos del cambio climático más percibidos por los participantes fueron el incremento de la frecuencia y magnitud de eventos hidrometeorológicos y el retroceso de la línea costera por el aumento del nivel medio del mar (ver figura 4).

6 Empresa Pesquera Industrial de Caibarién (EPICAI), Refugio de barcos y el Astillero.

Figura 4 Percepción de la población a los efectos del cambio climático



Respecto al *Plan de Estado para el enfrentamiento al Cambio Climático* (Tarea Vida), el 75,6% de la población señala no poseer ningún dominio, un 0,8% buen dominio, mientras que el restante 23,6% asegura haber escuchado del tema, aunque no lo domina a plenitud.

Desde esa premisa se recomienda desarrollar acciones de capacitación y de educación ambiental de forma que se potencie el protagonismo de los sujetos para aumentar la percepción de riesgo y su resiliencia ante el cambio climático.

## Conclusiones

La Educación Ambiental Comunitaria no escolarizada, es una vía para aunar la academia, el diálogo y las políticas, además de que potencia la participación de los sujetos en el enfrentamiento a las problemáticas que genera el cambio climático en asentamientos costeros con riesgo a desaparecer.

El modo comunitario se convierte en fortaleza para la Educación Ambiental Comunitaria no escolarizada, ya que propicia el diálogo y la participación protagónica en el enfrentamiento al cambio climático.

La Metodología del Autodesarrollo Comunitario es una herramienta, que favorece el diagnóstico participativo y el diálogo, a la vez que desarrolla la participación, cooperación y conciencia crítica de los sujetos desde, el diagnóstico participativo, en la población de Punta Brava, municipio Caibarien.



## Referencias

- Alonso, J.; Pérez, A.; Rivero, R.; Romero, E. y Riera, C.M. (2004). *El Autodesarrollo Comunitario. Crítica a las mediaciones sociales recurrentes para la emancipación humana*. Editorial Feijóo.
- Castro, G. (2016). *Proyecto de educación ambiental comunitaria para el desarrollo de la cultura ambiental turística de la población del Batey Reforma en Caibarién*. (tesis de doctorado). Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas.
- Castro, L. y Bosque, R. (2019). *Cambio Ambiental Global. Desafíos y alternativas en las apuestas por la sostenibilidad de la vida*. Editorial Rosa Luxemburg Stiftung.
- Centro de Estudios y Servicios Ambientales de Villa Clara (CESAMVC). (2021). *Informe técnico sobre la implementación del programa operativo anual del Manejo Integrado Costero*.
- Centro de Estudios y Servicios Ambientales de Villa Clara (CESAMVC). (2021). *Informe primer semestre del proyecto: Construyendo Resiliencia Costera en Cuba a través de soluciones naturales para la adaptación al Cambio Climático*. <https://www.ipf.gob.cu/es/content/plan-general-ordenamiento-urbano-ciudad-caibarién> PGOU. (2019).
- Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). (2016). *Programa Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Sostenible: 2016-2020*. CITMA.
- Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). (2016). *Estrategia Ambiental Territorial*.
- Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). (2017). *Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático en la República de Cuba. Tarea Vida*. CITMA.



# Los diálogos entre el Estado peruano y los pueblos indígenas amazónicos (2001-2020)

Carlos Antonio Martín Soria Dall'Orso<sup>1</sup>

## Introducción

La consolidación de la democracia, la progresiva deslegitimación del autoritarismo burocrático y los procesos de organización de los movimientos de nuevas identidades sociales, han favorecido un empoderamiento de las demandas de los actores sociales y grupos que han surgido desde finales de 1960 en la Amazonía peruana. Esto puede ser mejor visto en los procesos de negociación entre los pueblos indígenas y el gobierno peruano en muchos casos pero, sobre todo, en aquellos que ocurrieron en 2001 y 2009. Los pueblos indígenas han aumentado el impacto de estos procesos en las políticas públicas mediante la ampliación de la esperanza de mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales. Por lo tanto, el contexto político nacional se ha visto influenciado positivamente por la promulgación de la Ley de Consulta Previa, que ha establecido un cambio significativo en la relación entre los pueblos indígenas y el Estado. Esta ley ayuda a sentar las bases para el diálogo intercultural en el desarrollo de las políticas públicas.

De otro lado, una revisión de los procesos judiciales constitucionales en defensa de los derechos indígenas, provee evidencias de algunos temas comunes sobre el ejercicio de la democracia en el Perú desde la perspectiva de los movimientos sociales y las poblaciones indígenas y tradicionales. En particular, en los procesos de otorgamiento de recursos naturales o de su afectación por la implementación de proyectos de inversión, infraestructura o desarrollo.

Estos temas son un retroceso respecto del respeto del derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada, con una institucionalidad poco proactiva y garantista, el incumplimiento del Estado de sus obligaciones de apoyo técnico o capacitación a los pueblos indígenas y sus organizaciones<sup>2</sup> y la ausencia de esta variable en los otros sectores, dificulta la gestión social temprana y la protección de los derechos de esta población. En este contexto, la seguridad jurídica de los territorios indígenas es afectada por la superposición de derechos de privados, mientras que las organizaciones indígenas enfrentan el desafío de fortalecer sus equipos técnicos para hacer uso de las instituciones públicas y sus procesos administrativos para proteger efectivamente los derechos indígenas.

181

---

1 Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Ciencias Sociales con mención en Estudios Amazónicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador y Doctor en Filosofía por la Universidad Flinders de Australia del Sur. Es docente e investigador del Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía INTE PUCP y en la Universidad Agraria Nacional La Molina. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO Cambio Ambiental Global Metabolismo Social Local. Contacto: carlosantoniomartin@gmail.com

2 Como en el caso de los mandatos de la ley forestal y sus reglamentos, en particular el Decreto Supremo 021-2015-MINAGRI para impulsar el manejo forestal comunitario, o del Convenio OIT 169 de respetar la institucionalidad tradicional de los pueblos indígenas y sus organizaciones.

Las políticas públicas indígenas son el resultado de la interacción entre factores del derecho internacional, el derecho nacional, las instituciones encargadas del control y cumplimiento y una gama de actores variados (económicos, políticos y sociales), así como también actores disruptores como el crimen y la ilegalidad. El derecho internacional y el derecho nacional pueden interactuar de manera sinérgica y concatenada, o pueden tener espacios grises de cumplimiento, desencuentros o abierta colisión por causa del contexto político, económico y social.

La construcción efectiva de una política pública requiere de recursos técnicos, económicos y procedimentales para pasar del discurso general a la gestión integrada de la legislación en una práctica de los casos individuales específicos. Las normas declarativas no bastan. Es necesario proveer a la política de un conjunto de instrumentos (normas que estipulan obligaciones, derechos, recompensas y penalidades asociadas al incumplimiento); una estructura institucional encargada proactivamente de ejecutar la política (sectorial o intersectorial; central o multinivel); los procedimientos, metodologías, criterios de decisión y los programas de naturaleza administrativa y técnica que especifican los pasos a seguir para aplicar la política; y mecanismos operativos para ejecutar cotidianamente las decisiones que conduzcan a lograr el efecto deseado por la política que se implementa (Charpentier e Hidalgo 1999).

En el marco del crecimiento de la economía nacional y la inversión entre 2001 y 2020, se incorporaron nuevas áreas de operación de industrias extractivas y otras inversiones incluían territorios indígenas, desafiando la gobernabilidad de dichas áreas, ya de por sí con poca presencia efectiva del Estado.

En 2003, Perú redujo las regalías que pagan las empresas petroleras, lo que produjo un incremento de la superficie concesionada a empresas petroleras en la Amazonía peruana, la que pasó de ocupar una superficie equivalente al 13% en 2004, a cubrir casi el 70% de esta en 2010 (Birx 2010). Esta expansión se caracterizó por pobre gestión ambiental, insuficientes recursos para el sistema de control ambiental, gestión social voluntaria sin estudios de impacto social y ausencia del monitoreo y sanciones por el cumplimiento de los acuerdos entre las industrias y la población.

A lo largo de dos décadas, varios episodios de negociación entre el Estado y los pueblos indígenas han dejado una huella evidente en la política pública peruana. Este texto revisa esos casos para identificar hallazgos y aprendizajes sobre las visiones de desarrollo, el cumplimiento de las obligaciones estatales y la autonomía indígena (Ver tabla 1).

Tabla 1 Diálogos Estado peruano/pueblos indígenas 2001-2021

| Proceso     | Año inicio | Año fin | Gobierno                      | Sector lidera    | Acción OOI | Duración | Productos             |
|-------------|------------|---------|-------------------------------|------------------|------------|----------|-----------------------|
| 1. CEMCN    | 2001       | 2001    | Paniagua                      | PCM INRENA/SETAI | Participa  | 6 meses  | Plan                  |
| 2. MNDCF    | 2002       | 2004    | Toledo                        | MINAG/INRENA     | Participa  | 3 años   | 35 normas             |
| 3. RBOAY    |            | 2008    | García                        | INRENA           | Participa  | 3 años   | RBOAY en UNESCO       |
| 4. LFFS     | 2010       | 2015    | García                        | Congreso         | Participa  | 6 meses  | Ley                   |
| 5. CLPI     | 2011       | 2011    | Humala                        | GTI/MINCUL       | Participa  | 6 meses  | Múltiples proyectos   |
| 6. RLFFS    | 2014       | 2015    | Humala                        | SERFOR           | Participa  | 6 meses  | 4 RLFFS con CP        |
| 7. COVID-19 | 2020       | 2021    | Vizcarra<br>Merino<br>Sagasti | MINSA-MEF        | Amparo     | 1 año    | Fallecidos Infectados |

## 1) Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas CEMCN

En 2001, durante el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001), las organizaciones indígenas Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central (ARPI-SC), la Federación de Comunidades Nativas Yanesha FECONAYA y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Campesinas Agroforestal del Perú (COICAP), le propusieron constituir un espacio de diálogo para atender la grave problemática que afectaba a los pueblos indígenas amazónicos. El gobierno creó la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas apoyada por una Mesa de Diálogo y Cooperación, encargada de elaborar un Plan de Acción sobre ocho asuntos prioritarios (Decreto Supremo 15-2001-PCM), con el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI-PROMUDEH) a cargo de conducir el proceso (CEMCN, 2001).

Funcionarios, federaciones indígenas y ONGs discreparon y concordaron —durante seis meses— en desarrollar el contenido del Plan de Acción. Al inicio del proceso de diálogo y concertación, los representantes de cada sector se percibían unos a otros desde los estereotipos. Una larga experiencia de relaciones entre dirigentes indígenas y la administración de áreas protegidas, el enfoque de control y vigilancia en las áreas protegidas y la inexistencia de un equipo de ciencias sociales dentro de la autoridad de áreas naturales protegidas, favorecían la desconfianza. Durante el proceso de diálogo, y con el avance del debate, la exposición detallada de los puntos de vista y diferencias y la construcción de consensos entre múltiples partes, posibilitó compartir posiciones y la propuesta de soluciones que eran defendidas —por igual— por los varios sectores participantes en la mayoría de los casos. Al final del proceso de negociación de la CEMCN, se había construido confianza en la capacidad de dialogar entre las partes y llegar a acuerdos sensatos.

El gobierno de Paniagua publicó el Plan de Acción Prioritaria en la separata de Normas Legales del diario *El Peruano*. Si bien el plan no fue aprobado por un Decreto Supremo y otra norma legal, el haber plasmado en blanco y negro las demandas indígenas y haber concordado en posibles soluciones, proveyó al Estado, en particular al INRENA y a la SETAI, pero también a otros sectores, de una hoja de ruta para resolver conflictos con los pueblos indígenas y de esa manera asegurar el buen suceso de sus intervenciones en campo.

El plan identificó acciones para garantizar los derechos de propiedad de la tierra y la seguridad jurídica de las comunidades nativas de la Amazonía, entre ellas, ampliar la educación intercultural bilingüe y en todos los niveles, construir un sistema intercultural de salud y ampliar la cobertura de la salud pública, paz y seguridad, participar en la gestión y beneficios de las áreas naturales protegidas, beneficios del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de su entorno, protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y respeto de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.

Un primer resultado positivo fue destrabar el establecimiento de la Reserva Comunal El Sira (Decreto Supremo 037-2001-AG), sobre 616 413 hectáreas rodeadas de 54 comunidades nativas asháninka, yanesha y shipibo-conibo en Huánuco, Pasco y Ucayali. Otras 3 reservas comunales se crearon entre 2001 y 2004. Estas áreas protegidas tienen una extensión de 1 624 154 hectáreas de tierras de acceso tradicional de pueblos indígenas. En 24 años, entre 1988 y 2012, se crearon 10 reservas comunales que protegen 2 166 613 hectáreas.

## **2) La Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal MND CF**

El Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales de 1990 (Decreto Legislativo 613/1990), dispuso actualizar los instrumentos y procesos de gestión forestal mediante una nueva ley forestal. Entre 1990 y 2000 varios intentos de producir una nueva ley fueron boicoteados por representantes del sector maderero que se negaban a reconocer a otros actores con interés en la política forestal, menos aún pueblos indígenas u ONGs de conservación.

La aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308, del 16 de julio de 2000, eliminó los contratos menores a 1 000 hectáreas que proveían de madera sin ninguna gestión al comerciante. La ley contenía normas transitorias para permitir una aplicación gradual de la norma que debería poner fin a ese sistema. Mientras la ley fue promulgada por el Presidente de la República, con el respaldo del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), en Iquitos, 5 000 personas marchaban por la ciudad en rechazo a la nueva ley forestal. Esta protesta fue impulsada por comerciantes y madereros que habían puesto su maquinaria pesada y sus agitadores en las calles.

La organización campesina Federación Agraria de Madre de Dios (FADEMAD) y la organización indígena yanesha FECONAYA, con el apoyo técnico del equipo multidisciplinario forestal del Foro Ecológico y COICAP formularon una propuesta ampliatoria de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en base a los aportes de talleres multisectoriales y regionales en Tingo María, Iquitos, Madre de Dios, Pucallpa y dos encuentros nacionales en Lima.

Un primer paso de acercamiento entre el Estado, pueblos indígenas, madereros y otros actores del sector forestal, tuvo lugar el 8 de abril de 2001. Una propuesta de concertación planteada por el Foro Ecológico, COICAP, Cámara Nacional Forestal y el Capítulo de Ingenieros Forestales del Colegio de Ingenieros del Perú (CIP-CIF), se cristalizó en una jornada de trabajo en la sede de esta última organización para elaborar aportes al reglamento de la nueva ley forestal, en la que INRENA recogió una serie de propuestas de las organizaciones indígenas, sociales, ONGs y expertos.

El paso decisivo se dio el 2 de enero de 2002 cuando el Ministro de Agricultura, Álvaro Quijandría, firmó un acuerdo con empresarios, indígenas, ONGs y otros, para llevar adelante la implementación de la nueva ley forestal a través de un concurso público con concesiones de 5 000 a 10 000 hectáreas. Esta sería la *Mesa de Diálogo y Concertación Forestal*, creada por el Ministro Quijandría de manera práctica, pero sin una norma legal de respaldo. Este colegiado acordó el establecimiento de un cronograma de implementación de la legislación forestal para asegurar el otorgamiento de las primeras concesiones hacia el mes de abril de 2002. Entre 2002 y 2004, un activo proceso de negociación en apoyo a la reforma en el sector forestal, el otorgamiento de concesiones forestales, el uso de planes de manejo y la promoción del valor agregado en el sector forestal, produjo casi cuarenta normas complementarias que permitieron otorgar concesiones forestales sobre 7.4 millones de hectáreas de bosques tropicales amazónicos.

### **3) La Reserva de Biosfera Oxapampa Asháninca Yanesha RBOAY**

Yaneshas y ashánincas han demandado la recuperación de sus territorios, fraccionados por la colonización promovida desde 1850 en adelante. A partir de 1974 se titularon como comunidades nativas la parte de sus territorios tradicionales directamente en posesión, como sus tierras agrícolas y al área inmediata a sus asentamientos. Sin embargo, no se les garantizó ningún derecho sobre las tierras a las que usualmente ingresan para cosechar recursos naturales como es el caso de las cordilleras del Yanachaga Chemillén. Así, la creación sucesiva del Parque Nacional Yanachaga Chemillén (1986), el Bosque de Protección Yanachaga Chemillén (1987) y la Reserva Comunal Yanesha (1988), fueron vistas por los indígenas como una oportunidad de proteger —de alguna manera— dichas áreas de acceso tradicional. En este contexto se propuso la idea de la creación de una reserva de biosfera que integrara estas áreas protegidas con la población local como un modelo de aprovechamiento sostenible.

Desde los actores indígenas y las organizaciones socioambientales se vio la posibilidad de ampliar la protección más allá de objetos de conservación clásicos, usualmente aislados o individuales, para proponer una visión más integral como protección de la cuenca hidrográfica con conceptos como los servicios ecosistémicos, por ejemplo, en la provisión de agua y, por tanto, el ordenamiento y promoción de la sostenibilidad de las actividades económicas que ocurren en la provincia, priorizando una visión de desarrollo provincial. De otro lado, una reserva de biosfera podría permitir promover la buena gobernanza democrática de la gestión de recursos naturales, en particular de las áreas protegidas tan

distorsionadas por su confinamiento o en una ONG tutelar o en el sistema estatal, pero definitivamente alejada de la práctica cotidiana de los actores sociales y económicos, peor aún, de los niveles local y regional del Estado.

A partir de 2004 se retomó la propuesta de una reserva de biosfera como un ámbito para discutir la construcción del desarrollo provincial, abriendo espacios para la participación de las organizaciones de los pueblos indígenas, de la sociedad civil organizada, y no solo de las autoridades electas o los gremios productivos. Para todos los sectores la propuesta de una reserva de biosfera permitía facilitar las oportunidades de interactuar, debatir, coordinar y concertar acciones y políticas entre los múltiples actores y autoridades de la provincia, para avanzar en la promoción de los intereses de los actores económicos, sociales, de conservación y gubernamentales en el marco de una visión consensuada.

Una primera propuesta de creación de la reserva de biosfera en Oxapampa estaba imbuida de una visión de conservación sin mucho diálogo y negociación con los pueblos indígenas, cuyo único objeto de conservación era el Parque Nacional Yanachaga Chemillén. Gracias a la presión de las organizaciones indígenas como FECONAYA, la Asociación de Nacionalidades Asháninka del Perú (ANAP), la Federación de Comunidades Nativas de Puerto Inca (FECONAPIA), la Unión de Nacionalidades Asháninka y Yanesha (UNAY), la Asociación para el Manejo de la Reserva Comunal Yanesha (AMARCY) y sus aliados, como el Instituto del Bien Común, el proceso se benefició de la participación de los pueblos indígenas y su presencia reorientó el proceso para que la Reserva de Biósfera Oxapampa Asháninka Yanesha abarcara toda la provincia de Oxapampa, incluyendo las tres áreas protegidas.

En noviembre de 2005, en una reunión del Consejo de Ministros Descentralizado, realizada en Oxapampa, el presidente Alejandro Toledo (2001-2006) anunció que apoyaría la nominación de la Reserva de Biósfera Oxapampa Asháninka Yanesha a la UNESCO. Poco más de 100 años de los primeros colonos a Oxapampa, ahora indígenas y descendientes de colonos tenían una propuesta común. Este hecho fortaleció el expediente técnico que recibió el ministro Brack y su negociación política para lograr el respaldo a la propuesta en el gabinete. No había como negarle respaldo a un proceso en el que toda la provincia mostraba consenso. El gobierno peruano remitió la propuesta a la UNESCO en París. En enero de 2010 el Comité Consultivo del Comité MAB de la UNESCO recomendó su reconocimiento, el que ocurrió mediante Resolución de esta institución de 2 de junio de 2010.

La Reserva de Biósfera Oxapampa Asháninka Yanesha ocupa la provincia de Oxapampa (1 801 664 hectáreas), e incluye los distritos de Oxapampa, Chontabamba, Huancabamba, Pozuzo, Palcazú, Villa Rica Puerto Bermúdez y Constitución, y áreas protegidas como el Parque Nacional Yanachaga Chemillén, la Reserva Comunal Yanesha, la Reserva Comunal *El Sira*, el Bosque de Protección San Matías, San Carlos y dos áreas de conservación municipal: el Bosque de Sho'llet y Yanachaga Mirador. La reserva alberga 93 200 personas (60% rural, 40% urbano) en centros poblados, tierras comunales, áreas ganaderas, agrícolas y forestales. Unos 8 037 habitantes son yaneshas en 60 comunidades nativas agrupados en FECONAYA, UNAY, FECONAPIA y 10 825 asháninkas en 96 comunidades nativas mayormente en Puerto Bermúdez y Constitución (Cruz, 2014, pp.90-94). Esta población desarrolla agricultura en las partes altas con café, granadilla, palta, cítricos mientras en la parte baja se produce



cacao, achiote, maíz, yuca, plátanos, arroz. Hay actividad forestal en los distritos de Palcazú, Puerto Bermúdez y Constitución.

La experiencia del proceso de establecimiento de la Reserva de Biosfera Oxapampa Asháninka Yanesha fue novedosa en cuanto a la participación de los pueblos indígenas en la política regional en Oxapampa. Los pueblos indígenas lideraron las instancias regionales de formulación de una propuesta de reserva de biosfera entre 2006 y 2010, mientras que entre 2011 y 2015 el liderazgo fue asumido por las municipalidades (Provincial de Oxapampa y Distritales). La participación indígena fue crucial para consolidar la propuesta de reserva de biosfera y darle soporte social. El hecho de que esta participación indígena también incluyera una alianza con las municipalidades, permitió atraer la atención del poder ejecutivo sobre la propuesta y su posterior respaldo y presentación ante la UNESCO.

Este logro muestra a un movimiento indígena vinculado al ejercicio democrático y participativo de la gobernanza, expresado en la toma de decisiones y participación de los actores sociales y de los varios niveles de gobierno en la provincia. Este es un esfuerzo y contribución decisiva para generar espacios de intercambio y mutuas influencias en el actuar y decidir, así como en favor de la maduración de los actores políticos como el movimiento indígena, los inversionistas (muchos descendientes de colonos y otros de migrantes andinos) y las ONGs que actúan en la provincia.

#### **4) El diálogo post Bagua y la aprobación de la Ley Forestal y la Ley de Consulta Previa**

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308/2000, introdujo el concepto de concesiones forestales y exigió cierto nivel de manejo en todas las modalidades de aprovechamiento forestal. En el 2008, la aprobación sin consulta previa a los pueblos indígenas de una nueva Ley Forestal y de Fauna mediante el Decreto Legislativo 1090/2008 por el Poder Ejecutivo, dado gracias a la delegación otorgada por el Congreso para la aprobación de casi un centenar de Decretos Legislativos, causó malestar en las organizaciones indígenas amazónicas, las comunidades campesinas y otros grupos considerados vulnerables, principalmente de la Amazonía.

Ello se sumaba al impacto de la política de promoción del otorgamiento de lotes petroleros y concesiones mineras que eran una amenaza a la integridad territorial de los pueblos indígenas. Ello condujo a los paros indígenas de 2008 y 2009 y a los lamentables sucesos del 5 de junio del 2009. El 25 de junio de 2009, el premier Yehude Simon viajó a la Selva Central a iniciar una negociación entre el Estado y los pueblos indígenas, representados en organizaciones como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria CNA, la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), entre otras, mientras la directiva de AIDESEP, que había liderado el paro, se encontraba denunciada y en la clandestinidad.



Como resultado del acuerdo de un diálogo entre Estado y pueblos indígenas se formaron cuatro mesas de trabajo: a cargo de investigar los sucesos de Bagua (Mesa 1), de revisar los Decretos Legislativos cuestionados (Mesa 2), de elaborar una propuesta de Ley de Consulta Previa (Mesa 3), y de actualizar el Plan de Acción Prioritaria de 2001 para convertirlo en una Propuesta Nacional de Desarrollo Amazónico (Mesa 4). Entre junio y diciembre de 2009 las mesas de trabajo bullían con el aporte de principios como el de interculturalidad; la promoción de la equidad y la inclusión social; la aplicación del enfoque ecosistémico; la participación ciudadana; la consulta previa, libre e informada; la aplicación de instrumentos de gestión y protección para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial; la protección y promoción de los conocimientos tradicionales; la armonización de la política forestal y la política agraria, entre otros.

Los resultados positivos de este diálogo se vieron cuando:

1. El 21 de julio del 2011 el Congreso de la República, luego de un proceso singular de consulta previa a los pueblos indígenas promulgó la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y en febrero 2012 se encargó al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) iniciar su reglamentación.
2. El 6 de setiembre de 2011 se promulgó la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Estado consagró en ley el derecho de estas comunidades a ser consultadas de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas y los planes, programas y proyectos de desarrollo que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo.

## **5) Los Reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

Una vez aprobada la Ley Forestal y de Fauna Silvestre 29763/2011, SERFOR elaboró, desde 2012, un conjunto de propuestas publicadas en diciembre de 2013 para recibir comentarios del público hasta febrero de 2014. En el proceso de construir el texto del nuevo reglamento, se contó con la opinión y sugerencias de comunidades indígenas, ONGs, organismos oficiales, colegios profesionales, empresas del sector y otras entidades comprometidas con esa norma. Así se dio un proceso de revisión participativa de las contribuciones, lo que resultó un texto en borrador en julio de 2014, que presentado a proceso de consulta por los pueblos indígenas, de julio a diciembre de 2014.

El desarrollo de las propuestas de reglamentos se realizó en el marco de la Ley de Consulta Previa y con el apoyo de un Grupo Intersectorial ad hoc integrado por el Ministerio de Cultura, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio del Ambiente, Ministerio de la Producción y el Consejo Interregional Amazónico, que acompañaron al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, como ente rector en la implementación del derecho a la Consulta Previa, en todas las etapas del proceso de consulta de la reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, brindando asistencia técnica a la entidad promotora y a los pueblos indígenas.

El proceso fue pautado según las etapas recomendadas por la ley de consulta previa (identificación de la medida y de los pueblos indígenas; la publicidad, en que el SERFOR entregó la propuesta de medida administrativa y el plan de consulta; la información; la evaluación interna por los pueblos indígenas, el diálogo y la decisión). El 30 de septiembre del 2014, SERFOR presentó la propuesta definitiva a consulta previa con los pueblos indígenas.

Las organizaciones indígenas, principalmente AIDESEP y CONAP, identificaron las normas con las que discrepaban, así como también, elaboraron propuestas de normas complementarias como el procedimiento de exclusión y compensación de concesionarios forestales cuyas áreas estaban superpuestas sobre comunidades y, por tanto, debían ser redimensionadas respetando el derecho indígena, la propuesta de lineamientos y criterios específicos para determinar los niveles de aprovechamiento en comunidades nativas, los lineamientos, los planes de manejo en comunidades nativas y la elaboración de modelos de contratos entre comunidades y terceros para el aprovechamiento de recursos forestales. Se desarrollaron talleres descentralizados sobre el proceso de consulta del reglamento y las propuestas de normas complementarias en varias ciudades amazónicas y en Lima. SERFOR brindó acompañamiento para los referidos eventos, así como asistencia técnica de la FAO para elaborar las propuestas de normas complementarias en mesas de trabajo con las organizaciones indígenas.

El 16 de marzo de 2015 los ministros de cultura y de agricultura y los representantes de las siete organizaciones indígenas participantes finalizaron el proceso de consulta previa de los Reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763/2011. El 30 de setiembre de 2015 se publicaron cuatro reglamentos para la gestión forestal (Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI), para la gestión de fauna silvestre (Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI), para la gestión de plantaciones y sistemas agroforestales (Decreto Supremo 020-2015-MINAGRI), para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y campesinas (Decreto Supremo 021-2015-MINAGRI).

## **6) COVID-19**

El 17 de marzo de 2020, AIDESEP y sus organizaciones regionales ratificaron la cuarentena nacional en las comunidades nativas, cerrando el ingreso de foráneos y la salida de comuneros, salvo emergencias. El cierre debió darse con acciones pacíficas, pero firmes e informando a las autoridades locales, y con el apoyo de los gobiernos locales. Se recomendó aplicar en las comunidades las medidas de control y desinfección señaladas por las autoridades estatales y difundir intensamente en programas radiales en sus idiomas, con apoyo de los gobiernos locales. También exigieron a las empresas acatar la cuarentena, desmovilizar a su personal y evitar el tránsito por las comunidades. Similares pedidos se reiteraron en sucesivos pronunciamientos durante 2020 y 2021.

El gobierno evitó dialogar con las organizaciones indígenas formalmente. Sin saber adónde orientar sus recursos el gobierno anduvo ciego durante 2020, mientras los programas sociales y los bonos llevaban confusión y algunos contagios a las comunidades nativas. Las respuestas estatales fueron normas declarativas, incrementos de presupuesto, compras,

suministros, pero ninguna logística para hacerlos realidad en las comunidades nativas donde viven los beneficiarios.

Al mismo tiempo, la demanda de AIDSESP y sus organizaciones fue de que se implementara una política nacional de salud que llevara atención médica a las comunidades nativas, previniera la expansión del COVID-19, así como el dengue, la malaria, el VIH, entre otros. A estos pedidos se sumaron el Sínodo de Obispos de la amazonía peruana, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, además de estar alineados con las propuestas de la OPS y el Banco Interamericano del Desarrollo sobre cómo superar la emergencia.

El gobierno siguió con las negativas a sentarse en una mesa y recibir actualizaciones de la situación en las comunidades nativas impactadas por la propagación de la COVID-19. La respuesta de los funcionarios del gobierno fue preparar la infraestructura administrativa para las compras y fortalecer la red de hospitales. Mientras la desatención del nivel de la posta de salud en la comunidad nativa favoreció que la COVID-19 llegara hasta distritos remotos.

El 18 de abril de 2020, Lizardo Cauper, Presidente de AIDSESP, propuso al ejecutivo implementar kits de bioseguridad (mascarillas, guantes, alcohol, y demás); garantizar que los alimentos provistos por las municipalidades llegaran también a las comunidades nativas y no solo a las áreas urbanas; y la implementación de un comando intercultural, es decir, un equipo de personas que garantizara la llegada de la ayuda y medicamentos a las postas médicas en las comunidades en situación de emergencia. “Nos sentimos discriminados por el gobierno peruano” —señaló Lizardo Cauper— “ya vamos 32 días sin un plan de atención médica sanitaria a los pueblos indígenas. Tenemos derecho a ser atendidos como todo peruano”. En el caso de Loreto, donde se ubica la mayor cantidad de comunidades nativas (1 200), las postas están desabastecidas y con el cierre de comunidades por ríos y carreteras las cosas se complican mucho más (AIDSESP, 2020).

Tres meses después, en julio de 2020, AIDSESP interpuso una Acción de Amparo demandando la implementación de la política nacional de salud también en las comunidades nativas. El Quinto Juzgado Constitucional dilató en exceso un sumarísimo proceso que debió resolverse en 30 días y que ya cumple dos años sin resolver.

## **Primeras constataciones**

Las experiencias de las CEMCN (2001), la MNDCE (2002-2004) y Post Bagua (2009) son experiencias con impulso ministerial y respaldo de la Presidencia del Consejo de Ministros, que llevaron a la generación de normas de gestión pública para conciliar los intereses económicos, sociales y ambientales. Estas experiencias sugieren que para el Estado peruano las mesas de diálogo con los pueblos indígenas sirven como válvulas de escape a la tensión creada por conflictos socioambientales, derivados de la incomunicación entre el funcionario y uno de los beneficiarios de las políticas públicas: los pueblos indígenas.

A lo largo de estos procesos de diálogo, los representantes de las industrias extractivas que ejercen la representación corporativa en materia de desarrollo de políticas públicas,

pasaron a ser más activos en su representación en estos espacios en todos los niveles y en defensa de sus intereses gremiales.

Establecer la RBOAY fue una oportunidad para la colaboración entre federaciones indígenas y sus miembros, gobiernos locales, el sistema de áreas protegidas y empresarios de la provincia, para concertar la construcción del desarrollo sostenible de esta y contribuir con recomendaciones para una mejor gestión sostenible.

El desarrollo y aprobación de los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en el marco de los lineamientos de la Ley de Consulta Previa, es un avance en el desarrollo de políticas públicas en el manejo de recursos naturales y un medio efectivo para la mejora de las relaciones entre Estado y pueblos indígenas y el aporte de estos últimos a las políticas públicas.

El desarrollo del diálogo para los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se benefició de las oportunidades que ofrecía el inicio de la promoción de esquemas para la reducción de emisiones por deforestación y degradación, que impulsan plantaciones privadas en apoyo a la recuperación de tierras y bosques degradados, así como el manejo forestal comunitario y otras oportunidades vinculadas con la conservación de los bosques.

Para implementar una política nacional de salud que atienda a los pueblos indígenas es importante que se dé una respuesta global desde el gobierno que sea construida en diálogo con las organizaciones indígenas regionales, quienes mejor conocen cómo atender las necesidades de sus bases para poder construir soluciones que atiendan la particularidad de la situación de salud de cada comunidad, al mismo tiempo que se atiende la prestación del servicio de salud y apoyo médico en el mundo rural. Es necesario mirar un mapa para saber la distribución espacial de los beneficiarios y de la infraestructura estatal que podría ayudar a cumplir el desafío, así como la infraestructura social y sus redes existentes en una provincia.

De otro lado, es necesario conocer la historia y tradiciones de los pueblos indígenas que serán beneficiarios y otros factores que ayudan a entender por qué es más eficiente o no una media u otra. Sin embargo, como muestra el caso de la pandemia COVID-19 en el Perú, los débiles gobiernos de Vizcarra y Sagasti rehuyeron el diálogo directo y prefirieron el camino de las adquisiciones de maquinarias y equipos para los centros hospitalarios, sin entender la urgencia de atender al nivel 1 de los establecimientos de salud en las comunidades nativas y campesinas.

## **Conclusiones**

Mientras Colombia va a cumplir tres décadas con su Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (Decreto 1397/1996), con representación del gobierno nacional, los provinciales y las organizaciones indígenas, en Perú los esfuerzos de diálogo estructurado no han durado más de 6 meses alrededor de una mesa. El Estado peruano y los pueblos indígenas amazónicos tienen unas relaciones de diálogo y comunicación esporádicas, intermitentes y

no logran acumular conocimiento y ni atesorar el generado. De un lado, no hay un espacio formal y permanente de comunicación y diálogo entre el Estado peruano y los pueblos indígenas. De otro, el Estado peruano no tiene un aparato de funcionarios preparado para la gestión social y, menos aún, preparados para la atención de las políticas públicas en favor de los pueblos indígenas, tal como establece el derecho internacional de los pueblos indígenas y la legislación nacional.

El único ente del Estado peruano responsable de la política de pueblos indígenas, desde 2008, es el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura. Sin embargo, la gestión de políticas públicas de los sectores: forestal, áreas protegidas, energía y minas, transportes y comunicaciones, entre otros, pueden tener un profundo impacto sobre los pueblos indígenas si no tienen personal especializado para la salvaguarda de los derechos de estos ciudadanos.

Construir una política pública requiere de recursos técnicos, económicos y procesales para convertirla en una práctica efectiva y cotidiana de la administración. Podemos decir que la política pública en materia indígena está lejos de haberse consolidado o de haber logrado avanzar lo suficiente para moverse por su propio impulso. Por ello, el debate sobre el contenido y características del cumplimiento del Estado de sus obligaciones para con los pueblos indígenas se da en el espacio judicial, mientras que la perspectiva de una institucionalidad estatal proactiva en materia de derechos indígenas sigue siendo un deseo por cumplir.

## Referencias

- AIDSESEP. (18 de abril de 2020). *33 días sin un plan de atención médica sanitaria a los pueblos indígenas en medio del COVID-19*, <http://www.aidesep.org.pe/noticias/33-dias-sin-un-plan-de-atencion-medica-sanitaria-los-pueblos-indigenas-en-medio-del-covid>
- Birx, J. (ed.). (2010). *21st Century Anthropology: A Reference Handbook*. Los Ángeles, Londres, Nueva Deli, Singapur y Washington D.C. Sage Publications.
- Charpentier, S. e Hidalgo, J. (1999). *Las Políticas Ambientales en el Perú*. Agenda Perú.
- Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas CEMCN. (31 de mayo de 2001). *Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios. Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas creada por Decreto Supremo 15-2001-PCM*.
- Congreso de la República. (2000). Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308 de 2000.
- Congreso de la República. (2011). Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios. Ley 29785.
- Congreso de la República. (2011). Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Ley 29763 de 2011.
- Cruz, Z. (2014). *Percepción Local del Impacto de la Conservación sobre la Población Rural en Áreas Naturales Protegidas Reserva de Biosfera Montseny (España) y Reserva de Biosfera Oxapampa Ashaninka Yanasha (Perú)*. (tesis de doctorado). Institut de Ciència i Tecnologia Ambiental-Universitat Autònoma de Barcelona.
- Decreto Legislativo 613. (1990). Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Perú.
- Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI. (2015). Reglamento para la Gestión Forestal.
- Decreto Supremo 019-2015-MINAGRI. (2015). Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.
- Diario El Peruano. (2001). Plan de Acción Prioritaria para las Comunidades Nativas. Separata de Normas Legales del Diario El Peruano.
- Ministerio de Agricultura. (2001). Decreto Supremo 037-2001-AG. Crean la Reserva Comunal El Sira, comprendida en los departamentos de Huánuco, Pasco y Ucayali.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. (2009). Decreto Supremo 002-2009-MIMDES. Mesa de Diálogo Permanente entre el Estado y los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Ministerio de Agricultura y Riego. (2015). Decreto Supremo 020-2015-MINAGRI. Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales.
- Ministerio de Agricultura y Riego. (2015). Decreto Supremo 0212-2015-MINAGRI. Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2001). Decreto Supremo 15-2001-PCM. Constituyen Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas.

Presidencia de la República. (1996). Decreto 1397. Crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones. Bogotá.

Presidencia de la República. (2008). Decreto Legislativo 1090. Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

UNESCO. (2 de junio de 2020). Crea Reserva de Biosfera Oxapampa Asháninca Yanesha. (Resolución).



# Procesos de diálogo acerca del desarrollo en Argentina. El conflicto sobre la megaminería en Mendoza

Juan Carlos Travela<sup>1</sup>

## Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar el debate y los procesos de diálogo multiactorales respecto al desarrollo que se da en el contexto de una crisis socioambiental de magnitud inédita, considerada —desde el campo de los estudios críticos del desarrollo—, como una crisis de civilización que se manifiesta, tanto en el estado del ambiente como en múltiples dimensiones. A tal fin, se seleccionó como referente empírico el conflicto suscitado en diciembre de 2019 en la provincia de Mendoza, Argentina, tras el intento de modificación de la ley 7722 que inhabilita actividades como la minería a cielo abierto, ya que permite identificar una variedad de actores muy amplia, sus intereses, concepciones del desarrollo y el proceso de diálogo en torno a ello.

Tras esta introducción, el artículo se estructura en tres secciones. En la primera se debate en torno a los problemas socioambientales producidos por la concepción hegemónica del desarrollo, que se ha sostenido implícitamente, y que debe ser transformada en pos de plantear alternativas de desarrollo social y ecológicamente viables. Se continúa con una sección destinada a plantear los requerimientos para la planificación del desarrollo y así, las dificultades que se pueden encontrar en algunos espacios nacionales, para presentar, en la tercera sección, el estudio de caso señalado en el párrafo anterior.

Finalmente, en las conclusiones se reflexiona respecto a los límites al diálogo que se encuentran en la planificación del desarrollo y a una serie de interrogantes, entre ellas, cómo trascender del plano estrictamente académico a intervenir en el plano político, con proyectos sistémicos que estén a la altura de la crisis que se intenta enfrentar.

## Salir del mal desarrollo

Payne y Phillips (2012), señalan que el concepto de desarrollo nunca ha estado más necesitado de análisis que en la actualidad, ya que se utiliza en el discurso político de forma muy amplia, desmedida y acrítica en función de los intereses de cada uno de los actores en pugna.

Para Hidalgo-Capitán (2011), la *economía política del desarrollo* comienza en las décadas del '40 y del '50 del siglo XX, cuando autores de múltiples corrientes económicas comenzaron a teorizar y a hacer propuestas sobre el desarrollo de los países pobres, impulsados,

---

<sup>1</sup> Licenciado en Comercio Internacional y candidato a Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Becario de finalización de doctorado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Investigador - UNQ. Profesor de Desarrollo Económico e Investigador de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Contacto: juancarlostravela@hotmail.com

entre otros factores, por la descolonización en Asia, África y el nuevo escenario político internacional tras la segunda guerra mundial, el triunfo de la revolución keynesiana en el campo de ciencia económica y la creación de organismos dedicados al desarrollo. Sin embargo, siendo posible identificar al menos siete escuelas<sup>2</sup> que estuvieron en disputa en pos de hacer valer sus postulados ante la comunidad científica, la comunidad internacional y los artífices de la política de desarrollo de los países subdesarrollados, el sentido de desarrollo fue asumido sin discusión, al menos por las cinco de ellas que más trascendencia han logrado (Hidalgo-Capitán, 2011). Graña y Piqué (2017), resumen esta cuestión al señalar que el desarrollo para los países de bajos ingresos se ha entendido de forma mayoritaria como alcanzar el nivel de vida, el estatus, la fisonomía y la idiosincrasia que ostentan los países desarrollados.

Con mayor precisión Dos Santos (2002), afirma que se ha entendido al desarrollo como la adopción de normas de comportamiento, actitudes y valores identificados con la racionalidad económica moderna, caracterizada por la búsqueda de la máxima productividad, la generación de ahorro y la creación de inversiones que llevasen a la acumulación permanente de los individuos y, en consecuencia, de cada sociedad nacional. Convirtiéndose en la meta sociopolítica principal que debe buscar toda sociedad.

De esta forma, más allá de que las ideas respecto al desarrollo se han ampliado con el correr de los años y han introducido dimensiones sociales y ambientales, nunca han abandonado o cuestionado profundamente esta concepción inicial, que tiene implicaciones negativas para la humanidad (Unceta, 2009; Schiavo y Travela, 2019). Así, con los estudios del desarrollo se volvió hegemónica una noción de calidad de vida en donde la felicidad humana estaría estrechamente ligada a una creciente capacidad de consumo, ya que las necesidades humanas se encontrarían, desde esta perspectiva, igualmente en permanente expansión. En suma, la noción de éxito que se ha internalizado es la participación en el consumo ilimitado y en la cultura del acceso a todo (Lang, 2011).

Desde el campo de los estudios críticos del desarrollo se afirma que los resultados obtenidos durante el siglo XX vinieron a poner de manifiesto que el desarrollo, tal como había sido concebido por sus estrategias al finalizar la segunda guerra mundial, había derivado en un fenómeno capaz de empobrecer a personas y sociedades, de generarles pérdidas (de capacidades, de identidad, de recursos naturales), de restringir derechos y libertades y de provocar nuevos desequilibrios y desigualdades (Unceta, 2009).

Por este motivo, Lang (2019) se pregunta si es realmente atractivo participar en esta carrera por la acumulación de posesiones materiales, incluso si se hace exitosamente, debido a los resultados que el desarrollo produjo en los casos en que se les considera como tal. Tomando como referencia a la socióloga austriaca Veronika Bennholdt-Thomsen, destaca que, en el hemisferio norte del planeta, donde se está bien abastecido en términos materiales e incluso, saturados en muchos aspectos, se sufre de carencias, entre ellas, de contacto humano, de cercanía y de pertenencia a una comunidad que brinde seguridad.

---

2 Este autor las define como la escuela de la modernización, la escuela estructuralista, la escuela neomarxista, la escuela neoliberal, la escuela neoinstitucionalista, la escuela islamista y la escuela alternativa.

La permanente aceleración de la vida cotidiana termina por causar falta de tiempo para el ocio, para compartir y celebrar. Pero además de esta enajenación, provoca múltiples afectaciones a la salud física y mental, algunas de las cuales resultan mortales. Por ejemplo, en Alemania, 2 700 000 trabajadores sufrieron colapso por agotamiento en julio de 2015 y en Estados Unidos el mismo fenómeno se manifestó en un 62% de los empleados. A su vez, una sexta parte de la población adulta alemana vive con ataques de pánico que interfieren fuertemente sus rutinas, y en Japón y China existen términos específicos para designar la muerte o el suicidio por agotamiento (Lang, 2019).

Pero el problema tiene, además, otra faceta. La población que vive en países ricos alcanza a solo el 15% de la humanidad. Aun con el 85% de la humanidad viviendo en países de ingresos medios o bajos y una porción muy importante viviendo en la pobreza (Láge, 2015), la huella ecológica mundial,<sup>3</sup> que representa la exigencia que los seres humanos provocan sobre la capacidad de la tierra para suministrar recursos renovables y servicios ecológicos, alcanzó en 2012 un equivalente a 1,6 planetas (World Wildlife Fund, 2016). Ello explica el grado de deterioro que ha alcanzado el estado del ambiente y que, como afirma la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), la especie humana, entre otras especies, esté en serios riesgos de extinción.

En síntesis, la crisis socioambiental se configura de acuerdo a cómo el ser humano se apropia de la naturaleza y se manifiesta en el ámbito ambiental, pero por sobre todo, en el campo político, ético, energético, social, alimentario, cultural, y económico (Acosta y Brand, 2017). El nivel de huella ecológica demuestra lo que planteaba Furtado (1974), aunque se superaran en los países de ingresos medios o bajos los problemas tradicionales que han abordado los estudios del desarrollo, por ejemplo, restricción externa, estructuras productivas desequilibradas, términos de intercambio desfavorables, entre otros, el estilo de vida promovido por el capitalismo industrial ha de ser preservado para una gran minoría, dado que toda tentativa de generalizarlo provocará necesariamente el colapso del sistema.

En conclusión, se ha utilizado el término maldesarrollo para dar cuenta de algunos o de todos estos fracasos que han acabado por afectar, aunque de distinta manera, tanto a países considerados subdesarrollados como a la configuración del sistema mundial. De esta forma, es un concepto que va más allá de la noción de subdesarrollo, al que englobaría, para referir problemas que afectan al sistema en su conjunto y que representan una merma en la satisfacción de las necesidades humanas y en las oportunidades de las personas (Unceta, 2009).

Por último, si el desarrollo es la causa de esta crisis sistémica, preguntarnos qué desarrollo, es decir, abandonar el consenso implícito que ha sostenido gran parte del arco ideológico respecto a qué significa este concepto, es fundamental. Sin embargo, más allá de enunciar una definición que sea socialmente aceptable y ambientalmente sostenible, es de igual importancia problematizar respecto a cómo se reproduce el sentido de desarrollo y qué rol desempeñan en ello los distintos actores implicados.

---

3 Los cálculos de las huellas ecológicas nacionales y a nivel global se realizan a partir de una aplicación creada por Global Footprint Network, organización que proporciona los datos de huella ecológica utilizada en numerosas publicaciones de Naciones Unidas. Más información metodológica disponible en <https://www.footprintnetwork.org/resources/data/>

## Planificar el desarrollo

En línea con lo planteado por Payne y Phillips (2012), se podría plantear que el desarrollo se ha convertido en un significativo vacío, que adquiere sentido e identidad dentro de la discursividad política, que permite una apropiación del discurso, recreando comunidad, completándose de contenido dependiendo del sujeto y el fin de su uso (Palacios, 2018).

Gramsci (1981), sostiene que la función del Estado capitalista es la de adecuar la civilización a las necesidades del continuo desarrollo del aparato económico de producción. Pero también resalta que puede suceder que, en un determinado momento histórico, la dirección política y moral de un país no sea ejercida por el gobierno legal, sino por una organización privada y que las ideas que constituyen el terreno en el que se ejerce la hegemonía se encuentren en el mismo tejido social.

Esto tiene importancia. Cada actor en disputa intenta convalidar sus intereses con la sociedad, con la pretensión de convencer a la mayor parte de la población posible de que el desenvolvimiento de su actividad es lo que conlleva a la sociedad en su conjunto hacia el desarrollo. La *licencia social*, que muchas veces entra en juego y avala un tipo de actividad y frena otras<sup>4</sup>, es donde debe estar el foco de atención, y depende de la disputa por la hegemonía, teniendo en cuenta que no solo depende de los gobiernos de turno sino, también, del resto de la sociedad y, por sobre todas las cosas, del rol de los poderes concentrados. Ya lo remarcaba Gramsci, incluso en su época, donde la concentración del capital no alcanzaba los niveles de la actualidad.

Payne y Phillips (2012), sostienen que el desarrollo tiene tres rasgos distintivos:

1. Es objeto de estrategia, es decir, solo tiene sentido pensar el desarrollo como una meta intencionada y es necesario que haya algo o alguien que pueda desarrollarse.
2. Posee una dimensión ideológica que está inmersa dentro del significado del desarrollo.
3. Se sitúa y condiciona en un contexto histórico.

A lo que se propone sumar, como cuarto rasgo, que se sitúa y condiciona en un contexto geográfico.

Considerando el primer rasgo, desde un enfoque centrado en la unidad nacional, Cuervo y Mattar (2014) afirman que a partir de la visión de lo que se quiere lograr, se acuerdan las políticas necesarias para alcanzarla. En este sentido, la planificación para el desarrollo apunta a definir contenidos, objetivos y metas, es un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender. Entre las funciones e instrumentos de la planificación para el desarrollo se encuentran la prospectiva, la formulación, la coordinación y la evaluación, donde se pone en juego cuál es la visión de país que se tiene a mediano y largo plazo.

De manera resumida, la prospectiva es el arte o la disciplina a través de la cual se construye el futuro. En relación a ello, los autores citados en el párrafo anterior sostienen que el futuro se construye mediante un delicado equilibrio sobre un camino de doble vía

---

4 Sobre esto se volverá en la sección siguiente.

entre las realidades presentes y los escenarios posibles y deseables. En la formulación se asigna el gasto corriente, la inversión pública y los indicadores estratégicos. Las funciones de coordinación asociadas a la planificación para el desarrollo se pueden agrupar en dos grandes tipos. Por un lado, los acuerdos políticos fundamentales entre el Estado y el mundo de las organizaciones productivas, y entre el Estado y la sociedad civil. Por el otro, la coordinación interna al aparato gubernamental.

Ante este punto, lo interesante para este artículo, es que el desarrollo requiere de consensuar una *visión de país* a mediano y largo plazo y eso se funda en acuerdos políticos fundamentales entre el Estado y el mundo de las organizaciones productivas. Pero sucede que no en todos los espacios nacionales se encuentran los mismos equilibrios entre el poder de las organizaciones productivas, por tanto, no todos los países se encuentran ante la misma posibilidad de planificar el desarrollo.

Como se señaló en Schiavo y Travela (2019), la comunidad internacional da cuenta de estos problemas y resalta que la dificultad central radica en la economía política y el conjunto de intereses que poseen diversos actores, públicos y privados, donde predomina el interés en proteger sus inversiones y la distribución presente de rentabilidades.

En sociedades donde su meta sociopolítica está relacionada de forma directa con el maldesarrollo, como se abordó en el primer apartado, superar estos problemas parece de gran dificultad. Si en pos de erradicar la pobreza sin empeorar el nivel de huella ecológica, es decir, caminando hacia la sostenibilidad socioambiental del desarrollo, se requiere de una profunda redistribución de la riqueza, el poder político de las corporaciones es la primera traba a superar.

Por último, si resolver la crisis sistémica requiere de planificar y establecer límites sociales, por ejemplo, en el ámbito de la producción, movilidad y consumo debido al alto nivel de huella ecológica global, es importante destacar que hay expresiones políticas o ideologías que no pueden ser tenidas en cuenta, a menos que se transforme su núcleo ideológico.

En este sentido, Dobson (1999), señala que la ecología política y el liberalismo son incompatibles, en tanto el liberalismo se opone no solo a límites o *recorte de libertades* de toda índole, sino también, a cualquier intento del Estado por influir en los gustos y preferencias de la población. Según el citado autor, algunas de las características del liberalismo, como lo es el individualismo, la búsqueda del beneficio privado, el gobierno limitado y la libertad de mercado, se contradicen con el compromiso a favor de la resolución de los problemas ecológicos como un bien colectivo y de la interferencia y la restricción de las libertades económicas y personales para acometerlos.

Como se explica a continuación, el referente empírico para este artículo se basa en esto planteado por Dobson y permite analizar el rol de los diferentes actores sociales, no solo en lo que respecta a la actividad puntual, la minería a cielo abierto, sino, además, su visión sobre el desarrollo y las formas de diálogo que en ese conflicto existieron.

## Los actores en disputa

Como caso de estudio se ha seleccionado el conflicto que suscitó el intento de modificación de la ley 7722 en la provincia de Mendoza, Argentina, para impulsar la megaminería. Esto se ha basado en dos criterios puntuales, en primer lugar, la composición multiactoral de la coalición de gobierno nacional llamada Frente de Todos (FdT), que incluye un gran número de actores de la sociedad civil, entre ellos, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, movimientos sociales urbanos y campesinos. En segundo lugar, su carácter progresista, contrario a los principios liberales, lo que habilita la posibilidad, más allá de las tensiones entre sus integrantes, de pensar y dialogar respecto a alternativas al desarrollo.

Para comenzar, en su plataforma electoral, el FdT afirma que uno de los mayores desafíos que enfrenta la sociedad es la lucha contra el cambio climático y que la situación ambiental de la Argentina es crítica y compleja. Sostiene que dentro del territorio nacional se evidencia la degradación, erosión y pérdida de fertilidad de los suelos en la zona núcleo del país; el aumento de la desertificación en las zonas áridas y semiáridas; la pérdida de masa boscosa nativa, entre otros problemas, que impactan en el potencial productivo del país y en su tejido social (Frente de Todos, s/f.). A su vez, en dicha plataforma se menciona que la sobreexplotación de los bienes naturales y un estilo de vida y de valores centrados en el consumo, el economicismo y el mercado, desencadena la extinción masiva de especies, la destrucción de los suelos y bosques, la contaminación del aire y de las aguas, la acidificación de los océanos y el derretimiento de los hielos.

Motivo por el cual, entre otras cosas, reconoce que el nuevo gobierno debería promover un Pacto Federal Ambiental de Desarrollo entre la nación, las provincias, los municipios y los actores económicos y sociales que garanticen su sustentabilidad económica, social y ambiental a largo plazo.

Una vez asumido el poder ejecutivo nacional por el FdT, el 10 de diciembre de 2019, a través del Decreto 7 de 2019 se elevó el área de ambiente desde la categoría de secretaría a la de ministerio, con el objetivo de jerarquizarla (Presidencia de la Nación, 2019, 10 de diciembre). Al mismo tiempo, se designó a Juan Cabandié como Ministro de Ambiente a través del Decreto 20 de 2019 (Presidencia de la Nación, 2019b, 10 de diciembre). Más allá de no tener antecedentes en la problemática que se puedan demostrar, el ministro comenzó su gestión con definiciones políticas concretas, lo que, según Elguezábal (2020), fue positivo y lo distanció de la gestión anterior. Entre las definiciones del ministro se puede destacar la siguiente:

Para que el suelo deje de contaminarse con veneno por la actividad agropecuaria, hay que tocar intereses; para impedir la deforestación y los desmontes, hay que tocar intereses. Sanear los basurales también implica tocar intereses... Y tocar esos intereses, es tocar intereses económicos. Nosotros creemos que eso es necesario y estamos dispuestos a hacerlo (Elguezábal, 2020, p.226).

Como se puede observar, Cabandié reconoce que la crisis socioambiental no es una crisis de la naturaleza o un problema técnico, sino que es un problema social y que el factor político es fundamental, en línea con lo planteado en la plataforma electoral que se mencionó anteriormente.



Sin embargo, una de las designaciones que mayores controversias generó, por ese entonces, fue la de Alberto Hensel como Secretario de Minería, actividad fuertemente resistida por parte de la población que defiende los bienes comunes y lo encuentran contradictorio a la búsqueda de una alternativa al desarrollo ambiental y socialmente posible.

El diálogo en pos de pensar el desarrollo comenzó en ese entonces a plasmarse en hechos concretos. A partir de esta decisión por parte del gobierno nacional, distintas asambleas y foros socioambientales enviaron una carta al presidente de la nación, Alberto Fernández, manifestando su disconformidad por la designación de un funcionario que en el pasado promovió la megaminería, se encuentra asociado a las grandes corporaciones del sector (ANRed, 2019, 13 de diciembre) y es promotor de una reforma a la ley de glaciares que habilita mayores actividades en zonas periglaciares (Pont, 2019, 7 de diciembre).

El 20 de diciembre, solo unos días más tarde, en línea con la designación de Hensel, se modificó en la provincia de Mendoza la ley 7722 que impedía la megaminería. En este sentido, contrariamente a lo que manifestaban los foros socioambientales, Alberto Fernández remarcó a la Asociación Empresaria Argentina que “en Mendoza logramos que salga una ley para que se involucre en la explotación minera” y que “la minería es un tema primordial” (Página 12, 2019, 18 de diciembre).

Así, luego de varios intentos fallidos en el pasado, cuando el Partido Justicialista, partido mayoritario dentro del FdT, intentó llevar adelante esta modificación de la ley, en esta ocasión se logró que el proyecto de modificación fuera presentado por el poder ejecutivo provincial (Wagner, 2020), a cargo de la Unión Cívica Radical, partido opositor al FdT. De esta forma, ambos partidos que, a priori estarían ideológicamente enfrentados, votaron en conjunto para avanzar con la megaminería en la provincia.

Por otro lado, el sector académico también participó de este diálogo. Como señala el autor citado anteriormente, más de 500 investigadores y profesores universitarios firmaron una declaración de alerta sobre las consecuencias de esta modificación a la ley 7722, la que fue acompañada por diversas ONG nacionales e internacionales.

Posteriormente, se desarrollaron distintas movilizaciones sociales y el domingo 22 de diciembre partió una caravana desde San Carlos, a más de 100 km de la ciudad de Mendoza, con la finalidad de llegar a la Casa de Gobierno provincial y solicitar la devolución de la Ley 7722. La caravana fue recibida por entre 30.000 y 50.000 personas pero, a su vez, fue reprimida y varios integrantes y abogados de las principales asambleas fueron detenidos (Wagner, 2020).

En contraposición de lo que planteaba el presidente de la nación, distintos integrantes del FdT a nivel nacional se pronunciaron en contra de la modificación de la ley, como el ex senador Pino Solanas (Letra P, 2019, 24 de diciembre), quienes componen el Frente Patria Grande (Frente Patria Grande, 2019, 23 de diciembre), la diputada nacional Gabriela Cerruti (Perfil, 2019, 24 de diciembre), el diputado nacional Leonardo Grosso (Río Negro, 2019, 26 de diciembre) o el mismo ministro de Ambiente, quien manifestó preocupación ante la modificación de esta ley (Telam, 2019, 24 de diciembre). Lo que demuestra la falta de consenso dentro de la coalición gobernante.



Finalmente, ante días de fuerte convulsión social y repercusiones a nivel nacional e internacional, el viernes 27 de diciembre, el gobernador anunció que restituiría en su totalidad la ley 7722 (Wagner, 2020).

Este conflicto permite identificar a los distintos actores con sus propios intereses y visiones respecto al desarrollo. Por un lado, se encuentra el presidente Alberto Fernández, que había declarado que “la minería es una gran oportunidad para un país que necesita producir, crecer y exportar” y no repara en los impactos sociales y ambientales de la actividad. Primero crecer económicamente y luego atender, dentro de lo posible, las externalidades negativas que la actividad genera, es el orden de prioridades que está directamente relacionado con la definición de desarrollo hegemónico que se ha presentado en el primer punto de este artículo y es responsable de la grave crisis socioambiental que atraviesa la humanidad.

Es importante destacar que, por un lado, la minería a cielo abierto se realiza mediante la utilización de explosivos, para destruir grandes volúmenes de roca, con químicos de alta toxicidad como el cianuro, el ácido sulfúrico, y el mercurio (que la ley en cuestión prohíbe y por eso se intenta modificar), que luego son depositados en el ambiente y que, además, posee un alto consumo de energía y de agua. Por otro lado, en la medida en que la actividad avanza sobre los territorios y entra en competencia con otras actividades por la utilización de recursos escasos, reorienta la economía del lugar, genera una economía de enclave y configura un modelo territorial excluyente (Svampa y Viale, 2014).

Otro de los actores, según los autores citados en el párrafo anterior, es el sector corporativo asociado a la actividad que se favorece de las ganancias extraordinarias que genera. En este sentido, se destaca que la actividad está altamente concentrada en unas pocas y grandes empresas de capitales extranjeros que operan a escala global, con la capacidad económica suficiente para dar la disputa en el terreno de la hegemonía y, además, contar con *lobistas* y operadores locales.

De los políticos que integran el poder legislativo provincial, de ambas fuerzas políticas mayoritarias, se puede decir, o bien que comparten con el presidente de la nación, como se podría suponer por sus declaraciones, la concepción hegemónica del desarrollo, o que son operadores de las empresas transnacionales del sector, como se denuncia desde el activismo socioambiental, al designado secretario de minería.

En el sector opuesto del conflicto, es decir, en contra de la megaminería, se encuentran distintas ONG, parte de la sociedad que se ha movilizado de forma masiva, parte del sector académico que se involucró mediante la firma de la declaración y también integrantes del FdT a nivel nacional que continúan su trabajo en pos de viabilizar una salida al maldesarrollo.

Ejemplo de ello son las declaraciones y el posicionamiento frente a este conflicto que se señalaron anteriormente, pero también se puede mencionar, relacionado al modelo agrícola, la creación de la Dirección Nacional de Agroecología mediante el Decreto 1441 de 2020 (Presidencia de la Nación, 2020, 8 de agosto), la designación de Nahuel Levaggi, referente de la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), como presidente del Mercado Central de la ciudad de Buenos Aires y el trabajo en conjunto de esta organización con

distintos niveles del Estado para la creación de colonias agroecológicas en tierras públicas (Schiavo y Travela, 2022). Otro proyecto que avanza en este objetivo es el Plan de Desarrollo Humano Integral que, desde la transformación del hábitat y el sistema nacional urbano, permite abordar varias dimensiones de la crisis (Plan de Desarrollo Humano Integral, s/f.).

## Reflexiones finales: el diálogo posible

Lavoie (2005), señala que existe una tendencia a aislar a cada escuela de pensamiento y reagruparse como investigadores en redes de tendencia similar, reduciendo el debate o el diálogo y así las posibilidades de alcanzar los avances potenciales.

En esta línea, es deseable promover el debate entre los científicos sociales de todas las disciplinas que la *economía política del desarrollo* congrega y, también, incluir al resto de los actores involucrados en la cuestión del desarrollo que, como se ha evidenciado, son múltiples.

Sin embargo, el referente empírico de este artículo, ha demostrado que el diálogo no siempre ocurre de forma armoniosa. Sin ir más lejos, las movilizaciones del 22 de diciembre de 2019 culminaron con activistas, entre ellos, los abogados de las organizaciones, detenidos por la policía y privados de su libertad.

En este artículo se ha explicado, por ejemplo, que el liberalismo y la ecología política, siguiendo a Dobson (1999), son incompatibles y que, más que un acuerdo entre ambos, solo es posible la prevalencia de uno ellos. Saliendo del plano teórico, en el referente empírico sucedió algo similar, una de las dos posturas se impuso sobre la otra y la ley 7722 no fue modificada. No parece vislumbrarse, entonces, un consenso posible entre este tipo de corporaciones y el bien común o la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, en Travela (2021) se señaló que la política argentina de endeudamiento del período 2015-2019, llevada adelante por el gobierno que precedió al FdT, dada su magnitud, *ponía un cerrojo* o dificultaba, en gran medida, las posibilidades de avanzar en alternativas al desarrollo, ya que ha implicado un fuerte requerimiento de divisas en concepto de devolución de capital y pago de intereses. Entonces, frente a visiones, en muchos casos, antagónicas, como las que se alternan en distintos países, uno de ellos la Argentina, resulta difícil planificar el desarrollo, por lo menos a mediano plazo.

Otro interrogante es si la postura del presidente Alberto Fernández frente a una actividad como la megaminería, basándose en sus declaraciones en la Asociación Empresaria Argentina o en medios de comunicación antes de asumir, responde a su visión propia del desarrollo, a una necesidad estricta de inversiones o bien del apoyo de ciertos sectores concentrados, tanto para ganar las elecciones como para gobernar.

Volviendo sobre Lavoie (2005), así como la crítica es una necesidad absoluta en la ciencia y en la economía política, ya que permite corregir errores, modificar, mejorar las concepciones e incorporar factores omitidos erróneamente. Es positivo criticar la megaminería y a los gobiernos que acceden a impulsarla pero, además, se deben incorporar más elementos para que la crítica sea constructiva. Por ejemplo, si no se puede prescindir del apoyo de sectores de poder

altamente concentrados para plantear una alternativa política que pueda alcanzar el poder en el sistema electoral, tal cual existe en la Argentina, el problema trasciende a un gobernante o una actividad económica particular, ya que reduce o condiciona la posibilidad de acción.

En este sentido, en Schiavo y Travela (2022) se analizaron controversias en la misma línea que las aquí planteadas, relacionadas con la convivencia de dos modelos agropecuarios opuestos y la disputa entre los actores, donde se evidencia una fuerte vitalidad de los sectores concentrados de poder, más allá de las intenciones del gobierno en pos de impulsar la agroecología. El problema recae, como se ha planteado, en la concentración del poder político y económico en pocas manos.

Por último, otra cuestión de importancia es que para disminuir la huella ecológica global de una forma socialmente justa e incluir a la humanidad en su conjunto, no basta con políticas aisladas, ya que se corre el riesgo de que estas permitan superar la pobreza de una parte de la población buscando la forma de vida, la fisonomía y la idiosincrasia que ostentan las clases medias de los países desarrollados. Es decir, continuar por el mismo camino.

Como se mencionó anteriormente, no hay elementos naturales suficientes para que esto suceda y más allá de las buenas intenciones que se puedan tener, el aumento de la huella ecológica solo acrecienta los efectos negativos de la degradación del ambiente y esto perjudica, más que proporcionalmente, a las poblaciones de bajos recursos, ya que el riesgo de desastres vinculados a eventos climáticos extremos no se distribuye de forma homogénea sobre la población.

La gravedad de la situación amerita proyectos que busquen resolver de forma integral la crisis sanitaria, habitacional, ambiental, energética, alimentaria, económica y así, gran parte de las dimensiones de esta crisis multifacética, de forma tal que permita establecer alternativas al desarrollo que, según Prats, et al. (2017), establezcan “(...) un suelo social conformado por derechos humanos universales y un techo configurado por los límites ecológicos del planeta” (p.30).

Desde el posdesarrollismo se plantean alternativas a la concepción del desarrollo, de la riqueza y de la pobreza, que permiten avanzar en esta línea e incluso, plantear interesantes proyectos. Sin embargo, qué hacer frente a los poderes concentrados con los cuales no se puede consensuar un sendero a seguir por la fuerte disputa de intereses que existen, es la interrogante que no permite trascender el plano estrictamente académico para intervenir en el plano político con proyectos concretos, de forma masiva o sistémica. Si bien es cierto que de la resignificación del desarrollo se desprende un menor nivel de consumismo y así de menores requerimientos monetarios que terminan en una menor dependencia económica de los sectores hegemónicos, parece ser que con esto solo no basta.

En suma, plantear estas interrogantes y reflexiones a consideración de los interesados en este libro, es el fin último de este artículo.

## Referencias

- Acosta, A. y Brand, U. (2017). *Decrecimiento y Postextractivismo*. Tinta Limón y Fundación Rosa Luxemburgo.
- ANRed. (2019, 13 de diciembre). Ambientalistas a Alberto, por la designación de Hensel en Minería: «no queremos seguir siendo zona de sacrificio». *Agencia de Noticias Redacción*. <https://www.anred.org/2019/12/13/ambientalistas-a-alberto-por-la-designacion-de-hensel-en-mineria-no-queremos-seguir-siendo-zona-de-sacrificio/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Horizontes 2030. La Igualdad en el centro del Desarrollo Sostenible (LC/G.2660/Rev.1)*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf)
- Cuervo, L. M. y Mattar, J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dobson, A. (1999). El liberalismo y la política de la ecología. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 13, pp.11-20.
- Dos Santos, T. (2002). *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. Plaza Janés.
- Elguezábal, S. (2020). Juan Cabandié: Para determinar el modelo de desarrollo, es necesario un consenso social. En Napoli, N. y Marchegiani, P. (eds.). *Informe Ambiental 2020*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, pp.225-233.
- Frente de Todos. (s.f.). *plataforma*. <https://www.frentedetodos.org/plataforma>
- Frente Patria Grande [@FtePatriaGrande]. (2019, 23 de diciembre). *Apoyamos y acompañamos la movilización enorme que se está llevando adelante en Mendoza para que se veten las modificaciones a la ley 7722. Exigimos al Gob. Suárez que priorice el reclamo popular antes que el lobby de las mineras. Defendemos el agua, nuestros cuerpos y territorios*. [tuit]. Twitter. <https://twitter.com/FtePatriaGrande/status/1209126895847165952>
- Furtado, C. (1974). *El mito del desarrollo económico y el futuro del tercer mundo*. Ediciones Periferia.
- Gramsci, A. (1981). *Cuadernos de la cárcel*. Ediciones ERA.
- Graña, J. y Piqué, P. (2017). Aportes y olvidos de la teoría del desarrollo latinoamericana. *Visión de futuro*. 1(1), pp.37-59.
- Hidalgo-Capitán, A. (2011). Economía Política del Desarrollo. La construcción retrospectiva de una especialidad académica. *Revista de Economía Mundial*, 28. pp.279-320.
- Láge, A. (2015). *La economía del conocimiento y el socialismo. Preguntas y respuestas*. Editorial Academia.
- Lang, M. (2011). Crisis civilizatoria y desafíos para las izquierdas. En Lang, M. y Mokrani, D. (eds.). *Más allá del desarrollo*. Fundación Rosa Luxemburgo - Ediciones Abya Yala, pp.7-18.
- Lang, M. (2019). Justicia social y crisis civilizatoria. Pistas para repensar la erradicación de la pobreza a partir de la sostenibilidad y la interculturalidad. En Beiling, A. y Vanhulst, J. (eds.) *Desarrollo non sancto: la religión como actor emergente en el debate global sobre el futuro del planeta*. Siglo XXI editores, pp.78-122.
- Lavoie, M. (2005). ¿Las teorías heterodoxas tienen algo en común? Un punto de vista postkeynesiano. *Lecturas de Economía*, 63, pp.43-76.
- Letra, P. (2019, 24 de diciembre). *El debate por la minería en Mendoza abre un foco de conflicto en el Gobierno*. <https://www.lettrap.com.ar/nota/2019-12-24-11-45-0-el-debate-por-la-mineria-en-mendoza-abre-un-foco-de-conflicto-en-el-gobierno>

- Página 12. (2019, 18 de diciembre). *La minería es primordial*. <https://www.pagina12.com.ar/237337-la-mineria-es-primordial>
- Palacios, M. (2018). La Doxa del Desarrollo: los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Buen Vivir como significante vacío en Ecuador. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(1). pp.124-137.
- Payne, A. y Phillips, N. (2012). *Desarrollo*. Alianza Editorial.
- Perfil. (2019, 24 de diciembre). *En medio de la crisis en Mendoza, Alberto Fernández recibió a Anabel Fernández Sagasti*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/crisis-mendoza-alberto-fernandez-reunion-anabel-fernandez-sagasti.phtml>
- Plan de Desarrollo Humano Integral. (s/f). *Plan de Desarrollo Humano Integral. Propuestas para la Argentina post pandemia*. [https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/wp-content/uploads/2021/05/Plan-de-Desarrollo-Humano-Integral.Abril-28-liviano\\_.pdf](https://plandesarrollohumanointegral.com.ar/wp-content/uploads/2021/05/Plan-de-Desarrollo-Humano-Integral.Abril-28-liviano_.pdf)
- Pont, S. (2019, 7 de diciembre). *El sanjuanino Alberto Hensel será el nuevo secretario de minería de Nación*. *Econojournal*. <https://econojournal.com.ar/2019/12/el-sanjuanino-alberto-hensel-sera-el-nuevo-secretario-de-mineria-de-nacion/>
- Prats, F.; Herrero, Y. y Torrego, A. (2017). *La gran encrucijada. Sobre la crisis ecosocial y el cambio de ciclo histórico*. Libros en acción.
- Presidencia de la Nación. (2019, 10 de diciembre). Decreto 7. *Ley de Ministerios*. Boletín oficial DECFO-2019-7-APN-SLYT - Modificación. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223623/20191211>
- Presidencia de la Nación (2019b, 10 de diciembre). Decreto 20. *Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Boletín oficial DECFO-2019-20-APN-SLYT - Designase Ministro. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223636/20191211>
- Presidencia de la Nación. (2020, 8 de agosto). Decreto 1441. *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*. Boletín oficial DECAD-2020-1441-APN-JGM- Estructura organizativa. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233443/20200811>
- Río Negro. (2019, 26 de diciembre). *Minería en Mendoza: así reaccionaron ambientalistas y políticos al freno a la ley*. <https://www.rionegro.com.ar/mineria-en-mendoza-asi-reaccionaron-ambientalistas-y-politicos-al-freno-que-aplico-el-gobernador-1211579/>
- Schiavo, E. y Travela, J.C. (2019). Estilos de desarrollo realmente existentes y disparidades territoriales en Latinoamérica y el Caribe. En Cuervo, L. y Délano, M. (eds.). *Planificación multiescalar. Las desigualdades territoriales*. Volumen II. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, pp.17-25.
- Schiavo, E. y Travela, J. C.(2022). Experiencias alternativas orientadas a la planeación territorial de la producción, comercialización y consumo de alimentos en el contexto de la crisis global producto del COVID-19. *Territorios* (46). pp.1-17.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Editorial Katz.
- Telam. (2019, 24 de diciembre). *Cabandié manifestó su “preocupación” por la ley minera en Mendoza*. <https://www.telam.com.ar/notas/201912/418854-cabandie-manifesto-su-preocupacion-por-la-ley-minera-en-mendoza.html>
- Travela, J.C. (2020). Implicancias socioecológicas de la política de endeudamiento argentina pos 2015. *RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*. (15). pp.13-21. <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/438>

- Unceta, K. (2009). Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones. *Carta Latinoamericana*. (7). pp.1-34.
- Wagner, L. (2020). Mendoza es hija del agua: ¿la megaminería como única alternativa? En Napoli, N. y Marchegiani, P. (eds.). *Informe Ambiental 2020*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, pp.85-92.
- World Wildlife Fund. (2016). Informe planeta vivo 2016. Riesgo y resiliencia en la nueva era. [http://awsassets.wwf.es/downloads/informeplanetavivo\\_2016.pdf?\\_ga=2.215535959.1117577620.1530125959-745365028.1524866514](http://awsassets.wwf.es/downloads/informeplanetavivo_2016.pdf?_ga=2.215535959.1117577620.1530125959-745365028.1524866514)
- World Wildlife Fund. (2016). *Informe planeta vivo 2016. Riesgo y resiliencia en la nueva era*. [http://awsassets.wwf.es/downloads/informeplanetavivo\\_2016.pdf?\\_ga=2.215535959.1117577620.1530125959-745365028.1524866514](http://awsassets.wwf.es/downloads/informeplanetavivo_2016.pdf?_ga=2.215535959.1117577620.1530125959-745365028.1524866514)

# Diálogos interinstitucionales por una movilidad inclusiva y sostenible en La Habana

Danay Díaz Pérez<sup>1</sup>

Yiglen Salazar Cisneros<sup>2</sup>

Ileana Núñez Morales<sup>3</sup>

## Introducción

El objetivo de la movilidad y de la transportación de personas, es acceder a los destinos, actividades, servicios y productos. Por tanto, el acceso es el fin último de la movilidad, y solo es sostenible si ofrece alternativas a la congestión, la contaminación y otros problemas ambientales. La movilidad urbana sostenible se alcanza con ciudades que ponen en el centro la accesibilidad a través de la planificación y el diseño urbano, donde la prioridad es acercar las personas a los lugares, sin recurrir a medidas infraestructurales que generan más polución (ONU-HÁBITAT, 2013).

La apuesta por una movilidad urbana sostenible en las últimas décadas ha conllevado a que los gobiernos adopten medidas que logren reducir las emisiones de carbono a la atmósfera, así como las desigualdades que tiene expresión en los desplazamientos cotidianos de las personas. El exceso de tráfico en las grandes ciudades y los altos niveles de polución, no solo atentan contra la salud humana; sino que ponen en riesgo la vida en el planeta. Asimismo, las brechas de equidad en este ámbito generan desventajas sociales en determinados grupos, que limitan sus oportunidades de movilidad.

En Cuba, la voluntad política por alcanzar una movilidad urbana sostenible se ha concretado en varios proyectos y acciones específicas. La Dirección General de Transporte Provincial de la Habana (DGTPH), entidad que coordina y planifica el transporte en la capital, ejecuta tres importantes proyectos de desarrollo que tienen como finalidad lograr una ciudad sostenible y resiliente, mediante la solución de los desafíos del transporte público.

Los proyectos *Implementación de un sistema de transporte bajo en carbono en La Habana (Neomovilidad)*, *Plan de Movilidad Urbana Sostenible de La Habana* y *Proyecto de mejoramiento de los servicios de transporte en el Corredor de 10 de Octubre, La Habana*; se proponen implementar medidas que mejoren los servicios de transporte en la ciudad,

---

1 Máster en Sociología y en Estudios de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Profesora Auxiliar en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Miembro del Grupo de Trabajo: ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política. Contacto: danay.diaz84@gmail.com

2 Máster en Desarrollo Cultural Comunitario. Profesora Asistente en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Área de Investigación: Educación, Cultura y Desarrollo. Miembro de la RED Diseño y Atención a las Oportunidades de Género en la Educación Superior. Contacto: yiglen.salazar@flacso.uh.cu

3 Máster en Desarrollo Social. Profesora Instructora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Programa Cuba. Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Miembro del Grupo de Trabajo: ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política. Contacto: ileana.fng@gmail.com



beneficien a los diferentes grupos poblacionales, especialmente las personas con movilidad reducida, y se emitan menos sustancias contaminantes al ambiente.

En estas iniciativas ha sido fundamental el diálogo interinstitucional, con miradas de diferentes disciplinas científicas que contribuyen a una visión más integral de los procesos de movilidad. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Cuba), ha aportado la perspectiva de equidad y accesibilidad, tanto en la gestión de cada uno de los proyectos, como en las políticas de transporte; así como espacios de concertación y diálogo basados en la metodología de la Educación Popular. Develar desigualdades sociales que toman expresión en los desplazamientos de las personas, es el primer paso para diseñar políticas y acciones que contribuyan a su erradicación.

El artículo que se presenta tiene como propósito mostrar las experiencias de diálogo interinstitucional en estos proyectos, y algunos resultados de los procesos de sensibilización, capacitación y comunicación.

### **Experiencias desde el Proyecto Implementación de un sistema de transporte bajo en carbono en La Habana (Neomovilidad)<sup>4</sup>**

El Proyecto Neomovilidad, iniciado en La Habana en el 2019, se ha propuesto un cambio de paradigma en la movilidad de la población de este territorio. Apuesta por un modelo enfocado en la vida cotidiana de los ciudadanos, al valorar los patrones de movilidad de mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas con discapacidad. Además, prioriza la movilidad a pie, en bicicleta y en transporte público con bajas emisiones de carbono, bajo la premisa de ser modos más sostenibles, saludables y, además, equitativos.

En tal sentido, la movilidad —desde una perspectiva de género— implica analizar la influencia que tienen los roles de género en el uso y disfrute de nuestras ciudades. Reflexiona en las desigualdades de género, las cuales se hacen más complejas cuando se interseccionan dimensiones como la edad, la condición de discapacidad, el territorio, el tipo de familia, la condición socioeconómica, entre otras.

Desde el propio diseño, FLACSO-Cuba facilitó espacios de sensibilización y capacitación a actores institucionales involucrados, con el objetivo de transversalizar la perspectiva de equidad (de género y generacional) en todas las fases del proyecto. Con el uso de metodologías participativas, de diálogo y concertación, se realizaron varios talleres que tuvieron como principales resultados el mapeo de actores claves, la construcción del “árbol de problemas” a resolver a partir de la Teoría del Cambio, así como un análisis de género donde se develaron brechas al interior del sector transporte y en los usuarios del sistema. En estos espacios, ha sido fundamental la participación de instituciones académicas, entidades planificadoras, empresas, trabajadores por cuenta propia y ciudadanía; las cuales aportan desde su experticia y sus vivencias en los procesos de movilidad en la ciudad.

Una vez iniciado el proyecto, se crearon equipos técnicos que agruparon expertos de diferentes instituciones. FLACSO-Cuba coordina el Equipo Técnico # 4 *Equidad de género y generacional*, integrado por profesionales de la Facultad de Comunicación de la Universidad

---

<sup>4</sup> Este proyecto es financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y ejecutado por la Dirección General de Transporte Provincial de La Habana.

de La Habana, el Centro de Investigación y Manejo Ambiental del Transporte (CIMAB), el Grupo Empresarial de Servicios de Transporte Automotor (GEA), del Ministerio de Transporte, y el Palacio de Pioneros. Una de las debilidades del equipo es la poca articulación que se ha logrado con la ciudadanía, pues no siempre es posible la participación de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) y de asociaciones de personas con discapacidad en los espacios de diálogo, dígase Asociación Nacional de Sordos de Cuba, Asociación Nacional de Ciegos, Asociación Cubana de Personas con Limitaciones Físico-Motoras y el Grupo de Apoyo a la Discapacidad Intelectual y sus Familias.

Este equipo tiene como principal propósito transversalizar la perspectiva de equidad en todas las fases del proyecto y en las acciones que cada equipo debe acometer. Sus primeras acciones estuvieron encaminadas a sensibilizar y capacitar a los propios actores que participaban en Neomovilidad sobre las desigualdades de género que tenían su expresión en el sector del transporte. Algunas de ellas se sintetizan a continuación:

- Revisión y análisis de normativas, documentos rectores, planes de capacitación, estrategia de género del Ministerio de Transporte y del Grupo Empresarial Automotor.
- Revisión y análisis de estudios internacionales y nacionales sobre desigualdades que se manifiestan en los procesos de movilidad de las personas.
- Revisión de instrumentos diseñados por otros equipos técnicos y aporte a la Encuesta de Movilidad con preguntas sobre acoso.
- Diagnóstico para develar desigualdades de género, etarias y por discapacidad en el sector transporte.
- Talleres de sensibilización, capacitación y procesos de diagnóstico participativo sobre las desigualdades sociales que se experimentan en la movilidad urbana (de género, etarias y por la condición de discapacidad). A la vez, se ha propuesto identificar premisas indispensables que debe tener el proyecto para la realización de obras de infraestructura (corredor, terminales, paradas) y la compra de los vehículos (ómnibus eléctrico, triciclos eléctricos y bicicletas).
- Elaboración de productos comunicativos (postales, plegables) y una guía metodológica que ofrece conceptos, pistas y herramientas para transversalizar la perspectiva de género, etaria y la accesibilidad en la gestión del transporte.
- Diseño de la *estrategia de género* para la Dirección General de Transporte Provincial de La Habana.

Las políticas de transporte deben considerar las cuestiones de género, el envejecimiento demográfico y las necesidades de las personas con discapacidad por las razones que a continuación se resumen:

#### *Necesidades diferenciadas de mujeres y hombres*

- Los patrones de movilidad de hombres y mujeres difieren en correspondencia con roles de género.

- Las mujeres asumen más roles de cuidado en relación a los hombres (infantes, personas con discapacidad y personas de la tercera edad); por lo que, frecuentemente, realizan su movilidad con una persona dependiente, principalmente a pie y en transporte público.
- Las mujeres experimentan más violencia que los hombres mientras se desplazan (transporte público, movilidad compartida, cuando caminan por lugares oscuros o de poca movilidad), incluso, pueden llegar a ser víctimas de asaltos, abuso sexual, entre otras agresiones.

#### *Necesidades diferenciadas de personas mayores*

- Cuba es el país más envejecido de la región latinoamericana, con un 21,3% de su población de 60 años y más (ONEI, 2021).
- Buena parte de la población de la tercera edad es activa laboralmente. La Ley 105 de Seguridad Social (2009) añadió 5 años más de trabajo con respecto a la anterior<sup>5</sup> y permite a mujeres y hombres volver a contratarse una vez que se jubilan.
- Las personas adultas mayores tienen una movilidad limitada y se exponen a mayores riesgos por su edad.

#### *Necesidades diferenciadas de personas con discapacidad*

- Las personas con discapacidad experimentan una movilidad limitada con respecto al resto de la población.
- Ellas demandan medidas de accesibilidad que garanticen su movilidad personal con la mayor autonomía posible.
- El III Plan de Acción Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad (2006-2010),<sup>6</sup> tiene el objetivo de garantizar el acceso de estas personas a todos los servicios de transporte del país, mediante ayudas técnicas requeridas y la eliminación de barreras arquitectónicas. El principal responsable de estas acciones es el Ministerio de Transporte.
- La actual política sobre discapacidad establece que el Ministerio de la Construcción y el Instituto de Planificación Física, en lo que a cada uno compete, garantizan el empleo de la Norma Cubana 391:2010-2013 sobre accesibilidad: elementos generales, urbanismo, edificaciones, comunicaciones, señalización e información, la transportación de pasajeros, la adecuación a las nuevas tendencias y perfeccionan los mecanismos para exigir su cumplimiento (MINJUS, 2021).

También se han identificado barreras que entorpecen la movilidad urbana de grupos considerados vulnerables (ver tabla 1).

---

5 En Cuba, la edad de jubilación de las mujeres es de 60 años y de los hombres es 65.

6 Este Plan fue comprendido para el quinquenio 2006-2010 y no se ha emitido uno nuevo en los últimos años, por lo que el país se continúa orientando por el mismo.

*Tabla 1 Barreras en la movilidad urbana de grupos vulnerables*

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Barreras legales e institucionales</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incumplimiento de los plazos y normas en las construcciones que influyen en la movilidad.</li> <li>▪ Insuficientes regulaciones y fiscalización de las normativas sociales y administrativas del transporte público.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Barreras físicas y arquitectónicas</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Calles y aceras en mal estado, con elementos sueltos que obstruyen la movilidad.</li> <li>▪ Pasos peatonales a desnivel, muchos cambios semafóricos no emiten avisos sonoros, no dejan suficiente tiempo a los peatones y no están sincronizados.</li> <li>▪ No todos los vehículos para el transporte público tienen diseño universal, accesible para personas con discapacidad.</li> <li>▪ Poca iluminación y falta de acondicionamiento en paradas y otras infraestructuras.</li> <li>▪ Carencia de ciclovías.</li> </ul> |
| <b>Barreras de información y comunicación</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ No todas las señales viales están en buen estado, ni ubicadas en lugares de alta visibilidad.</li> <li>▪ No está disponible suficiente información para que las personas planifiquen su movilidad. Mucha de la información que sí está disponible, no es accesible para personas con discapacidad.</li> <li>▪ Se emplea un lenguaje muy técnico para dirigirse a la población, difícil de entender.</li> </ul>                                                                                                               |
| <b>Barreras actitudinales y socioculturales</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Falta de sensibilidad de los prestadores de servicios públicos e indisciplina social.</li> <li>▪ Acoso y asalto en medios de transporte y en espacios públicos.</li> <li>▪ Música demasiado alta en algunos medios de transporte, contaminación acústica.</li> <li>▪ Trato inadecuado de choferes hacia las personas usuarias del transporte público.</li> </ul>                                                                                                                                                             |

Fuente: Elaboración de las autoras, 2021.

También, como resultado de estos procesos de diálogo y diagnóstico participativo, se han develado brechas de equidad en distintos grupos sociales. Las mismas se resumen a continuación (ver tabla 2).

Tabla 2 Brechas de equidad en diferentes grupos sociales

| Desigualdades sociales   | En usuarios del transporte público                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | En el sector del transporte                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Brechas de género</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sobrecarga de roles de la mujer cubana (asume responsabilidades de cuidado, labores domésticas y empleo).</li> <li>▪ Se traslada con personas dependientes como niños/as, ancianos/as y personas con discapacidad.</li> <li>▪ Falta de comprensión por sus empleadores ante estas situaciones, poca flexibilidad en el espacio laboral.</li> <li>▪ Vulnerabilidad de la mujer en los medios de transporte (traslado a las paradas, acceso al ómnibus, desfavorables condiciones de espera, lenguaje, acoso).</li> <li>▪ Insuficiente cantidad de asientos para pasajeros con movilidad reducida (mujeres embarazadas, con niños/as).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Limitada presencia de mujeres en puestos directos a la producción.</li> <li>▪ Lenguaje agresivo a la mujer en las entidades.</li> <li>▪ Pocas mujeres ocupan cargos directivos en la base de transporte</li> <li>▪ Desfavorables condiciones higiénico-sanitarias.</li> <li>▪ Incomprensión de los jefes hacia los problemas de los trabajadores.</li> </ul> |
| <b>Brechas etarias</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las personas adultas mayores carecen de soportes técnicos en algunos medios de transporte (agarraderas, barandas).</li> <li>▪ No siempre hay sensibilidad para darles el asiento, ayudarlos.</li> <li>▪ Cuando los ómnibus paran fuera de la parada es más difícil para personas de la tercera edad acceder a ellos, pues corren peligro de caerse o sufrir un accidente.</li> <li>▪ Personas de la tercera edad no siempre pueden desplazarse en medios de transporte más cómodos y más caros (gacelas, ruterios, taxis), porque muchos de ellos viven solo de la pensión. Tampoco pueden acceder a estos servicios algunos jóvenes.</li> <li>▪ Insuficiente e inadecuada gestión de la información en los medios de transporte.</li> <li>▪ Inexistencia de servicios especializados para la recogida a domicilio de personas de la tercera edad.</li> <li>▪ En los semáforos peatonales, el tiempo verde es reducido, lo cual dificulta el cruce de esta población.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dificil acceso de los jóvenes a puestos claves de dirección.</li> <li>▪ Desigualdades de oportunidades de capacitación (en desventaja los menores de 30 años y mayores de 50 años).</li> <li>▪ El sector estatal de transporte es poco atractivo económicamente para los jóvenes.</li> </ul>                                                                 |

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |  |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>Brechas por la condición de discapacidad</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las personas con discapacidad experimentan mayores desventajas en su movilidad por la falta de ayudas técnicas en los medios de transporte y paradas.</li> <li>▪ Insuficiente cantidad de asientos para pasajeros con movilidad reducida (personas con discapacidad).</li> <li>▪ Falta de accesibilidad en sentido general. (“Para nosotros los ciegos, la accesibilidad es independencia”.<sup>7</sup> “Para nosotros los adultos mayores, la accesibilidad es autonomía”).<sup>8</sup></li> <li>▪ Falta de información en paradas y ómnibus (en sistema braille para el caso de personas ciegas y débiles visuales).</li> <li>▪ Dificultades para percibir ómnibus y motos eléctricas porque apenas hacen ruido (personas ciegas y débiles visuales).</li> <li>▪ Retiro de las agarraderas en puertas y tubos internos de los ómnibus, que afecta la seguridad de las personas con discapacidad.</li> <li>▪ Cuando los ómnibus paran fuera de la parada se les hace más difícil el acceso.</li> </ul> |  |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

Fuente: Elaboración de las autoras, 2021.

Analizar y cuantificar las desigualdades de género en la movilidad cotidiana de la población cubana constituye un desafío y una tarea impostergable, especialmente porque las mujeres, que representan el 39% del total de ocupados (45% en el sector estatal y 25,5% en el sector no estatal),<sup>9</sup> son las principales usuarias del transporte público y muchas veces viajan con personas cuidado-dependientes (niños/as, personas enfermas, con discapacidad, de la tercera edad). Con relación a los hombres, ellas portan menos licencias de conducción y son menos propietarias de autos. En ocasiones, experimentan tensiones en el ámbito laboral por la poca flexibilidad en los horarios.

Además, las mujeres experimentan más violencia que los hombres mientras se desplazan (transporte público, movilidad compartida, cuando caminan por lugares oscuros o de poca movilidad, en la última milla),<sup>10</sup> llegando incluso a ser víctimas de acoso, asaltos, abuso sexual y/o de asesinato. Cuando se interseccionan variables como el género, la edad y la condición de discapacidad, se evidencian mayores desventajas en mujeres, adultas mayores, o personas que presentan algún tipo de discapacidad (Díaz et al., 2021).

7 Funcionario de la ANCI provincial en La Habana.

8 Presidenta de la Cátedra del Adulto Mayor de la Universidad de La Habana.

9 Cálculos de las autoras en base al Anuario Estadístico de Cuba (2019), ONEI.

10 La última milla es el último tramo que recorre una persona hasta llegar a su destino en la cadena de movilidad. Por ejemplo, después de bajarse de un ómnibus, el recorrido que realiza la persona hasta el lugar de su destino. Generalmente el desplazamiento se hace caminando.

Algunas de las premisas indispensables sobre equidad de género, generacional y accesibilidad que deben considerar las políticas de transporte en La Habana, se muestran a continuación:

- Actualizar los estudios de movilidad urbana, con énfasis en las necesidades diferenciadas de la población según su sexo, edad, así como capacidades físicas, motoras e intelectuales. Estimular medidas en beneficio de los grupos con mayores dificultades de acceso.
- Realizar análisis diferenciados de los efectos del estado del parque automotor, las vías, paradas y el resto de la infraestructura. Priorizar inversiones para beneficiar a las personas y grupos con mayores dificultades de acceso.
- Dialogar e intercambiar conocimientos y saberes con organizaciones no gubernamentales (Federación de Mujeres Cubanas, Asociación Nacional de Sordos de Cuba, Asociación Nacional de Ciegos, Asociación Cubana de Personas con Limitaciones Físico-Motoras y el Grupo de Apoyo a la Discapacidad Intelectual y sus Familias), centros de investigación y universidades que trabajan los temas de equidad y grupos vulnerables, en los procesos de diseño, implementación y evaluación del impacto de políticas relacionadas con la movilidad urbana.
- Incrementar los espacios y acciones para el intercambio directo con la población, fomentar la transparencia e información accesible; así como mejorar los procesos y mecanismos de participación que tributen a mejorar la movilidad urbana en la capital.
- Realizar acciones de sensibilización, capacitación y comunicación en temas de movilidad y accesibilidad, donde se promuevan acciones que incluyan a grupos de movilidad reducida.

### **Nuevas oportunidades para fomentar el diálogo interinstitucional en el camino hacia una movilidad urbana sostenible**

En el 2021 iniciaron dos nuevos proyectos que, al igual que Neomovilidad, apuestan por una movilidad más limpia y equitativa. El *Plan de Movilidad Urbana Sostenible de La Habana* (PMUS) y el *Proyecto de mejoramiento de los servicios de transporte en el Corredor de 10 de Octubre, La Habana*, son dos iniciativas coordinadas por la Dirección General de Transporte de La Habana en el marco del programa EUROCLIMA+, con el apoyo de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), para lograr una ciudad más inclusiva, segura y sostenible.

Con el uso de metodologías participativas, se han propiciado espacios de diálogo entre diferentes actores (entidades planificadoras, científicas e investigadoras, empresas vinculadas a la movilidad en La Habana y ciudadanía), donde se han identificado los principales desafíos en la movilidad urbana en la capital del país (ver tabla 3).



Tabla 3 Diagnóstico de problemas en la movilidad de las personas en diferentes momentos del día identificados por grupos de actores

| Mañana                                                                                                              | Tarde                                                                            | Noche                                                                                                               | Madrugada                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Grupo 1 Entidades planificadoras, científicas e investigadoras<sup>11</sup></b>                                  |                                                                                  |                                                                                                                     |                                                                                |
| Mucho movimiento de personal en la mañana (personas que se trasladan para trabajar y estudiar).                     | Horarios picos, incremento de la demanda del transporte.                         | Falta de iluminación.                                                                                               | Escasa o nula oferta de transporte público.                                    |
| Saturación en el transporte por su carencia.                                                                        | Aumento de la temperatura, falta de mobiliario urbano para garantizar la sombra. | Mal estado de la infraestructura (aceras, vías, paradas, mobiliarios, redes).                                       | Mínima circulación vehicular.                                                  |
| Falta de iluminación en determinados horarios de la mañana.                                                         | Disminuyen los medios de transporte de entidades de apoyo.                       | Horario de cierre de los servicios.                                                                                 | Escasa iluminación en calles y paradas.                                        |
| Ciertos nodos en la ciudad que carecen de señalizaciones.                                                           | Mal estado técnico de la infraestructura.                                        | Bajo servicio de transporte público y de los servicios complementarios de transportación.                           | Aceras y vías en mal estado.                                                   |
| Envejecimiento y estado técnico del transporte.                                                                     | El servicio de transporte público es ineficiente.                                | Ineficiente servicio semafórico después de las 9:00 pm.                                                             | Baja seguridad.                                                                |
| Inestabilidad de los horarios de servicios.                                                                         | Contaminación ambiental y acústica.                                              | Baja seguridad.                                                                                                     | Baja posibilidad de intercambio entre rutas y otros medios.                    |
| Todos los centros de trabajo tienen similares horarios de entrada, ello genera estados de ansiedad e irritabilidad. | Ineficiencia en las redes.                                                       | No existe una educación social hacia personas con discapacidad en el transporte.                                    | Altos precios en el transporte en este horario (gacelas y vehículos privados). |
| Falta de información en el servicio de transporte.                                                                  | Insuficiente educación vial.                                                     | Los choferes no respetan el tiempo estimado para que las personas puedan subir y bajar de los medios de transporte. | Para alguna urgencia se hace difícil debido a la carencia de transporte.       |
| Deficiente servicio en los sistemas de transporte.                                                                  | Insuficiente señalización vial.                                                  | Incremento de las tarifas del sector privado.                                                                       | Carencia de servicio a domicilio de taxis.                                     |
| Poca facilidad y prioridad para personas con movilidad reducida.                                                    | Pocas facilidades y prioridades para las personas de movilidad reducida.         | Problemas de accesibilidad en medios de transporte colectivo.                                                       | Escasos servicios de transporte de emergencia.                                 |
| Los principales servicios se prestan en este horario (mayor movilidad).                                             | Falta de sintonización del transporte.                                           |                                                                                                                     | Mal estado de infraestructura en general.                                      |

11 Dirección General de Transporte Provincial de La Habana, Ministerio de Transporte, Instituto de Planificación Física, Centro Nacional de Ingeniería del Tránsito, Centro de Investigación y Manejo Ambiental del Transporte, Grupo de Desarrollo de La Habana, Oficina del Historiador de La Habana, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.

|                                                                                                                                    |                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Poca seguridad en este horario.                                                                                                    |                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Indisciplina social.                                                                                                                           |
| Mala distribución de los insumos en los municipios.                                                                                |                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                |
| <b>Grupo 2 Empresas vinculadas a la movilidad de La Habana<sup>12</sup></b>                                                        |                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                |
| Limitada e insuficiente oferta en la transportación de pasajeros.                                                                  | Horario de alta movilidad de ambos (transporte público y transporte de carga).                                   | Balance demandas/respuesta es inferior al resto del día.                                                                                                                                                                                                                                     | Semáforos trabajando en tiempo normal y no intermitentes (a partir de las 23:00 hr).                                                           |
| Deficiente calidad de este transporte.                                                                                             | Violación de vías establecidas por tipos (transporte de carga y transporte público).                             | Tarifas superiores (el estatal se mantiene igual).                                                                                                                                                                                                                                           | Algunas señales de tránsito, tanto verticales como horizontales, incluye el marcado del pavimento, no se distinguen correctamente.             |
| Déficit en la cultura en cuanto a la movilidad urbana (personas que piden botella <sup>13</sup> para un tramo corto).              | Violación de horarios establecidos para circular (transporte público y transporte de carga).                     | Desbalance en la participación de medios (disminuyen los medios estatales y aumentan los privados).                                                                                                                                                                                          | Falta de alumbrado público en tramos de vías y de intersecciones importantes.                                                                  |
| Deterioro de la infraestructura (vías, aceras, paradas).                                                                           | Violación de límites de velocidad en diferentes horarios.                                                        | Demanda de servicio es desigual, concentrado en el centro de la ciudad y espacios nocturnos de mayor demanda.                                                                                                                                                                                | Las cargas de alimentos/hortalizas deben realizarse preferiblemente por las madrugadas (facilidades).                                          |
| Dificultades en las rutas establecidas debido a la ubicación de los almacenes (embotellamiento, violaciones de la seguridad vial). | Insuficiente número de medios de transporte.                                                                     | Incremento de la percepción de riesgo nocturno, vinculado a la falta de iluminación, y viales en mal estado, con incidencia, fundamentalmente, en la demanda y circulación vehicular.                                                                                                        | El estado técnico de algunas vías y su deterioro, conspira contra la movilidad de personas y vehículos (baches, alcantarillas fuera de lugar). |
| Los medios de carga comparten la vía con el transporte público.                                                                    | Mala planificación de la logística de los medios (calidad, uso inadecuado, mal aprovechamiento, capacidad, etc). | En el caso de las cargas: <ul style="list-style-type: none"> <li>Disminuye la capacidad de recepción en los principales almacenes.</li> <li>Incremento del riesgo-desvío/sustracción de mercancías.</li> <li>Disminuye la capacidad de respuestas de operadores ante imprevistos.</li> </ul> | Arboledas que obstaculizan partes de una vía o influyen en la visibilidad de las señales.                                                      |

<sup>12</sup> Empresa Provincial de Transporte de La Habana, Cooperativas del Transporte, Taxi Cuba (Metro Taxi), Cuba Taxi, Ha'Bici, Velo Cuba, TransMetro, Transgaviota, TRANSTUR.

<sup>13</sup> En Cuba se le llama "coger botella" a la movilidad compartida, es decir, que una persona pida de favor al conductor de un vehículo que la adelante. Es una práctica común en la ciudad de La Habana y otros lugares del país por la insuficiente oferta de servicios de transporte.

|                                                                                                        |                                                                                                                   |                                                                                                                              |                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                        | Pocas ofertas de tipos de movilidad para las personas.                                                            |                                                                                                                              |                                                                                                                               |
|                                                                                                        | Problemas serios de comunicación (señalética en las vías, divulgación en medios de difusión, encuestas públicas). |                                                                                                                              |                                                                                                                               |
| <b>Grupo 3 Participación ciudadana<sup>14</sup></b>                                                    |                                                                                                                   |                                                                                                                              |                                                                                                                               |
| Mucha población en movimiento para trasladarse a trabajar y estudiar.                                  | Largas horas en las paradas.                                                                                      | El transporte no tiene la misma frecuencia.                                                                                  | Poca presencia de autoridades.                                                                                                |
| Transportes que salen llenos desde la primera parada.                                                  | Gran concentración de personas.                                                                                   | Las personas con discapacidad no tienen la ayuda de otras personas que viajan durante el día, existen barreras urbanísticas. | Incumplimiento de la frecuencia del horario de los ómnibus.                                                                   |
| Salida tarde del primer turno del transporte.                                                          | El transporte no es suficiente.                                                                                   | Pocos lugares iluminados.                                                                                                    | La exigencia de los administrativos con el cumplimiento de los horarios.                                                      |
| En los municipios intermedios hay dificultades para acceder a cualquier transporte.                    | Difícil acceso para las personas con discapacidad.                                                                | No hay transporte adecuado para las personas con discapacidad.                                                               | Falta de alumbrado público en tramos de vías y de intersecciones importantes.                                                 |
| Al ser dormitorio el municipio 10 de Octubre, para salir el transporte está lleno y para entrar vacío. | El transporte no cumple con los horarios establecidos en las diferentes rutas.                                    | El estado de las aceras.                                                                                                     | Baja posibilidad de intercambio entre rutas y otros medios.                                                                   |
| Barreras arquitectónicas que impiden la accesibilidad en la vía y el ómnibus.                          | Existe indisciplina social para abordar el ómnibus.                                                               | Mayor movilidad de personas los viernes, sábados y domingos, con énfasis en el verano.                                       | Altos precios en el transporte en este horario (gacelas y vehículos privados).                                                |
| Los conductores no se detienen adecuadamente en las paradas.                                           | Existen empresas que trabajan en las redes hidráulicas, en los viales y otras, que congestionan la movilidad.     | No existen en los ómnibus urbanos espacio para el usuario permanente de silla de ruedas.                                     | Eliminar barreras arquitectónicas en la vía y los medios de transporte para un mejor acceso de las personas con discapacidad. |
| Contaminación que no es agradable para caminar.                                                        | Mucha contaminación ambiental.                                                                                    | Incremento de las tarifas del sector privado.                                                                                |                                                                                                                               |
|                                                                                                        | El transporte no es accesible para las personas con discapacidad.                                                 |                                                                                                                              |                                                                                                                               |

Fuente: Elaboración de las autoras, 2021.

<sup>14</sup> Representantes de Consejos Populares, asociaciones ciudadanas (movilidad reducida, género, empresariales, comercios, ecologistas, ciclistas, etc.).

## Problemas comunes a todos los momentos del día:

- Deterioro de la infraestructura (vías, aceras, paradas).
- No hay transporte adecuado/accesible para las personas con discapacidad.
- No existe un espacio adecuado en los ómnibus urbanos para los usuarios permanentes de sillas de ruedas.
- En el transporte no existe una educación social hacia personas con determinadas discapacidades.
- Los choferes no respetan el tiempo estimado para que las personas puedan subir y bajar de los medios de transporte.

El diálogo entre diferentes actores permitió una mirada más integral a los retos de la movilidad en La Habana. Ello es esencial en el diseño de soluciones más inclusivas y sostenibles en la ciudad.

## Un paso adelante: identificando desigualdades sociales en la movilidad

Esta técnica participativa permitió sensibilizar a diferentes actores institucionales y de la ciudadanía, sobre las desigualdades que experimentan diferentes grupos sociales en su movilidad cotidiana, al ponerse en el lugar de diversos personajes que les fueron otorgados (madre soltera, adultos/as mayores, personas con discapacidad, personas jóvenes y adultas). Se les indicó que su punto de partida sería una parada X de La Habana, y a partir de ahí se les presentaron diferentes situaciones que se experimentan en los desplazamientos cotidianos de las personas. Algunas personas se sintieron identificadas con todos los personajes representados al reflejar su propia experiencia. Al reflexionar sobre el ejercicio y cómo se sintieron en su personaje, los participantes emitieron sus criterios. Algunos de ellos se refieren a continuación:

*Me sentí identificada con el personaje (una joven estudiante de la CUJAE) al tener muchas veces dificultades para lograr combinaciones de transporte que me permitan llegar a mi destino, y al ser mujer, también soy susceptible, igual que mi personaje, a ser víctima de acoso sexual en la parada y en el ómnibus y víctima de robo.*

*Me tocaron personajes muy diferentes a mí (una pareja de personas ciegas), consideré que podían ser víctimas de acoso, que si el chofer frena de manera brusca son muy vulnerables, si la guagua<sup>15</sup> está llena tienen muchas dificultades para desplazarse en ella porque, además, lo hacen con un apoyo. Para hacer el ejercicio tuve que ubicarme bien, hay muchas personas así en la ciudad, pero es difícil imaginarse uno en la condición de esas personas con esa capacidad diferente.*

*Cuando vemos este tipo de casos (un hombre con discapacidad física-motora que va solo en silla de ruedas) es muy complicado, tiene que esperar a que otros pasajeros lo ayuden a subir al transporte público, es casi imposible para ellos acceder al transporte público porque*

*no hay rampas para sillas de ruedas. Casi no pude avanzar en el ejercicio, fue muy difícil extrapolarme a las condiciones que sufriría ese tipo de personas, con esa discapacidad, a la hora de transportarnos de un punto hacia otro. De hecho, lo que más vemos en las calles es que se transportan en sus sillas de ruedas en la vía, donde no tienen seguridad y la accesibilidad es casi nula, no hay rampas en las aceras.*

*Me fue muy difícil avanzar en el ejercicio con este personaje (una mujer y su hijo con discapacidad físico-motora que va en silla de ruedas), casi no hay posibilidades para acceder al transporte con sillas de ruedas. Aunque te ayude otra persona, si el ómnibus llega lleno ¿dónde pongo la silla? ¿en qué tiempo? los choferes siempre están apurados. Es bien complicado y muy difícil para las personas con discapacidad físico-motoras.*

*Una mujer de 65 años, jubilada que se volvió a contratar como maestra, es vulnerable a sufrir un accidente al subir a la guagua por la cantidad de personas, puede ser empujada.*

*Mi personaje fue también uno de los que más avanzó (hombre de mediana edad, trabajador por cuenta propia). Es un hombre fuerte y con buena economía, siempre caminaba durante el ejercicio.*

Se reconocen que avanzaron más en el ejercicio personas jóvenes, con condiciones económicas buenas, sin personas bajo su cuidado. De manera general, se reconocieron desigualdades de género, socioeconómicas, territoriales, educativas, por color de la piel, y por la condición de discapacidad.

Así mismo, como parte del *Proyecto de mejoramiento de los servicios de transporte en el Corredor de 10 de Octubre, La Habana*, se han aplicado diferentes técnicas de investigación que han permitido exponer las principales desigualdades en la movilidad en La Habana, específicamente en el Corredor de 10 de Octubre (integra el eje Infanta-10 de Octubre-Managua-Bejucal). Este corredor es uno de los más complejos de la ciudad, pues atraviesa los dos municipios más poblados de la capital: Arroyo Naranjo y 10 de Octubre y presenta elevados flujos de pasajeros.

En el municipio de 10 de Octubre, fueron entrevistados un total de 31 informantes clave, personas que residen y conocen el territorio, delegados del Poder Popular, funcionarios del gobierno municipal, y personal de salud. La mayoría de las personas entrevistadas evalúan de regular a muy malo el tránsito y la congestión vial en la Calzada de 10 de Octubre.

Algunos de los argumentos que ofrecen son: exceso de tráfico, frecuentes embotellamientos en semáforos en horas pico, tránsito de ómnibus grandes que contribuye a la congestión, demora de algunas rutas de ómnibus, deterioro de la vía, limitada visibilidad, elevada movilidad de personas de otros municipios que se desplazan hacia el centro de la ciudad. Tampoco existen suficientes pasos peatonales que permiten el cruce seguro en la Calzada de 10 de Octubre.

En este escenario, no todas las personas se encuentran en igualdad de condiciones en la movilidad por la Calzada de 10 de Octubre. Existen grupos sociales que se encuentran en desventaja con relación a otros como las personas con discapacidad y adulto/as mayores por las barreras arquitectónicas, la población infantil por la ausencia de pasos peatonales para cruzar la calzada, las mujeres que se desplazan con niños o personas cuidado dependientes, los jóvenes estudiantes y los que realizan su movilidad en bicicleta.

Con relación a las desigualdades de género, no todas las personas perciben diferencias en las oportunidades de movilidad en la Calzada de 10 de Octubre. Aquellos que las reconocen, comentan que las mujeres son beneficiadas generalmente a la hora de pedir botella, “(...) existe un ideal machista que establece que los hombres no piden botella, que determina tanto que ellos se limiten a solicitar esta cortesía, como que choferes se las concedan”. No obstante, los hombres suelen ser mayoría como choferes y pueden usar la vía en mejor posición.

También se hace referencia a que es más común ver mujeres viajando con niños/as, muchas veces lactantes o de brazos. Aunque en el ómnibus se garantiza un asiento para ellas, cuando va muy lleno es muy difícil llegar a él. También se les hace más difícil correr detrás del ómnibus cuanto el chofer para fuera de parada. *“Cuando aumenta la circulación se le hace más difícil la movilidad a las mujeres”.*

Un análisis de las desigualdades a partir de las encuestas origen-destino, permite develar algunas brechas de género. Del total de personas entrevistadas, 344 viajaban acompañando a otra, lo que representa el 8,6% del total. De las personas que viajan con acompañante, cerca del 61% son mujeres, quienes generalmente viajan con sus hijos/as, parejas, madres o padres, amistades y hermanos/as. Con menor frecuencia acompañan a compañera/os de trabajo y otros parientes como sobrinas, tíos, nietos, nuera, suegra, abuelo o personas cercanas como vecinas. Los hombres suelen acompañar a sus parejas, hijas, amigos, madres o padres. En menor medida acompañan a hermano/as, compañeros de trabajo, tía y primo.

Además, en comparación con los hombres, las mujeres realizan más viajes por motivos de visitas al médico, visitas a familiares y compras, llegando a superar a los hombres en 30 puntos porcentuales como lo muestra la Tabla 4. Con relación a los viajes por trabajo/negocios, ellas presentan valores inferiores a los de los hombres; sin embargo, las brechas no son tan amplias como en los demás motivos.

De las personas entrevistadas, 310 refieren que han experimentado situaciones de acoso sexual mientras se desplazan (7,74%). De este grupo, la mayoría son mujeres y llegan a representar poco más del 93%. Por grupos de edades, predominan las edades jóvenes (16-35 años) y adultas (36-59) con 45% y 44% respectivamente. Con respecto al color de la piel, aproximadamente el 56% de las personas que han sido acosadas son de piel mulata y negra.

*Tabla 4 Análisis de los motivos de origen-destino del viaje por sexo*

| <b>Motivos de viaje al destino</b> | <b>Total de personas</b> | <b>Hombres (%)</b> | <b>Mujeres (%)</b> |
|------------------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------|
| Trabajo/Negocios                   | 1609                     | 56                 | 44                 |
| Visitas a familiares               | 663                      | 42                 | 58                 |
| Compras                            | 473                      | 41                 | 59                 |
| Médico/salud                       | 221                      | 35                 | 65                 |
| <b>Motivo de origen del viaje</b>  | <b>Total de personas</b> | <b>Hombres (%)</b> | <b>Mujeres (%)</b> |
| Trabajo/Negocios                   | 454                      | 57                 | 43                 |
| Visitas a familiares               | 337                      | 42                 | 58                 |
| Compras                            | 253                      | 37                 | 63                 |
| Médico/salud                       | 167                      | 29                 | 71                 |

Fuente: Elaboración de las autoras a partir de resultados de las encuestas origen-destino, 2021.

Aunque estos proyectos aun no finalizan, se proponen crear soluciones innovadoras que garanticen una movilidad más sostenible y equitativa, al considerar las necesidades de los diferentes grupos sociales, especialmente aquellos que se encuentran en desventaja. Para ello, se pretenden seguir potenciando espacios de concertación y diálogo entre diferentes actores institucionales y la ciudadanía.

## **Conclusiones**

La ejecución de proyectos de desarrollo que apuesten por una movilidad urbana sostenible que beneficie a todos los grupos sociales, evidencia la voluntad política del Ministerio de Transporte de la República de Cuba y la Dirección General de Transporte Provincial de La Habana, por garantizar soluciones que mejoren los servicios de transporte en el territorio y, a la vez, sean menos contaminantes.

Las sinergias entre los tres proyectos analizados son fundamentales para alinear estrategias, esfuerzos y recursos. Aunque cada uno se propone acciones específicas en diferentes contextos, existen procesos transversales y comunes como los espacios de concertación y diálogo, con la participación de actores institucionales y la ciudadanía.

En cada una de estas iniciativas se han identificado desigualdades sociales, donde personas con movilidad reducida (mujeres embarazadas, mujeres que viajan con niños/as, adultos/as mayores y personas con discapacidad) experimentan mayores desventajas en sus desplazamientos cotidianos.

Las medidas adoptadas para mejorar los servicios de transporte en la capital, deben reconocer las necesidades específicas de cada grupo poblacional, con énfasis en aquellos que tienen movilidad reducida.



## Referencias

- Díaz, D.; Salazar, Y.; Rojas, J. y Pedroso, W. (2021). Género, edad y discapacidad: análisis interseccional en el ámbito de la movilidad urbana. En: *Mapeando espacios para atender situaciones de violencia, discriminación y desigualdad*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Cuba). pp.145-149.
- Ministerio de Justicia. (2021). *Gaceta Oficial No. 38*, GOC-2021-324-O38. República de Cuba.
- Oficina Nacional de Estadística e Información. (2021). *Anuario demográfico de Cuba, 2020*. Centro de Estudios de Población y Desarrollo.

# Diálogo academia y política: desafíos ante el cambio climático. La experiencia de FLACSO- Programa Cuba

Marta Rosa Muñoz Campos<sup>1</sup>

Janet Rojas Martínez<sup>2</sup>

María Isabel Romero Sarduy<sup>3</sup>

Jorge Alfredo Carballo Concepción<sup>4</sup>

## Introducción

El enfrentamiento al cambio climático es una alta prioridad para Cuba. El archipiélago es muy vulnerable al cambio climático, dada su condición de pequeño Estado insular, situado en la región tropical del planeta. Se reconoce que el cambio climático viene agravando los problemas ambientales que enfrenta el país, convirtiéndose —paulatinamente— en un factor determinante del proceso de desarrollo sostenible.

En los últimos años se han observado cambios importantes en el clima de Cuba, que han influido en las características climáticas del país. Las mayores evidencias comprobadas son el incremento de la temperatura media anual, condicionado por el aumento de la temperatura mínima; la disminución de la nubosidad; sequías más intensas y prolongadas, si bien menos frecuentes; incremento de las precipitaciones mayores de 50 mm; y una mayor influencia anticiclónica.

El país ha apostado por ser parte activa de los principales instrumentos internacionales para el enfrentamiento al cambio climático. Cuba es Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) desde el 5 de enero de 1994 y ha ratificado todos los instrumentos legales conexos a esta (Protocolo de Kioto, 2002; Enmienda de Doha a este Protocolo, 2016 y Acuerdo de París, diciembre 2016).

Las prioridades de Cuba en materia de cambio climático están claramente delineadas. Se le otorga la máxima prioridad a la *adaptación*, aunque se declaran importantes compromisos en el área de mitigación. Las contribuciones que asumió el país, dadas las circunstancias actuales, son del tipo de políticas y proyectos, con un horizonte de tiempo hasta el año 2030.

---

1 Doctora en Ciencias de la Educación y Profesora Titular. Directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Contacto: martuly2@gmail.com

2 Máster en Desarrollo Social y Profesora Auxiliar en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Contacto: janetdor14@gmail.com

3 Doctora en Ciencias Psicológicas y Profesora Titular en el Centro de Desarrollo Local, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CEDEL-CITMA). Profesora Adjunta de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Contacto: anamarycuba64@gmail.com

4 Doctor en Ciencias Económicas y Profesor Titular en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Contacto: alfrebaggio@hotmail.com

Para avanzar en las metas de la adaptación al cambio climático, es imprescindible lograr coherencia en la articulación de la academia y los centros de investigación e instituciones que abordan la temática, con los órganos decisores. Especial énfasis en la incorporación de la dimensión social, a través de procesos educativos y formativos relacionados con el cambio climático y la reducción de riesgo de desastres. La educación ambiental es un objetivo priorizado, lo que propiciará la elevación de la cultura ambiental en niños, niñas y adolescentes.

No obstante los evidentes avances en el diálogo academia-política en relación con las Ciencias Naturales, con respecto a las Ciencias Sociales aún subsisten vacíos y retos importantes. Este trabajo se propone avanzar en el diálogo academia-política a partir de los desafíos del cambio climático, desde la valoración de la experiencia de FLACSO-Programa Cuba.

## Antecedentes

Desde el inicio del proceso revolucionario en el año 1959, a partir de la voluntad política del Estado y gobierno cubanos, se comienza un debate y reflexión sobre aspectos vinculados al medio ambiente, que ha alcanzado resultados concretos en términos de políticas, estrategias y formas de entender y gestionar la temática ambiental. Se realizan con sistematicidad diferentes acciones para el desarrollo sostenible y la educación ambiental, basadas en los principios de un desarrollo económico y social con equidad, enmarcadas en legislaciones específicas, puestas en práctica por nuevos organismos, instituciones e iniciativas para la protección, el cuidado y el estudio del medio ambiente.

La Constitución de la República de 1976 estableció la soberanía nacional sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país, así como la necesidad de su protección; hecho que condujo a la creación en ese mismo año de la *Comisión Nacional para la Protección del Medio Ambiente y Conservación de los Recursos Naturales*. Años más tarde, en 1990, se promulga la Ley 33, donde se precisa la estructura, la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección del Medio Ambiente. Dicho escenario resultó favorable para dar inicio a una de las líneas de investigación que actualmente es prioridad nacional, relacionada con el cambio climático y sus efectos e impactos en el desarrollo económico y social del país, dada la alta vulnerabilidad del archipiélago cubano debido a su ubicación geográfica en el mar Caribe y su condición de insularidad.

La investigación del cambio climático en Cuba tiene una historia de más de tres décadas, desde que, en el año 1991, se realizara una primera evaluación de sus impactos en los sectores de agricultura, ecosistemas naturales terrestres, recursos hídricos, áreas costeras, asentamientos humanos, salud y turismo (Carrera, et al., 2020). Un año más tarde, estos resultados se integraron en un informe de evaluación preliminar sobre los efectos potenciales del cambio climático en el país y se recomendaron medidas de adaptación; lo que, junto a otras investigaciones relacionadas con la temática, sentaron bases para la introducción del concepto de *desarrollo económico y social sostenible*, en la Constitución de la República de Cuba en 1992. Con ello, fueron aprobadas y modificadas diversas legislaciones sobre

recursos naturales, como la realizada al artículo 27, encaminada al fortalecimiento del país a favor de la integración del medio ambiente con el desarrollo económico y social sostenible.

Posteriormente, en 1997, se emite la Ley 81 del Medio Ambiente, documento marco de las legislaciones ambientales en Cuba, donde se establecen los principios que rigen la política ambiental y las normas básicas para regular la gestión ambiental del Estado y las acciones de los ciudadanos y la sociedad en general, a fin de proteger el medio ambiente y contribuir a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible del país (art. 1). Se establece, además, las vías para que el Estado, los ciudadanos y la sociedad en general proteja el medio ambiente (ANPP, 1997).

Para la materialización de estas y otras normativas, se crea en 1994 el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), organismo de la Administración Central del Estado que desde entonces es el encargado de proponer la política ambiental y dirigir su ejecución sobre la base de la coordinación y control de la gestión ambiental del país, con lo cual propicia su integración coherente y contribuye al desarrollo sostenible.

La importancia que la temática sobre el cambio climático tiene en la consecución de las metas ambientales, dio lugar a la creación en el CITMA del Grupo Nacional de Cambio Climático en 1997, bajo la coordinación del Instituto de Meteorología de Cuba. Este grupo asumió funciones en la implementación de los aspectos técnicos derivados de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de la cual Cuba es parte desde 1994.

## **Políticas y estrategia del país para el enfrentamiento al cambio climático**

Bajo este esquema se desarrolla la Primera Comunicación Nacional (2001), cuya elaboración es uno de los compromisos que el país asume bajo la CMNUCC, presentándose la Segunda Comunicación Nacional en el año 2015 y la Tercera en el año 2020. En estos documentos aparecen delineadas las prioridades de Cuba en materia de cambio climático, con énfasis en la adaptación, aunque también se declaran importantes compromisos en el área de mitigación (CITMA, 2020).

En correspondencia con la política ambiental del país, comienzan a ponerse en práctica una serie de políticas nacionales para el enfrentamiento del cambio climático. Una de ellas es la aprobación, en el 2007, de un conjunto de Acuerdos por el Consejo de Ministros, dados a conocer como *Programa Nacional de Enfrentamiento al Cambio Climático*, el cual hizo énfasis en las medidas de adaptación, y constituyó —por mucho tiempo— la principal herramienta gubernamental que daba seguimiento al tema. Otro documento programático ve la luz en 2011, bajo el nombre de *Directivas para la Implementación del Macroproyecto*, que abarcaron acciones dirigidas a la protección de asentamientos humanos, playas arenosas, manglares y arrecifes de coral. Posteriormente, en el 2017, se incorpora el cambio climático en las Bases del Programa del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2030.

El conocimiento científico acumulado y la experiencia práctica en la implementación de medidas de adaptación y mitigación, conducen a la formulación y aprobación, en abril de 2017, del *Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático*, denominado “Tarea Vida”. Este programa innovador, de acción integral, incluye a todos los sectores económicos y a la sociedad cubana; dirigido a la solución, a corto, mediano y largo plazos, de problemas ambientales, sociales y económicos específicos, relacionados con las vulnerabilidades, la mitigación y la adaptación al cambio climático (CITMA, 2020).

La elaboración y desarrollo de este programa para el enfrentamiento al cambio climático se sustenta en los principios de la política ambiental cubana siguientes:

- Contribución al desarrollo económico y social sobre bases sostenibles.
- Constatación del deber social para la protección del medio ambiente.
- Participación activa de todos los actores sociales, tanto a nivel central como local, sobre la base de una acción coordinada, fundada en la cooperación y la corresponsabilidad.
- Incremento de la conciencia ambiental, con énfasis en las acciones de educación, capacitación y comunicación ambiental.
- Aplicación del enfoque ecosistémico como elemento clave de la gestión ambiental cubana.

La puesta en práctica de estos principios se materializa mediante la *Estrategia Ambiental Nacional* (EAN), que constituye el documento rector de la política ambiental en el país, a partir de la cual se adecuan las estrategias territoriales. La misma propicia la conducción de acciones en aras de alcanzar las metas del desarrollo sostenible, elevar cualitativamente la complementación y la articulación con otras estrategias, planes y programas, así como potenciar la gestión de los territorios en la prevención del medio ambiente. La EAN devino en la principal herramienta de trabajo en la esfera ambiental en Cuba y condicionó las estructuras y proyecciones en la gestión ambiental, contextualizándose en los territorios.

En todos estos espacios, el papel de científicos, investigadores y académicos cubanos ha sido fundamental, con incontables resultados nacionales e internacionales relacionados con el impacto del clima, el cambio climático y el medio ambiente en general. Los resultados obtenidos, publicados en artículos científicos, libros, boletines, y disímiles plataformas de difusión de la información, sirven de base teórico metodológica para la elaboración e implementación de políticas y proyectos que, dadas las actuales circunstancias, son formas que asume el país para actuar en materia de cambio climático (CITMA, 2020).

En ello, la articulación de la academia y los centros de investigación e instituciones que abordan la temática resulta indispensable, al igual que la identificación de actores clave, que de manera directa o indirecta forman parte del proceso y, por ende, se benefician o no de las acciones realizadas. El alcance de un diálogo constructivo entre la academia y la política es, sin lugar a dudas, uno de los retos más difíciles, que tienda puentes permanentes entre ambas, con el interés mayor del bienestar de la población. La academia y la política tienen ante sí un desafío complejo que solo puede abordarse mediante un ejercicio sistemático de diálogo y colaboración, que incluya la generación de una nueva actitud hacia el ciudadano (Morin y Delgado, 2017).

Por lo tanto, ese intercambio fomenta el diálogo y la socialización del conocimiento a través de la retroalimentación y la complementariedad de saberes, sobre la base de uno de los principios de la política ambiental cubana: participación activa de todos los actores sociales, basado en una acción coordinada, fundada en la cooperación y la corresponsabilidad; contribuye a la solución de problemas ambientales, sociales y económicos, relacionados con las vulnerabilidades.

Por otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030, específicamente en el Eje estratégico *Potencial humano, ciencia, tecnología e innovación*, se destaca la necesidad de elevar el impacto del conocimiento en el desarrollo socioeconómico. En correspondencia con dicha proyección, la política de ciencia, tecnología, innovación y medio ambiente sitúa en primer plano el papel de las ciencias sociales y humanísticas en todas las instancias. Resulta necesario resaltar la participación activa de la academia en numerosas comisiones de expertos para aportar sus saberes en la elaboración y/o revisión de documentos, leyes y políticas, vinculados a la temática ambiental y el cambio climático.

Además de la consulta a expertos, otro mecanismo impulsado por la dirección política del país es la visita de grupos de ministros de diversos sectores a las universidades de los territorios. En su concepción se fomenta la interacción directa, donde los funcionarios públicos plantean demandas de investigación y las comunidades científicas develan las potencialidades para la innovación, según el espacio geográfico del que se trate (Díaz, et al., 2020).

Junto a estas contribuciones de la academia en la temática ambiental y el cambio climático en resultados investigativos, proyectos, aportes teórico metodológicos y consultas como expertos, también colabora de forma prioritaria desde la formación y educación ambiental a la ciudadanía en general, y en el diseño de instrumentos de política y gestión ambiental.

Es por ello que, a partir del año 2014, Cuba asume los acuerdos del Programa de Acción Mundial de Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS), dando de esta manera seguimiento al Decenio de las Naciones Unidas para la EDS. El país incorpora las orientaciones y acuerdos de este programa, que establece como meta: “Generar y aumentar la acción en todos los niveles y esferas de la educación y el aprendizaje a fin de acelerar los progresos hacia el logro del desarrollo sostenible” (Colectivo de Autores, 2017, p.3).

Como resultado de las profundas transformaciones que tienen lugar en el contexto cubano, en el VII Congreso del Partido Comunista se aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el año 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos*, entre los que se identifica el eje estratégico “Recursos naturales y medio ambiente”. Dentro de este, el objetivo 15 plantea: “Reorientar y fortalecer la educación e información ambiental hacia el desarrollo sostenible, en todos los niveles de enseñanza del país y los medios de comunicación, de manera armónica, sistemática y coherente, incorporando a toda la sociedad cubana” (PCC, 2017, p.24),

Para contribuir a incrementar esta conciencia ambiental y los procesos de educación y formación de la misma, Cuba cuenta con varias leyes, programas y estrategias donde se incluye la Estrategia Ambiental Nacional, la Ley 81 de Medio Ambiente y el Programa Nacional de Educación Ambiental. Este último, manifiesta dentro de sus lineamientos básicos, elementos indispensables para el enfrentamiento al cambio climático y el cuidado y la protección del medio ambiente como son: el desarrollo sostenible, la interdisciplinariedad, el enfoque ecosistémico, la participación, la formación de valores, la perspectiva de género y el desarrollo local.

En este sentido, “el Sistema Nacional de Educación ha ido consolidando de forma paulatina la Educación Ambiental (EA) en las tareas curriculares y extracurriculares que se realizan, todas con un fuerte componente comunitario, para todos los tipos y niveles de enseñanza” (Santos, et al., 2017, p.20). En consecuencia, el Sistema Nacional de Educación, concibe a la Educación para el Desarrollo Sostenible como un componente trascendental para la sociedad cubana actual.

## **Papel de la comunidad científica en el enfrentamiento al cambio climático. Articulación con la política ambiental**

Diversos son los ámbitos de incidencia de la academia y los científicos, uno de ellos es en la política ambiental, en especial en el enfrentamiento al cambio climático y la reducción de riesgos de desastres. Históricamente, las Ciencias Naturales han tenido una mayor incidencia, en detrimento de las Ciencias Sociales. La problemática ambiental, fundamentalmente del cambio climático, presupone la contribución de toda la sociedad y la integración de conocimientos de diversas disciplinas.

Autores como Valentini y Flores (citados por Díaz et al., 2021), muestran estudios que dan cuenta del insuficiente empleo del conocimiento generado por las Ciencias Sociales para la política. Ello, según el estudio antes mencionado, se explica por la sobrevaloración de soluciones inmediatas y pragmáticas a problemáticas reales, que enfrentan en su quehacer cotidiano. Esta aseveración se hace muy evidente en la problemática del cambio climático y la reducción de riesgos de desastres.

El fenómeno, como plantean Díaz et al. (2021), es complejo y presupone importantes retos y desafíos entre los que se encuentran:

- La necesaria implicación de saberes de diferente índole, y de actores diversos —academia científica y tecnológica, políticos, intelectualidad, ciudadanía— con formaciones e intereses diferentes.
- La utilización de lenguajes y códigos de comunicación disímiles, en el caso de la ciencia y la tecnología de tipo especializado y disciplinario, que se plasman en artículos y libros científicos, tesis e informes de investigación, muchos de ellos de gran extensión.
- Un mayor acceso a información científico-técnica por las ciencias y mayor acceso a información sobre la situación económica y política de cada contexto por la política.



- Formas diversas de asumir el compromiso y distanciamiento. En ambas resulta esencial el compromiso social, que en las ciencias es inseparable de una perspectiva crítica.
- El fomento de espacios sistemáticos de diálogo, consulta y producción conjunta entre académicos y decisores. Como resultado de ello, la posibilidad de integrar saberes, formas de comunicación, dinámicas, informaciones y visiones.

Referido al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres, el vínculo Ciencias Naturales y política ambiental se hace más evidente. Innumerables son los resultados de investigaciones, proyectos, programas, experiencias que demuestran el posicionamiento de estas ciencias en la política ambiental cubana en específico. Ejemplo de ello son los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo (PVR) para diferentes extremos climáticos, implementados hasta el nivel local y el macroproyecto denominado *Escenarios de peligro y vulnerabilidad de la zona costera cubana asociados al ascenso del nivel medio del mar para los años 2050 y 2100*. Además, se cuenta con la ejecución de tres programas de investigación científica de interés nacional, que contribuyen notablemente al mejor entendimiento del cambio climático y sus consecuencias. Estos programas son: *Cambio climático en Cuba: impactos, mitigación y adaptación*; *Meteorología y desarrollo sostenible del país* y *Uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica de Cuba* (CITMA, 2020).

Particular relevancia tiene la investigación sobre el cambio climático. Desde 2013 se han ejecutado cuatro programas nacionales de ciencia, tecnología e innovación relacionados con este tema: *Desarrollo de fuentes renovables de energía* y los tres ya mencionados *Cambio climático en Cuba: impactos, mitigación y adaptación*; *Uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica en Cuba*; y *Meteorología y desarrollo sostenible del país*. Cuba, además, cuenta con capacidad científica e institucional para emitir y actualizar sistemáticamente sus inventarios nacionales de gases de efecto invernadero.

Por su parte, los procesos educativos y formativos relacionados con el cambio climático y la reducción de riesgo de desastres continúan como prioridad para el país. La educación ambiental se mantiene reconocida como objetivo priorizado en los planes de formación de la educación superior y de esta forma contribuir a la elevación de la cultura ambiental con respecto al cambio climático. Cuba trabaja en el perfeccionamiento de los planes y programas de estudios en las comisiones nacionales de carrera y en la inserción de temas priorizados, la adaptación y mitigación al cambio climático.

En los centros universitarios municipales se planifica la apertura de modalidades de ciclo corto, con vistas a la formación del personal técnico necesario para la atención a las vulnerabilidades y riesgos de desastres en los territorios ubicados en cuencas hidrográficas, zonas montañosas y costeras del país.

Sin embargo, aun cuando son evidentes avances en el diálogo academia política y las Ciencias Sociales, subsisten vacíos y retos importantes en su fortalecimiento e implementación. Lo anterior se sustenta en los documentos programáticos del país aprobados en 2017, donde se refleja la necesidad de:

continuar fomentando el desarrollo de investigaciones en el campo de las ciencias sociales y humanísticas sobre los asuntos prioritarios de la sociedad, así como perfeccionar los métodos de introducción de sus resultados en la toma de decisiones

en los diferentes niveles, previendo y evaluando sistemáticamente los impactos obtenidos (PCC, 2017, p.156).

El nuevo ciclo de trabajo *Proyecciones para la implementación del Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático (Tarea Vida) en el período 2021-2025*, continúa sustentándose en los avances más recientes de la ciencia cubana. De particular importancia son los resultados del macroproyecto *Escenarios de peligro y vulnerabilidad de la zona costera cubana, asociados al ascenso del nivel medio del mar para los años 2050 y 2100*, los cuales se actualizan anualmente, base para precisar diversas acciones bajo el Plan de Estado.

En la nueva hoja de ruta de la *Tarea Vida* se plantean importantes líneas de acción que contemplan:

- Evaluar de forma más integral los impactos del cambio climático, considerando vulnerabilidades transversales a otros sectores y áreas, así como los escenarios socioeconómicos y ambientales, los elementos de protección a la exposición de sus trabajadores y la integración de los resultados científicos en la incorporación de indicadores relativos al desarrollo local. Tener en cuenta todas las formas de propiedad, el enfoque participativo, inclusivo y de género, el incremento sostenido de la resiliencia de los ecosistemas humanos y naturales.
- Reducir las brechas de desigualdades territoriales y sociales que se experimentan en el enfrentamiento al cambio climático, considerándolas en el diseño de políticas públicas y en las estrategias de adaptación y mitigación.
- Fortalecer el conocimiento, la sensibilización y la participación de la población en el enfrentamiento a los impactos negativos del cambio climático, que permita incrementar la resiliencia, la participación ciudadana, la equidad y la responsabilidad de toda la sociedad cubana.
- Fortalecer las capacidades en los territorios, así como la conformación de una estrategia formativa en temas de riesgo, vulnerabilidad y peligro ambiental, adaptación y mitigación del cambio climático, desde una perspectiva comunitaria, participativa, inclusiva, de género y diferenciada por grupos vulnerables.

Desde el punto de vista de la ciencia, se consideran prioritarias las siguientes líneas de acción específicas:

- Evaluación sistemática de los impactos del cambio climático y la formulación de propuestas de medidas de adaptación y mitigación de acuerdo a las experiencias que se van acumulando.
- Fortalecimiento de las investigaciones en el campo de las Ciencias Sociales, económicas y políticas; e integrarlas a los programas de ciencia relacionados con el cambio climático y al Plan de Estado, para así impulsar la introducción de sus resultados y recomendaciones.

- Reducción del grado de las incertidumbres de las predicciones climáticas; de las evaluaciones de las amenazas y los riesgos y la atribución de los impactos, para elevar la seguridad y eficacia en la toma de decisiones.
- Establecimiento de las metodologías que permitan la aplicación de las evaluaciones climáticas y sus impactos a 10 años vista, para que sean más útiles al desarrollo socio económico del país, en el escenario del PNDES 2030.
- Seguimiento de cierre del ciclo de la investigación y que los principales resultados contribuyan efectivamente a la implementación del Plan de Estado.

En esta nueva proyección de la Tarea Vida los gobiernos locales han de contribuir —entre otros aspectos— al fortalecimiento de la dimensión local de las investigaciones sobre cambio climático y las medidas de respuestas necesarias para asegurar la resiliencia de las actividades económicas, sociales y de las comunidades. Junto a esto, asegurar las condiciones para el ejercicio de una gestión y enfrentamiento al cambio climático participativa, y promover soluciones basadas en las comunidades, de manera que se articulen las necesidades de la población de forma integral y aprovechen las capacidades y las potencialidades de todos los actores económicos y de las personas en general.

### **La contribución de FLACSO-Cuba al Plan de Estado para la adaptación al cambio climático**

Desde hace más de 20 años se investiga en FLACSO-Cuba la dimensión medioambiental, y entre los resultados científicos de mayor impacto, destacan aquellos relacionados con medio ambiente y cambio climático. En el año 2018 reemerge en la institución el área de investigación *Medio Ambiente y Desarrollo*, lo cual ha propiciado un incremento en el número de proyectos y resultados académicos e investigativos en la temática, así como la consolidación e integración de saberes.

Los presupuestos metodológicos en los que se basan las propuestas de FLACSO-Cuba son esencialmente participativos, de ahí que se intencione involucrar y comprometer a los diversos actores sociales en las acciones de adaptación al cambio climático. Específicamente se trabaja desde la Investigación Acción Participativa y la Educación Popular, de ahí que se privilegie el diálogo de saberes y la construcción colectiva de conocimientos en los momentos de diagnóstico, formación, sistematización y devolución. La formación está concebida como un proceso continuo, mediante el cual se multiplican los agentes capacitados para garantizar la sostenibilidad y multiplicación de los procesos.

FLACSO-Cuba también se inserta en redes, tanto nacionales como internacionales, que constituyen espacios de intercambio académico sobre el desarrollo local y su dimensión ambiental. En el espacio universitario participa en las redes de *Desarrollo Local*, de *Medio Ambiente* y de *Energía Renovable*. En el ámbito internacional se articula con el Sistema FLACSO Regional, con el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y con la Red Iberoamericana de Medio Ambiente (REIMA). A su vez, se ha participado en la elaboración de los marcos de Programas Conjuntos para el cumplimiento de la Agenda 2030

en la década de acción y entrega para el Desarrollo Sostenible, a partir de las alianzas entre la academia y la sociedad civil para la consecución de la Agenda 2030.

En ese contexto han sido varias las propuestas metodológicas, algunas de las cuales se reseñan a continuación:

### **1. Las Salvaguardas Ambientales y Sociales en la adaptación al cambio climático y la consulta pública**

Este instrumento, diseñado por un equipo de profesionales de FLACSO-Cuba (Muñoz, Romero y Carballo, 2019) y alineado con los objetivos de salvaguardas que establece el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), contribuye a garantizar el cumplimiento de los principios y propósitos de las políticas nacionales ambientales y sociales para el desarrollo sostenible. Las salvaguardas en Cuba tienen la función de evitar, reducir y compensar los posibles efectos negativos que pudieran generar la implementación de diferentes acciones de intervención de los proyectos y contribuyen a alcanzar la eficiencia y la excelencia que debe caracterizar la realización de acciones encaminadas a elevar la cultura ambiental.

De otra parte, la Consulta Pública es un importante procedimiento para involucrar a la comunidad en los proyectos de adaptación al cambio climático. Para ello se traza como objetivos: (1) identificar las percepciones de los actores locales y los diferentes grupos poblacionales respecto al cambio climático y sus impactos en la comunidad donde residen; (2) identificar las opiniones/sugerencias de los actores clave, en particular de las comunidades locales, sobre las intervenciones previstas por el proyecto y (3) definir los posibles roles de los actores locales y los diferentes grupos poblacionales en el proceso de consulta y en la implementación del proyecto.

En su diseño se visualizan a las personas como sujetos del proceso y actores que pueden contribuir a la resiliencia de sus comunidades ante el cambio climático, mediante la aplicación de medidas basadas en ecosistemas y comunidades. Se concibe como un proceso simple, con carácter plenamente participativo, interactivo, que produce aprendizajes.

### **2. Empleo de la herramienta de análisis espacial Cartografía Participativa**

Es una técnica de investigación que se fundamenta en la Investigación-Acción-Participativa, cuyo eje es el espacio geográfico. De manera reflexiva, las personas se incorporan en la construcción de conocimiento y en el diseño de los proyectos de intervención, lo que les posibilita ser sujetos activos de la transformación de su realidad social (Rojas, 2016). Como elemento teórico-práctico proporciona las herramientas para el reconocimiento del territorio pues “como metodología, recurre al conocimiento que tenemos sobre el mismo y permite así su mejor apropiación a través de la observación y concientización resultante que emerge de la observación del paisaje” (Córdoba, citado en Rojas, 2016, p.3). Utiliza los mapas como mecanismo para facilitar la comunicación de información espacial de la

comunidad a la dirección de un proyecto y a las autoridades públicas locales, para mejorar la localización de las intervenciones en favor del desarrollo (FIDA, 2009).

### **3. Empleo de la herramienta de análisis espacial Sistemas de Información Geográficas (SIG)**

Son una eficaz herramienta de información espacial que contribuye al análisis, la gestión y la toma de decisiones en numerosas esferas, vitales todas para el desarrollo social. Es un sistema que integra tecnología informática, personas e información geográfica y cuya principal función es capturar, analizar, almacenar, editar y representar datos georreferenciados (Korte citado en Olaya, 2014). Fundamentalmente se emplean para gestionar datos espaciales, es decir, elementos que tengan una localización; realizar el análisis de dichos datos y generar resultados tales como mapas, informes, gráficos, entre otros (Olaya, 2014).

### **4. Participación de FLACSO en proyectos de movilidad urbana sostenible con la Dirección General de Transporte Provincial de La Habana (DGTPH)**

En el 2017, FLACSO-Cuba inició la colaboración con la Dirección General de Transporte Provincial de La Habana (DGTPH) a partir del proyecto PNUD/GEF *Implementación de un sistema de transporte bajo en carbono en La Habana (Neomovilidad)*. En este, ha coordinado el equipo *Equidad de género y generacional*, el cual se ha encargado de realizar procesos de sensibilización y capacitación en temas de desigualdades de género, por edad y por la condición de discapacidad en los procesos de movilidad de las personas. En el 2021 comenzaron dos nuevos proyectos coordinados por la DGTPH (Plan de Movilidad Urbana Sostenible de La Habana y preparación de un proyecto de mejoramiento de los servicios de transporte en el Corredor de 10 de Octubre, La Habana), donde se solicitó la asesoría de FLACSO-Cuba en temas de equidad de género, grupos con movilidad reducida (personas adultas mayores, personas con discapacidad, niños, niñas, mujeres embarazadas) y procesos participativos, de concertación y diálogo. Desde abril del 2021 se trabaja en un proceso de diagnóstico en ambos proyectos, con la aplicación de encuestas, entrevistas y grupos focales a diferentes actores, lo cual ha develado desigualdades sociales en la movilidad urbana.

### **5. Programa de habilitación (Readiness), para el Fondo Verde del Clima**

Este programa está diseñado para apoyar la apropiación y el alistamiento de los países para acceder ante el Fondo Verde del Clima (FVC), mediante financiación en forma de donación o asistencia técnica (Carrera, et al, 2020). Estos recursos están dirigidos a fortalecer las capacidades institucionales de la Autoridad Nacional Designada (AND) del país o del punto focal, así como de las entidades nacionales interesadas en intermediar con el FVC.

Dentro de las áreas de resultado de este programa se encuentran: i) Fortalecimiento de capacidades nacionales, que incluye el establecimiento de procesos de no objeción y monitoreo, verificación y optimización del financiamiento climático; ii) Involucramiento con actores clave a partir de las necesidades definidas en el Programa de País; iii) Acceso Directo a través de entidades nacionales interesadas en acreditarse y en desarrollar su programa de trabajo, incluida la evaluación de sus capacidades, funciones fiduciarias, sistema de salvaguardas y estándares de género; iv) Acceso a financiamiento, que puede incluir la

alineación entre los Programas de país y las contribuciones nacionales y v) Movilización del sector privado para apoyar la implementación del Programa de país, así como del establecimiento de asociaciones público-privadas.

## **6. Propuesta metodológica para la determinación de beneficiarios en proyectos con enfoque de adaptación al cambio climático**

La propuesta metodológica que a continuación se expone surge del proyecto de colaboración *Adaptación Costera al Cambio Climático en Cuba, a través de un enfoque basado en ecosistemas (Mi Costa)*, que tiene entre sus objetivos, rehabilitar ecosistemas costeros y aumentar la resiliencia de las comunidades, ante el cambio climático, con enfoque basado en ecosistemas. Participan en el proyecto la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba, de la Universidad de La Habana, el Instituto de Ciencias del Mar (ICIMAR), de la Agencia de Medio Ambiente de Cuba y la oficina en Cuba del PNUD.

Para el desarrollo de esta metodología se emplearon los Sistemas de Información Geográficos (SIG) y técnicas de la Cartografía Participativa (CP). Así, mediante técnicas de análisis espacial, como la superposición de capas, se delimitó el área donde el proyecto iba a tener mayor influencia y durante las visitas realizadas a las comunidades, se utilizaron imágenes satelitales a partir de las cuales los actores claves identificaron los asentamientos que ellos consideraban que serían beneficiados.

Con el uso de los SIG, los especialistas en el tema del equipo FLACSO-Cuba realizaron la reposición de la información de los mapas creados por cada actor clave, y elaboraron un mapa síntesis de los asentamientos que pudieran ser beneficiados por el proyecto, según la opinión de líderes territoriales. Una vez identificados los asentamientos beneficiados, teniendo en cuenta los criterios anteriormente expuestos por el SIG y la CP, se elaboraron bases de datos con la cantidad de población en cada uno de ellos, tomando como fuente el Nomenclador de Asentamientos del Censo de Población y Viviendas del 2012, de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). De esta manera, se pudo establecer en valores absolutos la estimación de beneficiarios directos (445 mil), indirectos (880 mil) y totales (1 millón, 300 mil) del proyecto.

## **7. Proyecto internacional Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático y el Primer Reporte Bienal**

A pesar de las políticas implementadas en Cuba para el avance hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, se identifican brechas de género en la adaptación al cambio climático. Los resultados de investigaciones muestran que las mujeres participan menos en las medidas de adaptación al cambio climático y entre sus limitantes se citan: la reproducción de la división sexual del trabajo en los espacios productivos, los prejuicios en el sector respecto a las mujeres en cargos de dirección, las condiciones de las unidades productivas que no satisfacen necesidades específicas de las mujeres, la desigualdad en las relaciones de género en el espacio familiar, que implican prejuicios y estereotipos de género, la desmotivación hacia el trabajo en el campo, pocas ofertas de empleo para las mujeres, pocos estímulos, entre otros, que acentúan las brechas de género.



Con el objetivo de integrar la perspectiva de género, vacío señalado a la Segunda Comunicación Nacional entregada en el 2015 por la República de Cuba, se desarrolló el informe Tercera Comunicación Nacional, coordinada por el Instituto de Meteorología (INSMET) y con la participación de FLACSO-Cuba.

#### **8. Propuesta metodológica de FLACSO-Cuba para transversalizar género en proyectos del Fondo Verde del Clima**

El Fondo Verde del Clima, como uno de los fondos climáticos que financian acciones y proyectos para enfrentar al cambio climático, tiene entre sus intereses, develar y resaltar cuestiones de género relevantes a los proyectos que se van a gestionar e implementar. Tal es así, que uno de sus documentos programáticos es la *Evaluación de Género y Plan de Acción*, como requisito indispensable para la aprobación de los proyectos a financiar.

El diseño metodológico del Plan de Género fue construido participativamente por un equipo de especialistas de FLACSO-Cuba. En él se definieron cinco categorías para el análisis de género: características socioeconómicas; división sexual del trabajo al interior de la familia y en la comunidad; acceso y control sobre los recursos del hogar y la comunidad; participación y liderazgo; y necesidades prácticas y estratégicas. Una vez definidas las categorías, se elaboraron instrumentos para realizar *diagnósticos participativos* con enfoque de género en las comunidades. Como propuesta metodológica, permite realizar un análisis diferencial de género e identificar brechas para potenciar la participación efectiva de hombres y mujeres en las estrategias de adaptación al Cambio Climático en comunidades costeras.

### **Conclusiones**

Se puede afirmar que, en el caso cubano, se han ido forjando relaciones serias y con visión de futuro entre el sistema de instituciones encargadas de los estudios, diagnósticos, y propuestas de acciones y políticas para la gestión del cambio climático, y las instituciones académicas, específicamente con los centros de ciencias sociales. Se puede establecer que se ha construido esa relación en base al diálogo respetuoso, la consulta permanente y la colaboración científica, lo que ha permitido avanzar en metas técnicas y de contenido socioeconómico. Elemento importante es el referido al reconocimiento de los actores sociales, las comunidades, la sociedad civil, los organismos de cooperación, asociaciones de personas con discapacidades, entre otros, como protagonistas de todas las acciones que en el marco de las políticas trazadas desde el Estado y el Gobierno.

Se parte de la sólida tradición existente en el país en investigaciones sobre cambio climático, las cuales tuvieron su punto de partida en la primera evaluación de sus impactos en los sectores de agricultura, ecosistemas naturales terrestres, recursos hídricos, áreas costeras, asentamientos humanos, salud y turismo. Estos análisis permitieron la introducción del concepto de desarrollo económico y social sostenible, en la Constitución de la República de Cuba en 1992.



Como herramienta principal de trabajo, donde se armonizan los métodos científicos de diversas áreas del conocimiento, ya sea de ciencias naturales, exactas, biológicas, geográficas; o de las ciencias sociales: economía, psicología, sociología, comunicación, etc.; se dispone de la Estrategia Ambiental Nacional. En ella, se realizan proyecciones en la gestión ambiental, contextualizándose en los territorios, donde el papel de científicos(as), investigadores(as) y académicos(as) cubanos(as) ha sido fundamental, con incontables resultados nacionales e internacionales relacionados con el impacto del clima, el cambio climático y el medio ambiente en general.

El alcance de un diálogo constructivo entre la academia y la política es, sin lugar a dudas, uno de los retos más difíciles de alcanzar. El fomento del debate, así como la socialización del conocimiento a través de la retroalimentación y la complementariedad de saberes, son principios de la política ambiental cubana, desde la participación activa y coordinada de todos los actores sociales, fundada en la cooperación y la corresponsabilidad; contribuye a la solución de problemas ambientales, sociales y económicos, relacionados con sus vulnerabilidades.

En este sentido, FLACSO-Cuba, contribuye modestamente con esta temática al poner sobre la mesa de debate sus propuestas concretas, desde presupuestos metodológicos participativos, donde se intenciona involucrar y comprometer a los diversos actores sociales en las acciones de adaptación al cambio climático. Específicamente se trabaja desde la Investigación Acción Participativa y la Educación Popular, de ahí que se privilegie el diálogo de saberes y la construcción colectiva de conocimientos en los momentos de diagnóstico, formación, sistematización y devolución.

Análisis específicos en temas de género, grupos etarios, discapacidades, vulnerabilidades, color de la piel, asimetrías territoriales, entre otros, por parte de decisores/as a niveles nacional, territorial y local, dotan a las políticas públicas cubanas de mayor integralidad y son respuesta a la solución de los problemas cotidianos de las personas. Unido a ello, el reflejo de todos estos debates, se tiene que expresar en las estrategias de desarrollo municipales. En este sentido, no existe otra ruta que el diálogo constante, crítico e innovador entre la academia y los/as hacedores de políticas públicas.

## Referencias

- Asamblea Nacional del Poder Popular (APP). (1997). *Ley 81 Del Medio Ambiente*.
- Carrera, W., et al. (2020). *Guía General Metodológica Elaboración, evaluación y aprobación de Proyectos al Fondo Verde del Clima en Cuba*. Cuba Energía.
- Colectivo de Autores. (2017). *Perfeccionamiento de la educación ambiental para el desarrollo sostenible en el sistema nacional de educación*. Centro Nacional de Áreas Protegidas (CNAP).
- Díaz, D. et al. (2020). El diálogo entre academia y política para un desarrollo sostenible y equitativo. Oportunidades y desafíos en Cuba. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*. 11(20). pp.291-306.
- Díaz, D.; Zabala, M.C, Fundora, G.E; Hidalgo V., Álvarez, J. y Jiménez, R. (2021). El diálogo entre academia y política para un desarrollo sostenible y equitativo. Oportunidades y desafíos en Cuba. *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*. 11(20). abril-septiembre 2020. ALAS - Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). (2009). *Buenas prácticas en cartografía participativa*. Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. [www.ifad.org/pub/map/pm\\_s.pdf](http://www.ifad.org/pub/map/pm_s.pdf)
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). (2015). *Estrategia Nacional de Educación Ambiental 2016-2020*. [http://euroclimaplus.org/intranet/\\_documentos/repositorio/Estrategia%20Nacional%20de%20Educaci%C3%B3n%20Ambiental\\_2010Cuba.pdf](http://euroclimaplus.org/intranet/_documentos/repositorio/Estrategia%20Nacional%20de%20Educaci%C3%B3n%20Ambiental_2010Cuba.pdf)
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). (2001). *Primera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Editorial AMA.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). (2020). *Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Editorial AMA.
- Morín, E. y Delgado, C.J. (2017). *Reinventar la educación. Abrir caminos a la metamorfosis de la humanidad*. Editorial UH.
- Muñoz, M., Romero, M.I. y Carballo, J.A. (2019). La Consulta Pública como herramienta de las Salvaguardas Sociales y Ambientales. Una propuesta metodológica para proyectos con enfoque ABE/ABC. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. Vol. 7. Número extraordinario.
- Olaya, V. (2014). *Sistemas de Información Geográfica*. Consultado en <http://volaya.es/writing>
- Partido Comunista de Cuba (PCC). (2017). Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017. Visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos y los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021.
- Rojas, J. (2016). Cartografía participativa y Sistemas de Información Geográficos. Algunas experiencias desde las ciencias sociales cubanas. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*. 4(4), Número Extraordinario, pp.158-175.
- Santos, I. et al. (2017). Orientaciones pedagógicas para incorporar la educación ambiental para el desarrollo sostenible en los planes de estudios y programas del sistema nacional de educación En: *Perfeccionamiento de la educación ambiental para el desarrollo sostenible en el sistema nacional de educación*. Centro Nacional de Áreas Protegidas.

Eje No. 3

**Diálogos en torno a otras  
problemáticas del desarrollo**

# Migración interna en Cuba: ¿buenas prácticas inclusivas?

Dalíana Ramos Ojeda<sup>1</sup>

*La idea de igualdad supone ocuparse de la vulnerabilidad social (...)*

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010.

## Introducción

La insuficiente claridad conceptual y dificultad metodológica de las migraciones,<sup>2</sup> las ubica en una posición secundaria dentro de los estudios demográficos.<sup>3</sup> No obstante, dos son los ejes centrales en las conceptualizaciones: traslado de residencia (temporal o permanente)<sup>4</sup> y cruce de límites fronterizos (CELADE, 1997; Rodríguez, 2014). De acuerdo a la escala geográfica de su medición se identifican diversos tipos de migración;<sup>5</sup> en el caso de los procesos migratorios internos en Cuba —punto de atención en este trabajo— se pueden encontrar movimientos interprovinciales, intraprovincial, intramunicipal, intermunicipales, rural-urbano, al igual que desplazamientos de la población entre localidades de diferentes tamaños (Morejón, 2011).

En Cuba, la crisis de los ´90 produce un impacto socioeconómico que conduce a desplegar una serie de medidas para contrarrestar niveles de desigualdad y la salida de la crisis. Se desencadena un aumento de los flujos migratorios internos que provoca el incremento de asentamientos precarios en el país y significativas brechas sociales aún por cerrar. Se continúan identificando condiciones de vulnerabilidad social en sujetos migrantes referidas a: vulnerabilidad ante dimensiones relativas a las esferas político-institucionales, vulnerabilidad alimentaria, relacionada con la vivienda y el hábitat, laboral, y medioambiental (Ramos, 2018), que imponen crear condiciones favorables y prioritarias en los asentamientos de inmigrantes, pero también acciones preventivas en los principales territorios emisores, lo cual puede facilitarse con el actual proceso de cambio.

---

1      Máster en Desarrollo Social. Profesora Asistente, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba. Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Miembro del Grupo de Trabajo: ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política. Contacto: dalianar03@gmail.com

2      Viene dada por la definición, medición, proyección y confiabilidad de los datos (Rodríguez, 2014).

3      Si se compara con los otros dos componentes básicos del cambio poblacional: mortalidad y fecundidad.

4      Para el análisis de la temporalidad, se recomienda para el momento censal que los países apliquen un lapso de tiempo de 12 meses al considerar el lugar de residencia habitual (Rodríguez, 2014).

5      Según CELADE (1997), los tipos de migración son: según la calidad urbana o rural de las áreas de origen y destino: rural-rural, rural-urbana, urbana-urbana, urbana-rural. Según el tipo de división administrativa: interna o externa. Según el carácter reiterado de la migración: migración en cadena y migración gradual. Según la relación del lugar de destino con el migrante: migración de retorno. Según la unidad que migra: individual o familiar.

La actualización del modelo económico y social cubano,<sup>6</sup> y con ello el ordenamiento monetario y cambiario,<sup>7</sup> mantienen como garantías los servicios sociales universales y gratuitos, y enfrentan, a su vez, importantes desafíos en materia de desigualdad social (Núñez, s/f; Fundora, 2018; Zabala y Echevarría, 2019; Espina, 2021) pues:

(...) los efectos sobre la equidad tienen dos lecturas. A favor está la ampliación de la estructura de oportunidades, en respuesta a demandas acumuladas de una sociedad cada vez más heterogénea. Por otra parte, estos mismos cambios han contribuido al refuerzo, reconfiguración y producción de nuevas desigualdades (Fundora, 2018, p.2).

No obstante, estudios y espacios académicos han dado voz a los sujetos migrantes, y el diálogo multiactoral ha permitido impulsar buenas prácticas para el mejoramiento paulatino de las condiciones de vida de estos grupos en desventaja. En tal sentido, este artículo presenta una aproximación a buenas prácticas inclusivas<sup>8</sup> llevadas a cabo en el país para mejorar las condiciones de vulnerabilidad social de los sujetos migrantes.

De esta manera, el trabajo se estructura en tres partes: en la primera sección aparece una síntesis del debate que ha tenido lugar en el país sobre la migración interna; a continuación, se identifican buenas prácticas inclusivas que han condicionado un relativo mejoramiento de las condiciones de vulnerabilidad social de los sujetos migrantes y en la tercera sección se presentan propuestas de la academia para contrarrestar las desigualdades en las comunidades de migrantes.

## **Andares de los migrantes internos en Cuba: dinámicas del debate**

El escenario migratorio interno cubano, como parte consustancial de la dinámica demográfica del país, se presenta a través de diferentes etapas que permiten su explicación. Según Montes, los periodos de la migración interna se clasifican de la forma siguiente:

(...) antes de 1959; de 1959 a 1974, período previo al proceso de institucionalización y su impacto regional; de 1975 a 1983 etapa en que se fortalecen las funciones político-administrativas del proceso de institucionalización con su expresión territorial; de 1984 a 1989 que coincide con el proceso de rectificación; y, finalmente, a partir de 1990, coincidiendo con el Período especial (2000, p.142).

---

6 El proceso de actualización del modelo económico y social cubano se orienta sobre la base de la igualdad de oportunidades de los diferentes actores, la promoción de sus potencialidades, y la posibilidad de diseñar políticas focalizadas hacia grupos vulnerables (Partido Comunista de Cuba, 2017). Según varios analistas sociales, subyace la idea de un socialismo orientado a la diversificación de sujetos económicos con una mayor presencia de la familia y el mercado, la atención a población vulnerable sin especificaciones en cuanto a los modos de actuación en función del mejoramiento de su calidad de vida, descentralización y reconfiguración del aparato estatal territorial, lo cual conlleva una serie de cuestionamientos basados en la desigualdad territorial (Espina, 2012; Triana, 2012; Peña, 2014; Zabala y Echevarría, 2019).

7 La Tarea Ordenamiento Monetario inicia en enero 2021 y tiene carácter interdisciplinario y transversal, la unificación monetaria y cambiaria, la eliminación de los subsidios excesivos y gratuidades indebidas, la transformación de los ingresos, constituyen tres de sus principales ejes transformadores en la estrategia económica cubana (Alonso et al., 2020).

8 Se entiende por buenas prácticas inclusivas al conjunto de acciones y procesos derivados de programas, políticas, servicios, fundamentados en principios de justicia y equidad social. Tienen un carácter integrador, innovador, participativo y transformador; son el resultado de la eficaz articulación de intereses entre actores, territorios y escalas (comunitaria, municipal, provincial y sectorial o nacional) y su finalidad es mejorar las condiciones de vida de la población (Antequera, et al., 2008; Zabala, et al., 2018; Política para impulsar el desarrollo territorial; Manual de buenas prácticas inclusivas en migración; Cruz Roja Española, s/f).

Los criterios apuntados por la investigadora para esta clasificación, atendiendo a las circunstancias del contexto cubano en dichas etapas, tienen carácter histórico y económico, y son resultado no solo de la responsabilidad estatal con la implementación de políticas públicas sino, además, de condicionantes sociales, culturales, geográficas y/o territoriales.

La fuerte crisis económica en los años ´90 y, en consecuencia, las transformaciones en la política inversionista que favorecía a ciertos territorios respecto a otros, unido al injusto y recrudescido bloqueo económico impuesto por Estados Unidos, señalan los cambios en la conducta migratoria del país. Varias investigaciones han demostrado que la migración interna, particularmente la de tipo interprovincial, se ha caracterizado por un movimiento poblacional desde zonas con una posición más desventajosa hacia territorios considerados polos de desarrollo del país (Montes, 2000, 2008; Morejón, 2007; Martín y Núñez, 2009; Santana, 2009; Rodríguez, 2011; Íñiguez, 2009, 2014; Ramos, 2018).

En medio de estas situaciones enfrentadas, se desencadenaron corrientes migratorias de oriente hacia las grandes ciudades de occidente y centro, con saldos negativos altos en las provincias orientales. En los territorios receptores, como es el caso de La Habana, se produce una alteración en su crecimiento demográfico, así como de la infraestructura habitacional, el mercado laboral, los servicios de salud, educación, transporte, etc., y un incremento de otros problemas como desigualdades, corrupción e ilegalidades, indisciplinas sociales, que influyeron en la generación de prejuicios y estereotipos, y, en consecuencia, exclusión social hacia los inmigrantes.

De este modo, se conformaron asentamientos poblacionales donde estos problemas sociales ocuparon miras de atención, no solo por científicos sociales sino también, por las instancias gubernamentales, las cuales comenzaron a tomar acciones prácticas a partir de los resultados de investigación y la situación generada al interior de estos asentamientos.

En el campo de la acción política fue necesario implementar controles administrativos y legales para la distribución territorial y la migración interna; este es el caso del Decreto No. 217/1997, “Regulaciones Migratorias Internas para la Ciudad de La Habana y sus contravenciones”,<sup>9</sup> el cual establece los requisitos a cumplir por las personas que provienen de otros territorios del país con la pretensión de domiciliarse, residir o convivir con carácter permanente o trasladar su residencia para la capital.<sup>10</sup>

No obstante, en entrevista realizada en 2018 al académico Pablo Rodríguez, este explica que “el decreto esconde la contradicción ser y deber ser, por una parte, existe una realidad que necesitaba de medidas al respecto pero por otra, existía la contradicción de ¿acaso no soy cubano?” Rodríguez considera, además, que el decreto logró frenar esa gran migración y —por otra parte— sumergirla, como es el caso de los llega y pon.<sup>11</sup>

---

9 En 2011 se presenta el Decreto No. 293 Modificativo del Decreto No. 217/1997. Se transforma el artículo 5 identificando quiénes pueden oficializar traslados con carácter permanente provenientes de otras provincias del país hacia La Habana: a) el cónyuge, los hijos, padres, abuelos, nietos y hermanos del titular, b) los hijos menores de edad del cónyuge no titular, c) las personas declaradas jurídicamente incapaces, y d) el núcleo familiar de la persona a quien se le asigne un inmueble por interés estatal o social.

10 Se presenta en tres capítulos, y fue una necesidad territorial por la explosión demográfica que comenzaba a ocurrir en la ciudad capital del país a raíz de la crisis de los ´90.

11 Según Pablo Rodríguez en su libro *Los marginales de las Alturas del Mirador. Un estudio de caso*, publicado en 2011, son utilizadas también para identificar a los migrantes, categorías como palestinos, ilegales, pobres, gente del «llega y pon».

En 2011, la Fundación Fernando Ortiz realizó el Seminario *Migraciones internas en Cuba* donde se analizaron causas, manifestaciones, impactos demográficos y culturales en los procesos migratorios internos. Las ponencias presentadas y los debates posteriores concluyen que la migración interna en el país se caracteriza, entre otras, por:

- Movimientos migratorios hacia una dirección este-oeste<sup>12</sup> y sur-norte.
- Predominio de movimientos con dirección rural-rural dentro de las mismas unidades administrativas.
- Ante elementos de opresión para el inmigrante (prejuicios y estereotipos), este ha elaborado respuestas de adaptación a este tipo de relaciones.
- Los movimientos migratorios internos como testigos de los cambios culturales de tipo local.

Entre las propuestas para analizar estos desplazamientos en Cuba, sobresalen:

- Necesidad de explotar al máximo todas las fuentes que recogen las migraciones internas.
- Necesidad de políticas de población y de migraciones con impresión local diferenciada por territorios. Necesidad de entrenar a los territorios.

El estudio *Migraciones a nivel de estratos de asentamientos: resultados principales en la Encuesta Nacional de Migraciones ENMIG 2016*, realizado por la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) y su Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE), concluyó que:

- La cantidad de migrantes internos de toda la vida o absolutos de 15 años de edad y más, representa —por estratos— casi el 22% de la población residente.
- El intercambio entre estratos de los migrantes internos recientes o de hace cinco años con 15 años y más, pone de manifiesto que las mayores cantidades de emigrantes se desplazan desde los estratos de menor jerarquía urbana hacia los estratos más urbanizados o de mayor jerarquía urbana.
- Los desplazamientos internos más intensos son intercambios entre población urbana.
- El principal motivo es la búsqueda de mejoras económicas, seguido de las mejoras laborales.
- La población migrante interna reciente es relativamente más joven que la población no migrante y también existe un predominio del sexo femenino entre los migrantes internos. Existen mayores proporciones de población con niveles educacionales terminados más altos entre esta población.

---

12      Significativas corrientes migratorias de oriente hacia grandes ciudades de occidente y centro, conllevaron a saldos negativos altos en las provincias orientales.



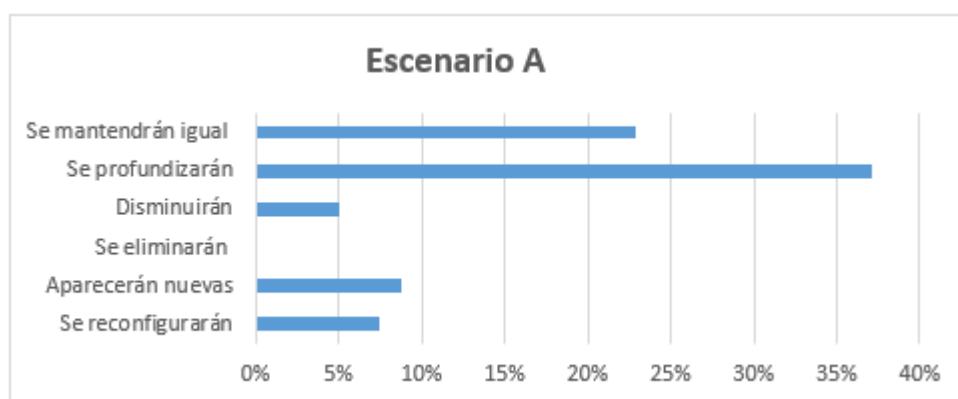
Una investigación realizada por Ramos (2018), en dos asentamientos (urbano/rural)<sup>13</sup> precarios del país, pertenecientes a provincias que se mantienen con saldos migratorios positivos, evidencia múltiples situaciones de vulnerabilidad que persisten en el tiempo, las cuales se refuerzan con atención a desigualdades sociales por género, edad, color de la piel, y otras condiciones como el status legal, persistencia de disparidades entre las zonas urbana/rural. El estudio también propone un sistema de indicadores que permite monitorear y atender la vulnerabilidad social presente en sujetos migrantes.

En junio 2021 tiene lugar la décimo quinta edición del Seminario Permanente de Política Social (SPS)<sup>14</sup> *Escenarios de políticas y grupos vulnerables: el caso de las mujeres migrantes*, con el objetivo de pronosticar el comportamiento de las desigualdades que más afectan a las mujeres migrantes con menos capitales, según tres escenarios tipo (tendencial, negativo y positivo).<sup>15</sup>

El pronóstico del comportamiento de las desigualdades, atendiendo a la frecuencia de respuestas otorgadas por los expertos, calculada en porciento, se describe a continuación.

En el escenario tendencial, el porciento global de respuestas muestra el siguiente comportamiento: el 37% apunta hacia la profundización de las desigualdades y el 23% a que se mantendrá igual. Solo un 9% señala que aparecerán nuevas desigualdades, el 8% predice su reconfiguración, y el 5% su disminución. En ningún caso se pronostica la eliminación de las brechas (ver figura 1).

Figura 1 Frecuencia de respuestas en %



Fuente: Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba, 2021.

13 Uno de los asentamientos localizado en la zona urbana, comunidad 8 de enero, perteneciente al municipio capitalino Habana del Este, y otra comunidad de tipo rural, ubicada en el centro del país Las Yaguas, perteneciente al municipio Jatibonico, provincia Sancti Spíritus.

14 El SPS tiene lugar tres veces al año, es coordinado por FLACSO-Cuba, con el coauspicio de la Fundación Friedrich Ebert. Es un espacio académico, concebido para funcionar de forma articulada con la maestría en Desarrollo Social.

15 Conformaron el grupo 20 expertos, caracterizados por la diversidad de perfiles profesionales y una amplia experiencia en el análisis de grupos vulnerables como las mujeres migrantes. En cuanto a la metodología, es válido señalar que la situación epidemiológica impuso la realización del encuentro mediante modalidad virtual, para ello se crearon tres grupos WhatsApp (*Desigualdades económicas*, *Desigualdades de vivienda*, hábitat y salud, y *Desigualdades capital cultural y subjetividad*). Se aplicó una metodología de análisis prospectivo implementada con anterioridad en otros SPS, a saber: *Escenarios de políticas y grupos vulnerables: los casos de mujeres rurales y mujeres negras*.

Atendiendo a los porcentos más altos de respuestas para cada variable observada, se apunta como tendencia que las desigualdades se profundizarán y se mantendrán igual.

Las desigualdades que tienden a la profundización en este escenario son:

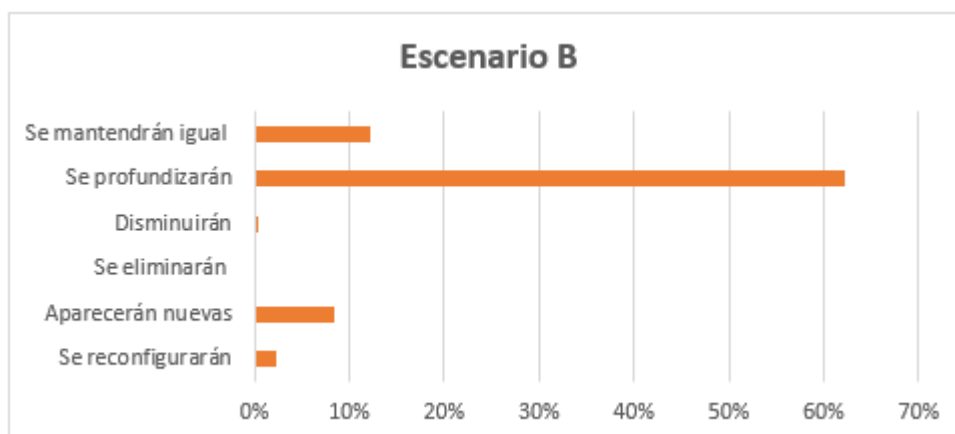
- Desigualdades en condiciones de trabajo (ingresos, horario, medios de protección, derechos laborales, seguridad social, etc.).
- Desigualdades en el trabajo de cuidados y el uso de servicios de apoyo al hogar.
- Desigualdades en la gestión del tiempo, las energías y otros recursos para el trabajo doméstico 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 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 acceso a puestos de dirección en organismos donde se manejen recursos y que posean reconocimiento social. Capacidad real de incidencia en los procesos de tomas de decisiones sobre asuntos como: presupuestos, políticas, leyes, proyectos.
- Desigualdades por reproducción en la subjetividad social de estereotipos sexistas, racistas, regionalistas, homofóbicos, elitistas y colonialistas. Desigualdades asociadas a las percepciones sobre pobreza, vulnerabilidad y marginación.

Las desigualdades que tienden a mantenerse igual son:

- Desigualdades en el cuidado y protección de la salud y el bienestar. Exposición a factores de riesgo.
- 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, etcétera.

En el escenario negativo, el porcentaje global de respuestas muestra el siguiente comportamiento: el 62% apunta hacia la profundización de las desigualdades y el 12% a que se mantienen igual. Un 8% predice que aparecerán nuevas desigualdades, y solo el 2% a que se reconfigurarán. En ningún caso se pronostica la disminución o eliminación de las brechas (ver figura 2).

Figura 2 Frecuencia de respuestas en %

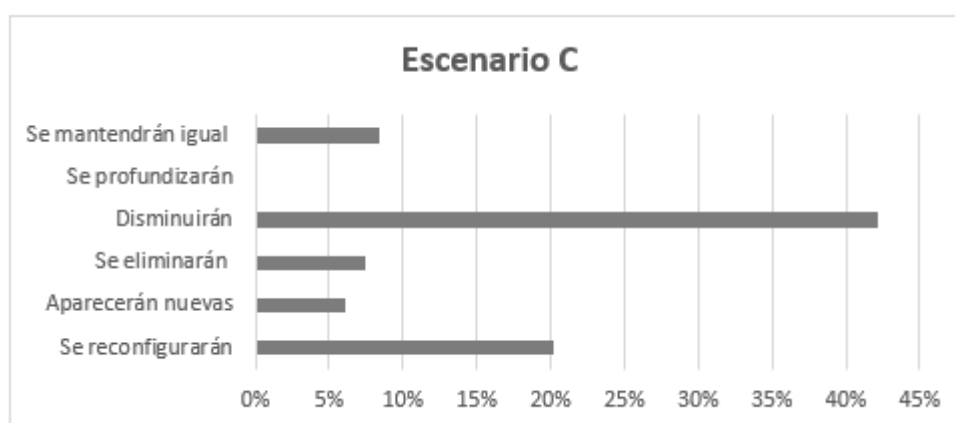


Fuente: Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba, 2021.

Según los porcentajes más altos de respuestas para cada variable observada, la tendencia en este escenario es a la profundización de las desigualdades.

El porcentaje global de respuestas del escenario positivo muestra el siguiente comportamiento: el 42% apunta hacia la disminución de las desigualdades, el 20% a que se reconfigurarán y el 8% a que se mantendrán igual. El 7% de las respuestas predice que se eliminarán, mientras que solo el 6% a que aparecerán nuevas. Para este escenario no se pronostica la profundización de las brechas (ver figura 3).

Figura 3 Frecuencia de respuestas en %



Fuente: Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba, 2021.

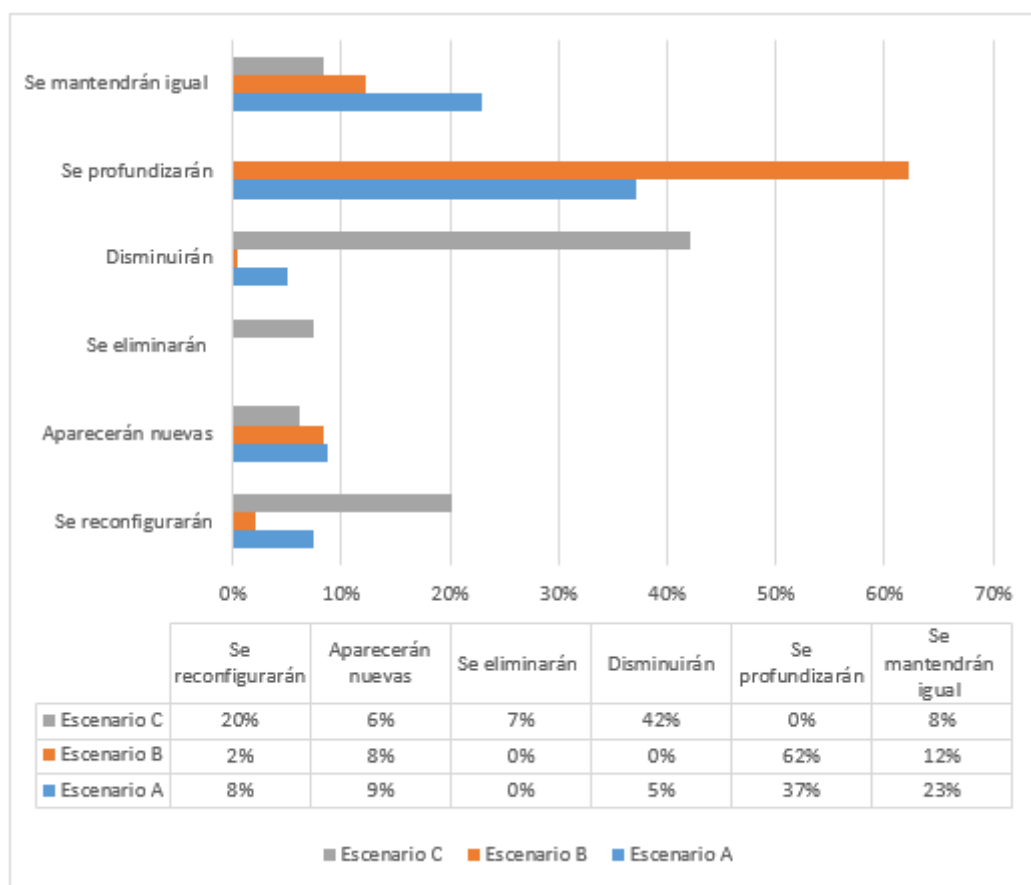
Según los porcentajes más altos de respuesta para cada variable observada, la tendencia en este escenario es a la disminución de las desigualdades y, en menor medida, hacia su reconfiguración y profundización.

Las desigualdades con tendencia a la disminución son:

- Desigualdades de ingresos (salario, remesas, utilidades como cuentapropista o cooperativista, pensiones, etc.).
- 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 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, etcétera.
- 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 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.

El pronóstico del comportamiento de las desigualdades según la relación entre los tres escenarios analizados se ilustra en la figura 4.

Figura 4 Comportamiento de las desigualdades para los tres escenarios



Fuente: Área de investigación: Desigualdades sociales y políticas de equidad. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba, 2021.

En instrumento aplicado a mujeres migrantes,<sup>16</sup> estas identificaron entre las oportunidades que han aprovechado con el acto migratorio: 1) mejoras salariales y pago por resultados, 2) construcción de nuevas viviendas por mecanismos estatales, cooperativas y/o esfuerzo propio, y 3) 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.

Del debate e intercambio de experiencias entre los diversos actores, se obtuvo, además, una validación de la metodología prospectiva, valorización del saber de los actores, recomendaciones a las políticas en diferentes ámbitos (economía, vivienda, hábitat, cultura, subjetividad social, etc.) enfocadas —esencialmente— desde un análisis interseccional. No obstante, es necesario mejorar los instrumentos, los cuales fueron complejos y requirieron una adaptación, particularmente, al momento de aplicación a las mujeres migrantes; asimismo como propuesta está pendiente un encuentro presencial entre académicos, decisores y sujetos migrantes, lo cual favorecería el diálogo y la formulación de políticas.<sup>17</sup>

16 Al Seminario fueron invitadas también ocho mujeres migrantes de las provincias Guantánamo (3), Camagüey (2), Sancti Spíritus (1), Pinar del Río (1), e intraprovincial (La Habana, 1).

17 Sobre lecciones aprendidas del trabajo en red y los talleres con las mujeres, puede consultarse el trabajo de Fundora et al. (2021). ¿Eliminación, disminución o ampliación de brechas de equidad? Propuesta metodológica para el análisis prospectivo de desigualdades en diferentes escenarios de políticas, en <http://www.revflacso.uh.cu/index.php/EDS/article/view/604>

## Buenas prácticas inclusivas dirigidas a sujetos migrantes: ¿menos vulnerables?

Generar oportunidades e inclusión va más allá de la igualdad de derechos. Implica garantizar niveles mínimos de bienestar, acceso equitativo a bienes y servicios, proveer de un marco normativo con garantías jurídicas para todos los ciudadanos y —sobre todo— demanda voluntad política y articulación entre actores estratégicos, ampliar la participación, fortalecer capacidades, etc., elementos estos que permitirían contrarrestar riesgos asociados a la migración. Si bien es cierto que en el contexto cubano persisten situaciones de vulnerabilidad social en comunidades de migrantes que requieren un eficaz monitoreo y atención desde la institucionalidad local, también son relevantes las experiencias acumuladas que han conllevado a un paulatino mejoramiento de sus condiciones de vida.

Como parte de la articulación entre actores, los Talleres de Transformación Integral de los Barrios (TTIB)<sup>18</sup> muestran resultados concretos de actuación al interior de comunidades de inmigrantes en la capital del país. Un ejemplo de ello lo constituye el TTIB Alamar Este, ubicado en el municipio Habana del Este. Entre los resultados con la implementación del proyecto *Apoyo a la participación ciudadana para el mejoramiento ambiental 2013-2017*, sobresalieron transformaciones realizadas en la comunidad 8 de enero:<sup>19</sup>

- Mayor presencia de la dirección del Consejo Popular<sup>20</sup> en la comunidad, lo cual permite un reconocimiento de los intereses y necesidades de sus miembros, identificación de potencialidades y barreras internas de la comunidad.
- Mesas de concertación entre el gobierno municipal y Aguas de La Habana permitieron el abasto de agua en la comunidad a finales de 2017, no obstante, el acceso al servicio es en días alternos en horario de 1.00 pm – 7.00 pm.
- Electrificadas un 90% de las viviendas.<sup>21</sup>
- Entrega de medios de recreación a la comunidad.

---

18 Surgidos en 1988 a propuesta del Comandante en Jefe Fidel Castro Ruz, Los Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB) son pequeños equipos multidisciplinarios creados por el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC) y que tienen entre sus líneas de acción impulsar la calidad de vida en los barrios. Los barrios precursores de la iniciativa de TTIB fueron los de Cayo Hueso (Centro Habana), Pilar-Atarés (Cerro), y la Güinera (Arroyo Naranjo), pero desde el 2000 ya 20 barrios de nueve municipios capitalinos cuentan con los TTIB (Santana, del Sol y Pupo, 2011, p. 23).

19 Es una comunidad improvisada con una densidad poblacional muy variable. Cuenta con 150 habitantes; de ellos 59 hombres, 51 mujeres; además, de 24 niños varones y 16 niñas, dos de estos niños tienen necesidades educativas especiales, por lo que asisten a una escuela de la enseñanza especial. Según datos ofrecidos por una activista social, la distribución de la población por color de la piel es de 31 blancos, 39 negros, y 80 mestizos; el estado de las viviendas es regular y malo; el tamaño de los hogares oscila entre cuatro y siete, y tiende a incrementarse.

20 El Consejo Popular es un órgano del Poder Popular, local, de carácter representativo, investido de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones. Comprende una demarcación territorial dada, apoya a la Asamblea Municipal del Poder Popular en el ejercicio de sus atribuciones y facilita el mejor conocimiento y atención de las necesidades e intereses de los pobladores de su área de acción. (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2000, capítulo I, artículo 2, p.1).

21 Hasta la fecha, no se ha concluido el proceso de electrificación de las viviendas en la comunidad (Información ofrecida por la líder en la XV Edición del Seminario Permanente de Política Social Escenarios de políticas y grupos vulnerables: el caso de las mujeres migrantes).

Por otra parte, estudios identifican nuevas estructuras de oportunidades para los sujetos migrantes que responden a:

- Excepcionalidad a los requisitos para migrar a La Habana en las modificaciones del Decreto 217; oportunidades atractivas para el empleo, sobretudo en el sector cuentapropista; normativas que flexibilizaron —a partir del año 2011— las compraventas de viviendas; además de la autorización y el acceso a créditos y subsidios a personas naturales.<sup>22</sup>
- Acceso a subsidios para la construcción de viviendas que han sido afectadas, total o parcialmente, por eventos meteorológicos (Ramos, 2018).

Con la intencionalidad de implementar en la práctica los fines propuestos en la proyección estratégica,<sup>23</sup> y el acceso a estructuras de oportunidades desde el marco jurídico —esencialmente relativas al fondo habitacional y el acceso a títulos de propiedad— en 2019 se aprueba el Acuerdo No. 8574, del Consejo de Ministros, sobre ordenamiento y legalización de viviendas, cuartos, habitaciones, accesorias y locales sin status legal o sin observar las formalidades en su construcción, siempre que cumplan con las regulaciones territoriales y urbanísticas.

Estudios demuestran que la legalización de las viviendas es una de las principales aspiraciones de los sujetos migrantes (Martín y Núñez, 2009; Ramos, 2018). Con esta disposición, en la comunidad 8 de enero, por ejemplo, se han legalizado 30 viviendas de un total de 88 con que cuenta la comunidad.<sup>24</sup>

Según se explica en las disposiciones generales de la Gaceta Oficial de la República de Cuba no. 33 (2019), el proceso de legalizaciones se desarrollará en un período de seis años, y quienes no acudan a la realización de dichos trámites se les aplicará la norma vigente para las construcciones ilegales y no se les reconocerá la propiedad de la vivienda. En dicho Acuerdo Ministerial, es relevante la prioridad que ocupan grupos vulnerables de la población (personas con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores) y la inclusión tanto de zonas urbanas como rurales; lo cual ubica en una franja de igualdad a cada asentamiento humano.

Otro elemento importante tiene que ver con las garantías, el reconocimiento a la vulnerabilidad alimentaria de algunos grupos poblacionales. Puntualmente, en el marco de la COVID-19, en el Plan de medidas para su enfrentamiento se destacan algunas acciones por parte del Ministerio de Comercio Interior<sup>25</sup> que toman en cuenta la población migrante (interna) del país:

---

22 De acuerdo con un estudio realizado por investigadores del CEDEM en 2017, La Habana en 2015 recibió el mayor número de inmigrantes en comparación con los años finales de los '90, 23 136 inmigrantes para una tasa de 10.9; señalan, además, que la provincia que mayor población aporta hacia La Habana es Santiago de Cuba, lo cual representa el 13,9% de todas las entradas (Hernández, San Marful y Delisle, 2017).

23 Se considera en el análisis los documentos programáticos *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* para el período 2011-2016, y para el período 2016-2021; *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*; y el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*. Así como, la Tarea Ordenamiento Monetario y las acciones llevadas a cabo en el marco de la COVID-19.

24 Información ofrecida por la líder comunitaria en la XV Edición del Seminario Permanente de Política Social Escenarios de políticas y grupos vulnerables: el caso de las mujeres migrantes (2021).

25 Ver sitio web oficial del Ministerio de Comercio Interior: <https://www.mincin.gob.cu/>



- En 2020, se incorporó al programa Sistema de Atención a la Familia el servicio a domicilio en la mayoría de los establecimientos, en aras de complementar la alimentación a adultos mayores, personas con discapacidad, embarazadas con alto riesgo, y casos sociales críticos con insuficiencia de ingresos y carentes de familiares en condiciones de prestar ayuda;<sup>26</sup> este servicio posibilitó el cumplimiento del aislamiento social y la movilidad.
- Se añadieron a la canasta familiar normada algunos productos adicionales para grupos etarios vulnerables (específicamente niños y adultos mayores de 65 años), además de otros adicionales distribuidos para toda la población como arroz y frijoles.
- En el caso de La Habana, se aprobaron excepciones con las libretas de abastecimiento;<sup>27</sup> creación de una libreta de abastecimiento a personas que presentan documentos legales de la vivienda, tengan dirección actualizada en dicha provincia y la baja de alimentos en otra provincia; tránsito de leche a niños que pertenezcan a otra provincia, así como embarazadas y niños que tengan dirección de otra provincia y residen en la capital, todo ello hasta el mes de diciembre 2020 (Redacción Digital *Granma*, 2020).
- En julio 2021, se aprueba en todo el país, de forma excepcional, constituir un núcleo para aquellos consumidores que se encuentran en alguno de los casos siguientes: a) No mantienen dirección actualizada en la provincia donde residen, y reciben la canasta familiar normada por el lugar de origen; b) no cuentan con el Certificado de habitable de la vivienda donde residen; y c) nunca antes han sido censados o repatriados (Gaceta Oficial de la República de Cuba, Resolución 96/2021). Esta libreta de abastecimiento excepcional, tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021, y se marca con la palabra COVID en la primera página; vencido este término, esta libreta queda sin efectos.

Acumula también resultados, a pesar de la situación epidemiológica, los Observatorios Demográficos, los cuales tienen como finalidad garantizar la implementación de la política para la atención a la dinámica demográfica, en correspondencia con las necesidades y características de cada territorio. Integran estos equipos, organismos e instituciones vinculadas con la atención a los temas de la dinámica demográfica, capacitados por el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana; al frente de estos grupos se encuentran las principales instancias gubernamentales de cada provincia. Entre las tareas del Observatorio Demográfico se identifica la caracterización sociodemográfica de las provincias y municipios del país, así como la propuesta de plan de sensibilización y capacitación en temas sociodemográficos a decisores y otros actores territoriales (CEDEM, 2020).

Asimismo, ha de resaltarse el trabajo que realiza la dirección del país en el diseño e implementación de una política para el ordenamiento de la migración interna. En voz del Vicepresidente de la República, en Cuba “la migración interna fuera de control ha generado vulnerabilidad, desigualdad, marginalidad, pobreza y delito” (Valdés, 2021), para lo cual urgen estrategias de mayor eficiencia que generen oportunidades reales en los territorios

26 El Ministerio señala que la cifra de los grupos vulnerables en mayo 2020 ascendió a más de 70 000 censados.

27 Constituye un mecanismo de distribución de la canasta familiar normada de manera equitativa.

emisores, y contrarresten —en las zonas receptoras de población— las vulnerabilidades que viven los sujetos migrantes.<sup>28</sup>

## **Formular políticas para la migración interna en Cuba: ¿qué recomienda la academia?**

Como resultado del diálogo y articulación entre actores, el máximo nivel de dirección del país impulsa un modelo de gestión pública basado en la reducción de brechas de equidad y una mayor implicación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones (Díaz-Canel y Delgado, 2021; Espina, 2021).

Ental sentido, las buenas prácticas inclusivas para mejorar las condiciones de vulnerabilidad social de los sujetos migrantes en Cuba, ha constatado la certeza de la metodología participativa en la identificación de demandas y propuestas de la comunidad, no obstante, es necesario introducir un enfoque interseccional en los diagnósticos comunitarios, y fortalecer la intersectorialidad para solucionar mayor cantidad de problemáticas.

El diálogo con la academia ha evidenciado la necesidad de procesos de capacitación sistemática que sensibilicen a los diversos actores en la no discriminación (por género, edad, color de la piel, territorio, etc.), mediante recursos metodológicos que fomenten la inclusión. Asimismo, se requieren estrategias territoriales con enfoque preventivo que frenen o reduzcan los procesos de empobrecimiento, tanto en zonas receptoras como emisoras.

En el intercambio con académicos, en la décimo quinta edición del Seminario Permanente de Política Social *Escenarios de políticas y grupos vulnerables: el caso de las mujeres migrantes*, señalan como necesidad una política de migración interna acompañada de acciones de integración inclusiva con enfoque de género e interseccionalidad, en tal sentido, prevalecen como propuestas de políticas:

### *Esferas de empleo e ingresos:*

- Diseñar e implementar políticas de inclusión simultáneamente con Políticas de Desarrollo e incentivos para permanencia en los focos emisores.<sup>29</sup>
- Implementar políticas de información que formen parte de las redes, para que los probables migrantes aprovechen selectivamente las oportunidades territoriales.
- Legalizar su condición de migrante una vez asentados.<sup>30</sup>
- Particularizar las características migratorias de los territorios y en función de ello, reorientar la migración hacia aquellos que tienen déficit de población y opciones de empleos.

---

28 Los Grupos de Trabajo para tales fines están integrados por académicos y organismos que en Cuba tienen responsabilidades en el tema, al frente el Vicepresidente de la República, Salvador Valdés Mesa. Se dispone en cada territorio de un plan de medidas a corto, mediano y largo plazo, que tienen como finalidad detener el fenómeno (Vaillant, 2020 y Perera, 2021).

29 Se recomienda que las políticas de asimilación o inclusión deben ser cuidadosas ya que pueden estimular un aumento de los flujos migratorios internos.

30 Implica acceso a la libreta de racionamiento, escuela, dirección domiciliaria.

- Legitimar los trabajos de asesoras de hogar a través de un contrato de trabajo.
- Elaborar una ley de inclusión laboral.
- Aumentar el acceso a fuentes de ingreso, garantizando empleo remunerado. En el caso de los territorios rurales, generar programas de créditos y microcréditos, entrega de tierras en usufructo, incentivos para generar mayor productividad.
- Tener en cuenta mecanismos ya creados para la consecución de las políticas propuestas, tales como:
  - a. La existencia de Observatorios Demográficos en todos los territorios del país que tienen elaboradas caracterizaciones sociodemográficas las cuales constituyen fundamento para la identificación de problemas, desarrollo de programas y de políticas.
  - b. El Decreto 33 sobre gestión del desarrollo local. La Resolución 29 del Ministerio de Economía y Planificación (MEP) instrumenta el Decreto 33 y la Resolución del Banco Central de Cuba (BCC) para el otorgamiento de créditos para el desarrollo territorial.

*Esferas de vivienda, hábitat y salud:*

- Desarrollar una política de vivienda y hábitat que reconozca los riesgos generados por el lugar de asentamiento, y que propicie la participación de sus beneficiarios para cubrir necesidades múltiples y diversas dentro de una comunidad que puede parecer homogénea pero no lo es. El fortalecimiento de la infraestructura social y técnica, serían elementos del hábitat imprescindibles en estos contextos.
- Diseñar e implementar un Programa de Viviendas para jóvenes, que priorice a aquellos que poseen responsabilidades administrativas, académicas e institucionales, y que no sea depredador del capital humano de los municipios menos desarrollados.
- Incluir en las políticas de vivienda la diversificación de las mismas, que responda a la heterogeneidad y diversidad de la familia, con reconocimiento a las desigualdades.
- Reasentar los barrios precarios que no cumplan con los requisitos exigidos por el Instituto de Planificación Física (IPF), el Ministerio de Salud Pública (MINSAP), entre otros, y que debe ir acompañada de un estudio que equilibre las zonas de donde provenga la migración.
- Fortalecer, desde el programa integral de desarrollo territorial, la infraestructura del transporte, para generar movilidad espacial y pendular de la población, y posibilite un mejor aprovechamiento de los recursos laborales.

- Intencionar en las políticas, la participación ciudadana a través de la coproducción del hábitat.
- Reformular la política debe concebir también de forma diferenciada la creación de capacidades colectivas e individuales para enfrentar los diferentes problemas del hábitat y los territorios.<sup>31</sup>
- Apostar más por el turismo de naturaleza y, a su vez, generar un desarrollo de viales, infraestructura y empleo, que favorezcan la identidad, y con ello la reducción de la emigración en las zonas rurales.
- Promover políticas de inversión en servicios que sirven de ayuda y apoyo a las familias, dígame círculos infantiles o casas de abuelos, en los territorios rurales.
- Desarrollar mecanismos de apoyo para el acceso a medicamentos a grupos vulnerables, incluyendo mujeres migrantes con menos capitales.

*Esferas de educación y cultura:*

- Incorporar a la enseñanza general y a las capacitaciones el enfoque de género, para promover el pensamiento crítico.
- Fortalecer las funciones de las instituciones de investigaciones sociales y culturales, así como, su articulación con las universidades e instituciones gubernamentales fortalecer la capacidad de agencia.
- Desarrollar políticas educativas más inclusivas.<sup>32</sup>

*Otras propuestas:*

- Concebir una política migratoria planificada y bien gestionada, que se oriente a apoyar a las autoridades locales en el establecimiento de marcos que permitan la contribución positiva de los migrantes a las comunidades, y el fortalecimiento de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales.
- Potenciar el desarrollo local con enfoque de género.
- Introducir el enfoque integral interseccional en el Programa de Adelanto de la Mujer (PAM), transversalizándolo con programas de equidad racial, empleo, política demográfica, plan del estado para la nueva agenda urbana, programa de empleo, el macro programa Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social, con la finalidad de formalizar y atender todas las informalidades que afectan a las mujeres migrantes y laceran sus derechos ciudadanos.

---

31 En este sentido, los académicos recomiendan desarrollar cooperativas de mujeres migrantes para la construcción de viviendas por esfuerzo propio y para el mejoramiento del hábitat, con el debido acompañamiento de instancias capacitadas.

32 Esta propuesta es resultado del estudio *Niños y niñas inmigrantes: desafíos para la equidad en el contexto escolar cubano* (Díaz, 2021). Recomienda desnaturalizar prácticas que discriminan o inferiorizan a infantes migrantes, quienes son excluidos en los centros educativos, situación que se complejiza cuando se interseccionan varias brechas como el color de la piel, los ingresos económicos familiares y la condición de inmigrante. De ahí que, señala la necesidad de formar profesores que sean capaces de prestar atención a la diversidad del alumnado, que sean más sensibles y comprometidos. Ver Jiménez, R. y Verdecia, E. (Comp.). (2021). *Educación en Cuba. Criterios y experiencias desde las Ciencias Sociales*.

- Incluir la elaboración de una política de desarrollo rural que trascienda el desarrollo agrícola y que incluya el desarrollo de las comunidades rurales con una mirada socio-cultural integradora, con enfoque de género, no discriminatorio y medio ambiental, dirigida a solventar la brecha rural-urbana y que contenga incentivos para la vida en el campo.
- Resignificar el rol de los trabajadores sociales como actores claves para los procesos de intervención.

## Conclusiones

En Cuba, el debate sobre migración interna ha girado en torno al surgimiento de la inmigración y sus consecuencias en las comunidades receptoras. Se ha demostrado la vulnerabilidad de estos grupos ante dimensiones relativas a las esferas político-institucionales, alimentaria, relacionada con la vivienda y el hábitat, laboral, y medioambiental, para lo cual la academia ha recomendado la formulación de una política focalizada en las migraciones internas, donde se aplique un enfoque inclusivo e interseccional que sea sostenible en el tiempo.

Producto del diálogo academia-política, en el país se cuenta con significativas experiencias que han conllevado a un paulatino mejoramiento de las condiciones de vida de los sujetos migrantes. Con el trabajo en los TTIB, la ampliación de la estructura de oportunidades con los cambios en curso, incluso, las medidas de enfrentamiento a la COVID-19, muestran la voluntad política por atender entre los grupos vulnerables a los sujetos migrantes.

No obstante, muchos son los retos futuros, sobretudo en el nuevo contexto. De ahí que, las políticas inclusivas —focalizadas en sujetos migrantes vulnerables— han de formularse teniendo en cuenta la dinámica poblacional, posibles riesgos (a mediano y largo plazo) de resultados y efectos indeseados, que demandarán capacidad para reajustar las estrategias preestablecidas (Fundora, 2020).

## Referencias

- Alonso, R. et al. (2020). *Ordenamiento monetario, clave en la nueva estrategia socioeconómica de Cuba*. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/10/13/ordenamiento-monetario-clave-en-la-nueva-estrategia-socioe-conomica-de-cuba/>
- Antequera, D.P. et al. (2008). *Manual de buenas prácticas para la gestión del riesgo de desastres a escala local*. [https://www.preventionweb.net/files/34518\\_34518mbpgrdl1.pdf](https://www.preventionweb.net/files/34518_34518mbpgrdl1.pdf)
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2000, 25 de julio). Ley 91 de los Consejos Populares. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Extraordinaria, (6), año XCVIII.
- CELADE - División de Población, CEPAL. (noviembre, 1997). Demografía I. *Programa Latinoamericano de Actividades en Población*. PROLAP. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Consejo de Ministros. (1997). Decreto No. 217 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros. Regulaciones Migratorias Internas para la Ciudad de La Habana y sus contravenciones. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/html/regulacionesmigratoriasparaC.H.html>
- Consejo de Ministros. (2011). Decreto No. 293. Modificativo del Decreto No. 217, Regulaciones Migratorias Internas para la Ciudad de La Habana y sus contravenciones, de 16 de noviembre de 2011. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Extraordinaria, (39), año CIX, 399. <http://www.gacetaoficial.cu/>
- Consejo de Ministros. (2019). Acuerdo No. 8574/2019. Gaceta Oficial de la República de Cuba no.33 (GOC-2019-436-O33). <http://www.gacetaoficial.gob.cu/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Distr. General LC/G.2432 (SES.33/3). Naciones Unidas.
- Centro de Estudios Demográficos (CEDEM) (junio, 2020). *Boletín INFOPOB*. Edición Especial COVID-19. No. 5. Universidad de La Habana.
- Cruz Roja Española. (s.f). *Manual de buenas prácticas en inclusión social y educativa de niños, niñas y jóvenes inmersos en procesos migratorios*. [http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/2006\\_3\\_IS/BIBLIOTECA/GUA%20BUENAS%20PRACTICAS%20INCLUSION%20SOCIAL%20Y%20EDUCATIVA.PDF](http://www.cruzroja.es/pls/portal30/docs/PAGE/2006_3_IS/BIBLIOTECA/GUA%20BUENAS%20PRACTICAS%20INCLUSION%20SOCIAL%20Y%20EDUCATIVA.PDF)
- Díaz-Canel, M.M. y Delgado, M. (2021). Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del Modelo. *Universidad y Sociedad*. 13(1). pp.6-16.
- Díaz, D. (2021). Niños y niñas inmigrantes: desafíos para la equidad en el contexto escolar cubano. En Jiménez, R. y Verdecia, E. (2021). (Comp.). *Educación en Cuba. Criterios y experiencias desde las ciencias sociales*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Programa Cuba). Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela. pp.281-291.
- Espina, M. (2012). Retos y cambios en la política social. En Vidal, P. y Pérez O.E. (Comp.). *Miradas a la economía cubana. El proceso de actualización*. Editorial Caminos. pp.157-172.
- Espina, M. (2021). Prólogo. En Torres, P. y Echevarría, D. (Comp.). *Miradas a la economía cubana. Elementos claves para la sostenibilidad*. Ruth Casa Editorial.
- Fundora, G. (2018). *Configuración de políticas locales de equidad en la actualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*. (tesis de doctorado). Universidad de La Habana.
- Fundora, G. (2020). *Políticas sociales y sus efectos en las desigualdades*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Programa FLACSO Cuba). Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela.

- Fundora, G. et al. (2021). ¿Eliminación, disminución o ampliación de brechas de equidad? Propuesta metodológica para el análisis prospectivo de desigualdades en diferentes escenarios de políticas. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(3). pp.54-73. <http://www.revflacso.uh.cu/index.php/EDS/article/view/604>
- Hernández, M.W.; San Marful, O.E.; y Delisle, D. (2017). La Habana. Efectos de la migración interna a dos décadas del Decreto-Ley 217. *Novedades en Población*. (26). Centro de Estudios Demográficos (CEDEM). Universidad de La Habana. pp.203-212.
- Íñiguez, L. (2009). Heterogeneidad territorial en Cuba. Entre herencias y renovaciones. En Pérez, O.E.; Vidal, P., González, N.A. y Íñiguez, L. *Miradas a la economía cubana*. Editorial Caminos. AECID Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. pp.99-120.
- Íñiguez, L. (2014). *Las tantas Habanas: Estrategias para comprender sus dinámicas sociales*. Editorial UH.
- Martín, P.L. y Núñez, M.L. (2009, junio). Papel del territorio y el hábitat en la movilidad social. El caso de Cuba. Ponencia presentada en el *Taller Social Mobility and Equity: Theory and Methodology II*, Brasil.
- Ministerio de Comercio Interior (MINCIN). (2020). *Comercio frente a la COVID-19*. <https://www.mincin.gob.cu/es>
- Ministerio de Justicia. Ministerio de Comercio Interior. (2021). *Resolución 96/2021* (GOC-2021-677-EX61). <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi-gI-qT6Mb2AhWSTjABHYTbCVoQFnoECACQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.gacetaoficial.gob.cu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fgoc-2021-ex61.pdf&usg=AOvVaw2j1oaYYyR7vnrek7RMjgTC>
- Montes, N. (enero-junio, 2000). Una aproximación al estudio de la migración interna en Cuba. *Temas*. (20-21), pp.135-146. [http://www.temas.cult.cu/sites/default/files/articulos\\_academicos\\_en\\_pdf/Descargar%20art%C3%ADculo%20en\\_209.pdf](http://www.temas.cult.cu/sites/default/files/articulos_academicos_en_pdf/Descargar%20art%C3%ADculo%20en_209.pdf)
- Montes, N. (octubre-diciembre, 2008). Distribución espacial y migraciones en Cuba: fin de un siglo y comienzo de otro. *Temas*. (56). pp.78-84. [http://www.temas.cult.cu/sites/default/files/privado/revistas\\_en\\_pdf/Revista56%282.37%20MB%29.pdf](http://www.temas.cult.cu/sites/default/files/privado/revistas_en_pdf/Revista56%282.37%20MB%29.pdf)
- Morejón, B. (2007). Características diferenciales de los migrantes internos en Cuba. *Novedades en Población*, (6). año 3. <http://www.cedem.uh.cu/Revista/portada.html>
- Morejón, B. (2011, julio-diciembre). Seminario Migraciones internas en Cuba. Las migraciones internas en Cuba: conceptos, intensidad, corrientes migratorias principales para interpretar su situación actual. *Catauro*, (24), año 13, pp. 5-98.
- Núñez, M.L. (s.f). *Las nuevas formas de gestión económica en Cuba y su contribución a las políticas a escala local y la equidad*.
- Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) y Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE). (2016). *Migraciones a nivel de estratos de asentamientos: resultados principales en la Encuesta Nacional de Migraciones ENMIG*.
- Partido Comunista de Cuba (PCC). (2017). Documentos del VII Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular. UEB Gráfica de Villa Clara.
- Peña, A. (2014). *La reproducción de la pobreza familiar desde la óptica de los regímenes de bienestar en el contexto cubano actual*. (tesis de doctorado). Universidad de La Habana.



- Perera, P.A. (2021, septiembre 18). Abrirse el pecho e irle de frente a los problemas. <https://www.presidencia.gob.cu/es/noticias/abrirse-el-pecho-e-irle-de-frente-a-los-problemas/>
- Política para impulsar el Desarrollo Territorial. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwicjd71icf2AhWoQTABHcUGC2oQFnoECAIQA-Q&url=https%3A%2F%2Fwww.mep.gob.cu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FDocumentos%2FPO-LITICA%2520PARA%2520IMPULSAR%2520EL%2520DESARROLLO%2520TERRITORIAL.pdf&usg=AOvVaw3dQ38zJNTU729tXm7sXBA2>
- Quiero aprender de ti. *Manual de buenas prácticas inclusivas en migración*. (s/f). <http://ocim.cl/media/5877dc735188b.pdf>
- Ramos, D. (2018). *Propuesta de indicadores para el monitoreo y atención a la vulnerabilidad social presente en sujetos migrantes*. (tesis de maestría). FLACSO. Universidad de La Habana.
- Redacción Digital. (26 de abril de 2020). Comercio en La Habana explica excepciones aprobadas con las libretas de abastecimiento. <https://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-04-26/comercio-en-la-habana-explica-excepciones-aprobadas-con-las-libretas-de-abastecimiento>
- Rodríguez, P. (2011). *Los marginales de las Alturas del Mirador. Un estudio de caso*. Fundación Fernando Ortiz.
- Rodríguez, J. (2014). Migración y distribución espacial de la población. Apuntes de clase. Borrador preliminar para el Curso Regional Intensivo de Análisis Demográfico. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.
- Santana, A.; del Sol, A.M. y Pupo, E. (2011, diciembre). *La comunidad de Alamar Este*. Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC).
- Triana, J. (noviembre-diciembre de 2012). Cuba: ¿de la «actualización» del modelo económico al desarrollo? *Nueva Sociedad*. (242). pp.82-91, [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Vaillant, R.B. (2020, octubre 15). Analiza Valdés Mesa situación migratoria de Santiago de Cuba. <http://www.acn.cu/cuba/71343-analiza-valdes-mesa-situacion-migratoria-de-santiago-de-cuba>
- Zabala, M.C. (2018). Equidad social y desarrollo local. Articulaciones teóricas y prácticas. En Zabala, M.C. y Fundora, G. (Comp.). *Desarrollo local y equidad en Cuba*. Tomo I. Editorial de Ciencias Sociales. pp.15-39.
- Zabala, M.C. y Echevarría, D. (2019). Las políticas sociales para la Cuba de 2030: elementos claves para su diseño e implementación. En Torres, R. y Echevarría, D. (comp.). *Miradas a la economía cubana. Un plan de desarrollo hasta 2030*. Ruth Casa Editorial. pp.137-148.

# Volver la mirada al municipio, la gobernanza de las migraciones y el desarrollo en Guatemala

Silvia Irene Palma Calderón<sup>1</sup>

Juan Jacobo Dardón Sosa<sup>2</sup>

## Introducción

Las migraciones en Guatemala, en la región centroamericana y a escala global, actualmente constituyen un hecho significativo de movilidad humana que ha puesto en tensión la capacidad de los gobiernos, tanto de los países de origen, como los de tránsito, destino y retorno, para generar políticas que atiendan a los distintos flujos de personas y sus motivos con medidas suficientes y oportunas para resolver —satisfactoriamente— la cotidianidad individual, familiar y, en casos cada vez más numerosos, a escala de poblaciones en movimiento.<sup>3</sup>

La región centroamericana tiene una larga historia de migraciones entre países y con los países del sur, el Caribe y el norte que la rodean. Sin embargo, el sistema migratorio establecido entre los países del norte de Centroamérica y México, Estados Unidos y Canadá, ha sido un proceso en consolidación permanente ocurrido en los últimos 40 años, sin precedentes en la historia desde la llegada de los españoles a este territorio y superando la movilidad alcanzada en la década oscura del conflicto armado interno vivido particularmente en Guatemala en la segunda mitad del siglo pasado.

En Guatemala, se estima que 14,3% de su población se encuentra fuera del país, mayoritariamente en Estados Unidos. Esta población envió durante 2021 más de 15 mil millones de dólares desde ese país en calidad de remesas familiares. Las remesas familiares —desde su medición en 2002— han venido sistemáticamente en aumento, con tasas interanuales crecientes, aunque variables en términos relativos año tras año. Este crecimiento anual ha impactado progresivamente en la estructura económica del país, constituyendo en el 2020 el 17% del Producto Interno Bruto (PIB). El alcance de este impacto sostenido en el tiempo cubre a todo el territorio nacional, en los ámbitos rurales y urbanos sin distinción, con un evidente crecimiento de la matriz económica de las ciudades intermedias y fuertemente localizado en el sector terciario: los servicios y comercio.

---

1 Psicóloga Social. Directora Ejecutiva e investigadora del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES). Co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política. Contacto: irenepalmacalderon@gmail.com

2 Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable. Coordinador Académico e Investigador Asociado del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES). Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política. Contacto: jacobodaso@gmail.com

3 Informe sobre migraciones en el mundo, OIM (2021a, p.2): “Se estima que en el mundo hay cerca de 272 millones de migrantes internacionales, y que casi dos tercios de ellos son migrantes laborales.” <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>

El perfil de las personas migrantes también ha ido cambiando con el tiempo. Desde personas adultas, hombres, padres de familia, hacia adolescentes y jóvenes, ambos sexos, personas adultas solteras. La característica que permanece constante es su condición de persona migrante irregular, que se desplaza internacionalmente sin los permisos migratorios otorgados por los países de tránsito y/o destino. Los cambios operados en las familias que reciben remesas en entornos comunitarios constituyen la evidencia objetiva del constructo de *éxito o superación económica en corto tiempo*, ubicado en la base de la argumentación de las personas que se suman cotidianamente al flujo migratorio en Guatemala y que se contabilizan por cientos.

Sin embargo, a pesar de la relevancia del cambio en los ingresos de más del 40% de los hogares en el país a partir de la recepción de remesas familiares, persisten condiciones sociales de pobreza multidimensional, mortalidad por desnutrición aguda y crónica, embarazos en menores de 18 años y, en general, bajo índice de desarrollo humano. Estado de situación que define la espiral perversa del ciclo migratorio de crecimiento económico sin desarrollo y la estrategia migratoria hacia Estados Unidos, como única alternativa de las familias para alcanzar el bienestar y el éxito en el corto plazo; latente en las personas retornadas de forma voluntaria o forzada.

En ese contexto, Guatemala está obligada a incluir el tema de las migraciones como un problema público, debe responder con políticas de Estado pertinentes que atiendan la variabilidad de las situaciones y motivaciones de la movilidad humana, sean económicas, políticas, de violencia basada en género, riesgo ambiental o de seguridad pública. Por lo tanto, las políticas propuestas deben reconocer que el problema está en la base del modelo de desarrollo, la multidimensionalidad o la integralidad de sus facetas, y la migración como un derecho humano en cualquiera de sus modalidades.

El Estado de Guatemala ha avanzado en los últimos años en esta dirección mediante la promulgación del Código de Migración (Decreto 44-2016), que creó el Instituto Guatemalteco de Migración. Con base en los preceptos consignados en este Código, se han establecido disposiciones administrativas (reglamentos y protocolos) para su ejecución con un enfoque basado en los derechos humanos.

La academia, por su parte, desde finales del siglo pasado ha participado con estudios sobre las migraciones que han puesto en el plano nacional su relevancia como problema público. Particularmente, en los últimos diez años, academia y sociedad civil han sido factor para que el Estado de Guatemala se active en atender de forma directa y de fondo, la problemática de las migraciones y sus consecuencias.

En este artículo se afirma que el municipio, siendo la menor entidad territorial político-administrativa con autonomía en la organización del Estado, vincula directamente a la población, reúne las condiciones operativas para articular las políticas públicas y puede coordinar las acciones ejecutivas en la entrega de bienes y servicios que lleguen de forma sinérgica a la ciudadanía. Ello contribuye a mejorar las condiciones de vida de su población y que se encuentran en la base de la causalidad de las migraciones. Este documento presenta argumentos ordenados de la siguiente manera: los tres primeros se refieren a bases causales de la migración permanente y creciente hacia Estados Unidos;

los dos siguientes abordan procesos de construcción de política pública orientada a la gobernanza de las migraciones y al fortalecimiento del poder local para el desarrollo; finalmente dos argumentos más, en forma de herramientas de construcción de gobernanza de las migraciones, siendo el diálogo academia-política y la planificación territorial municipal sustentable, con inclusión del derecho a migrar y no migrar como una experiencia realizada en Guatemala.

## **Las migraciones internacionales: implicación en el todo social**

En términos del Índice de Desarrollo Humano, Guatemala alcanza 0.65 puntos, ubicándose en el lugar 127 a nivel mundial entre los países de desarrollo humano medio, por debajo de Nicaragua (lugar 124, 0.658) y solamente por arriba de Honduras (lugar 133, 0.617),<sup>4</sup> entre los países que conforman la región de Centroamérica (OIM, 2021b). La mayoría de las personas migran de forma irregular, principalmente a México como país de tránsito y a los Estados Unidos como principal lugar de destino, enfrentando graves riesgos de violación a sus derechos humanos, así como, la posibilidad de ser retornados forzadamente.

A pesar de esas circunstancias y de los riesgos implícitos, la migración internacional —en particular la que se dirige a Estados Unidos desde Guatemala— constituye una de las principales estrategias de sobrevivencia para una importante cantidad de la población, estimada en 2 301 175 personas migrantes para el 2016 (OIM, 2017), lo cual implica al 14,3% del total del país.

Entre las principales razones que propician las migraciones internacionales desde Guatemala, pueden mencionarse la precarización sostenida del empleo formal manifiesta por su escasez, el impulso de estrategias de flexibilización laboral en los procesos de contratación y los bajos salarios para la población en general.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y tomando como base el tipo de cambio de referencia histórico reportado por el Banco de Guatemala,<sup>5</sup> el salario mínimo establecido en enero del 2022 para el trabajo agrícola fue de Q3 122 55 (\$404 52 dólares americanos), para el trabajo no agrícola Q3 209 24 (\$415 75 dólares americanos) y Q2 954 35 (\$382 73 dólares americanos) para trabajadores vinculados a actividades económicas como la exportación y la maquila.

Sin tomar en cuenta el incremento sostenido de la inflación,<sup>6</sup> acentuado desde los primeros meses del 2022 por el alza mundial del costo de los combustibles, de manera extendida los ingresos de la población han sido insuficientes para garantizar el acceso a bienes y servicios cotidianos. Estos ingresos apenas cubren las necesidades de la Canasta

---

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf)

5 Banco de Guatemala, Tipo de Cambio Histórico, Tipos de cambio de la fecha seleccionada. 1/ Tipo de cambio de referencia conforme resolución JM-126-2006. Tipo de cambio al 01/01/2022: Q7.71912 por USD1.00.

6 De acuerdo con el Banco de Guatemala, estimada en 4.17% para el mes de marzo del 2022. Inflación Total, Ritmo Inflacionario, Años 1996-2022. <https://www.banguat.gob.gt/page/inflacion-total>

Básica Alimentaria<sup>7</sup> que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala se estimó en Q3 134 40 (\$406 05 dólares americanos), y menos aún las de la Canasta Ampliada,<sup>8</sup> calculada en Q7 237 13 (\$937 56 dólares americanos).

Dicha situación se agrava en tanto las oportunidades laborales se concentran preeminentemente en las principales ciudades del país, lo cual propicia diverso tipo de movilidades humanas internas para la búsqueda de trabajo. También es necesario incluir como referencia, información sobre la población ocupada de 15 años o más en el sector informal, la cual registra un 71% del total de personas ocupadas (INE, 2019).

Otros factores que condicionan la migración son la baja capacitación para el trabajo, altas tasas de analfabetismo y baja escolaridad; altas tasas de pobreza y pobreza extrema, desnutrición crónica, mortalidad materno-infantil, caída en las tasas de vacunación infantil en el marco de la pandemia del COVID 19, rezago en la cobertura poblacional de vacunación comparada con las tasas alcanzadas en el resto de los países de América Latina. Aunado a ello, los bajos precios de granos básicos, particularmente el maíz, que es producido mayoritariamente en parcelas familiares de población campesina e indígena.

Lo anterior constituye una realidad histórica en la base de la toma de decisión de la población para migrar como solución a las necesidades de sobrevivencia en la vida cotidiana. También devela la multidimensionalidad de los procesos que propician las migraciones en el marco de un modelo de desarrollo que ha reproducido esquemas de exclusión y desigualdad, obligando a la población a buscar opciones de trabajo e ingreso fuera del territorio nacional.

Tomando en cuenta otros factores, es necesario indicar que en los últimos 40 años se fue conformando un flujo migratorio mixto que incluye a personas que buscan empleo y mejores ingresos, así como a personas que requieren protección internacional por encontrarse en situación de amenaza a la vida.<sup>9</sup> Las migraciones en y desde Guatemala, pueden ocurrir de manera escalonada, en primera instancia dentro del territorio nacional y luego, en forma internacional hacia México como país de tránsito y Estados Unidos como principal destino.

En términos generales, las migraciones guatemaltecas se caracterizan por su continuidad ininterrumpida, crecimiento anual constante, irregularidad migratoria, feminización progresiva y la incorporación de niñas, niños y adolescentes no acompañados. Estas se basan en la construcción de redes familiares y comunitarias de apoyo, que utilizan mecanismos de arrastre para la reunificación familiar y de asentamiento en los lugares de destino con vecinos y familiares.

---

7 La Canasta Básica Alimentaria es definida por Instituto Nacional de Estadística de Guatemala como un conjunto de alimentos que constituyen un mínimo necesario para satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de una familia; y que se ajustan en la medida de lo posible al patrón cultural, capacidad adquisitiva, así como la disponibilidad y precios de los alimentos a nivel local. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2022/03/07/20220307142914FaXwFKh8NYNiFivgBo98JEb-aVMRUhaFG.pdf>, p.3.

8 La Canasta Ampliada, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, se define como el conjunto de bienes y servicios que satisfacen las necesidades ampliadas de los miembros de un hogar y conforme los datos declarados por los hogares, incluye alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, comunicaciones, transporte, recreación y cultura, educación, restaurantes y hoteles y bienes y servicios diversos. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2022/03/07/20220307142914FaXwFKh8NYNiFivgBo98JEb-aVMRUhaFG.pdf>, pp. 6-7.

9 De manera general en 2018 en Guatemala, se reportó una tasa de 22,4 homicidios por cada 100 mil habitantes (Instituto Nacional de Estadística, 2018).

## Las remesas familiares, soporte en el todo económico

Las remesas familiares enviadas por los migrantes guatemaltecos, principalmente desde los Estados Unidos, del 2002 hasta la fecha han tenido un crecimiento anual sostenido con la única excepción del año 2009. En 2019, se recibieron \$10 508.3 millones de dólares americanos. En 2020, año que dio inicio la pandemia de la COVID-19 se recibieron \$11 340.4 millones de dólares americanos y en 2021, se remitieron \$15 295.7 millones de dólares americanos por concepto de remesas familiares. Las variaciones interanuales fueron de 13,1%, 7,9% y 34,9% respectivamente. El año 2021 experimentó la tasa de variación más alta desde el 2011.<sup>10</sup>

El volumen de las remesas recibidas en 2021 apalancó el crecimiento económico interanual del PIB a 8,1%, cifra récord en el presente siglo. De acuerdo con los datos de población del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2021 la población total fue de 17 109 746 personas, lo que supone un promedio per cápita de \$893 98 dólares americanos. Es decir, aproximadamente una quinta parte del PIB per cápita nacional, que para ese año se valoró en \$5 024 20 (Banco de Guatemala, 2021). En 2019, el Instituto Nacional de Estadística contabilizó 4 110 091 viviendas habitadas<sup>11</sup> lo que indica que —en promedio— cada hogar recibió en 2021, remesas por \$3 721.9 dólares americanos, que equivalen a 9.3 salarios mínimos de ese mismo año.<sup>12</sup> De acuerdo con los datos de OIM para 2016, el 39,9% de la población total del país (1 574 973 hogares), fue beneficiaria directa de remesas familiares con un ingreso promedio de \$4 618 dólares americanos por hogar.

Estos ingresos son utilizados en alimentación, educación, salud, vivienda y una mínima parte en inversión. Suponen una mejora significativa de las condiciones de vida en los hogares receptores de remesas que, mediante el consumo y adquisición de servicios han generado, en los últimos 40 años, una derrama financiera en la economía nacional sin precedentes históricos en la vida colonial y republicana, del tipo micro-macro, que alcanza a todos sectores económicos y los territorios del país. En la figura 1 se muestra la participación de las remesas familiares como porcentaje del producto interno bruto nacional.

El monto de las remesas familiares recibido en Guatemala anualmente es significativo para la micro y macroeconomía nacional. No obstante, los indicadores de bienestar social demuestran ser insuficientes y aún la mayor parte de la población vive con carencias importantes en materia de alimentación, salud, educación, trabajo, entre otros. En tanto las disposiciones estatales descansan en la certeza del ingreso y crecimiento anual de las remesas familiares, las políticas sociales y las instituciones respectivas cuentan con asignaciones presupuestarias por debajo de la garantía de cobertura universal de la población (ICEFI, 2020) como lo estipula la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual en su

---

10 Banco de Guatemala. <https://banguat.gob.gt/es/page/anos-2002-2022>

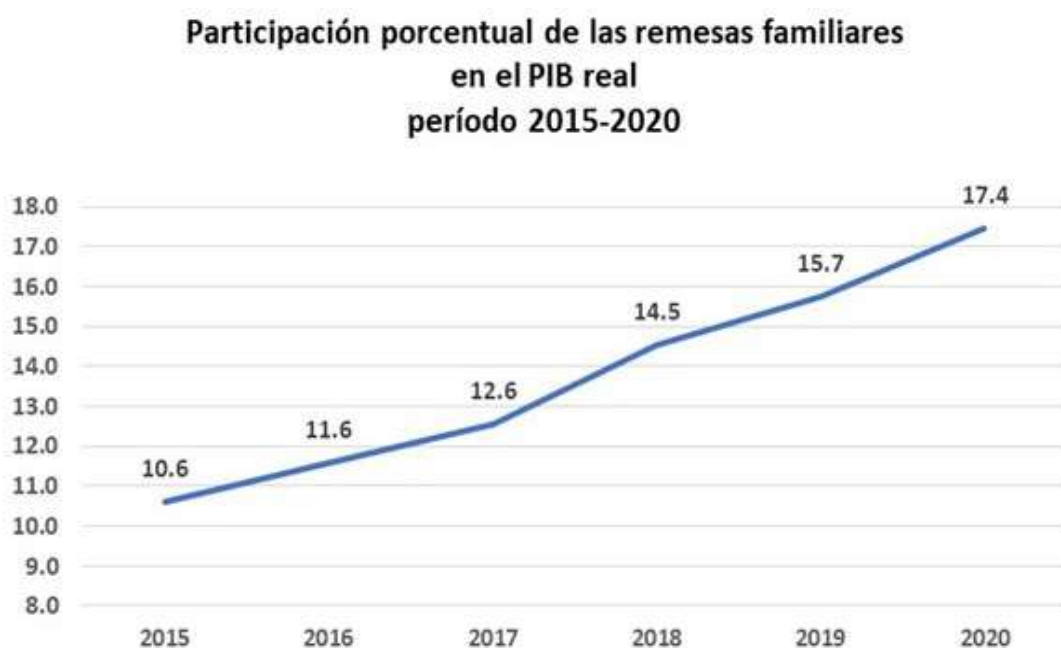
11 Los autores asumen un hogar por cada vivienda. Véase Marco Maestro de Muestra para la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2019. <https://www.ine.gob.gt/ine/wp-content/uploads/2022/03/Presentacion-de-resultados-ENEI.pdf>

12 El salario mínimo para el 2022 fue de \$ 399.36 = Q 3,095.10, según el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Documento electrónico. Acuerdo gubernativo 250-2020 del 29 de diciembre de 2020. <https://legal.dca.gob.gt/GestionDocumento/VisualizarDocumento?verDocumentoPrevia=True&versionImpresa=False&doc=80043>



artículo 29 indica “Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona” (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, p.1).

Figura 1



Fuente: Elaboración propia con datos de: Guatemala en cifras 2021. Banco de Guatemala.

Por otra parte, las remesas familiares han fortalecido desde los territorios (urbanos y rurales) de casi la totalidad del país, el crecimiento de la oferta de servicios privados que suplen las carencias, insuficiencias, cuando no inexistencia de servicios públicos. Las familias entonces se encuentran en la disyuntiva de utilizar los recursos de las remesas en la contratación de servicios de salud y educación principalmente (ONU, 2021b).

De manera simultánea, con el proceso migratorio en los últimos 40 años, se observa un importante crecimiento del comercio, las actividades financieras y la construcción en todo el país. Ello se asocia con la posibilidad de consumo y acceso de las familias a bienes y servicios que usualmente no podrían obtenerse sin las remesas familiares con los ingresos que se logran a través del trabajo en el territorio nacional, favoreciendo la concentración y crecimiento económico del sector privado que históricamente se ha beneficiado de estos en Guatemala.

Dicho escenario nacional enmascara una realidad de exclusión y desigualdad derivada del modelo de desarrollo hegemónico, que favorece el abandono o incumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala en los ámbitos nacional (Acuerdos de Paz) e internacional (Objetivos de Desarrollo Sostenible, convenios y pactos). Todo ello se evidencia en el bajo alcance de las metas e indicadores relacionados, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032 (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2014) y presentados anualmente en los informes de gobierno (SEGEPLAN, 2017).



## **Las políticas públicas: la debilidad en el todo político**

Las políticas sociales en Guatemala han sido criticadas debido a que atienden los problemas desde una perspectiva coyuntural y paliativa, sin observar su relación con los problemas estructurales (ICEFI, 2020). Es por ello que sus beneficios son muy limitados y no alcanzan para fortalecer los medios de vida de la población. Diversas políticas sociales sectoriales no guardan coherencia entre sí con relación a la identificación, localización, registro de las familias o personas beneficiarias, como tampoco en el tiempo y forma de su ejecución. Adicionalmente, las políticas sociales cuentan con financiamiento público precario y/o apalancamiento de la cooperación internacional; y como práctica institucional reconocida, modifican sus enfoques, metodologías y beneficiarios con el cambio de gobierno cada cuatro años, además de que con frecuencia son utilizadas con propósitos clientelares en el contexto de los procesos electorales.

Esta dinámica oculta un proceso permanente de profundización de la dependencia económica nacional (familias, gobierno y sector económico-financiero) de las remesas familiares enviadas por trabajadores guatemaltecos que se insertan en mercados laborales y económicos en el extranjero, en donde también contribuyen a la economía del país receptor, generándose una dinámica de doble contribución (Palma y Dardón, 2015).

Si bien el esfuerzo de la persona trabajadora migrante realizado para su sobrevivencia personal en el extranjero y para contribuir a la de su familia en el país de origen, mitiga las necesidades urgentes propias y las de sus seres queridos; también, se desdibujan las razones de carácter estructural que propiciaron su migración, reproduciéndose un ciclo perverso de explotación, crecimiento económico sin desarrollo y abandono de las políticas públicas en esta materia como una obligación de Estado (Dardón, 2004). Adicionalmente, se fortalece una economía nacional concentradora y global, basada preeminentemente en mecanismos que generan exclusión y desigualdad.

## **La política migratoria: eje de gobernanza**

Los preceptos enunciados en la Constitución Política de la República de Guatemala (1985), se desarrollan en el Código de Migración, Decreto Número 44-2016, marco jurídico que constituye un avance para el respeto de los derechos de los migrantes y refugiados, que reconoce como derecho humano la migración, por lo que el migrante puede entrar, permanecer, transitar y retornar al país. También instituye la protección internacional para solicitantes refugio y refugiados.

En seguimiento con lo establecido en el Código de Migración en torno al ámbito institucional y puesta en operación de sus preceptos, se han formulado diversos reglamentos, entre ellos: Acuerdo 1-2018 Reglamento Interno de Funcionamiento de la Autoridad Migratoria Nacional, Acuerdo 7-2019 Reglamento General del Código de Migración y Acuerdo 2-2020 Reglamento Orgánico Interno del Instituto Guatemalteco de Migración.

A pesar de que Guatemala aún no cuenta con una Política Migratoria Nacional, existe un conjunto de leyes que sirve de referencia para vincular el abordaje institucional de las migraciones a nivel nacional y municipal. Así también, con protocolos y reglamentos derivados

del Código de Migración para generar estrategias de acción operativa que —en su conjunto— podría constituir la base de un proceso en construcción de la gobernanza migratoria en el país.

| <b>Cuadro 1.</b><br><b>Principales leyes, reglamentos, normas y protocolos relacionados con el tema migratorio, políticas de desarrollo o protección social en Guatemala</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Leyes relacionadas</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>Reglamentos y lineamientos relacionados con temas específicos: salud, educación, trabajo y protección internacional en materia de refugio</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Protocolos para la atención y protección de personas retornadas y migrantes en tránsito</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001)</li> <li>• Política de Desarrollo Social y de Población (2002).</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 (2014)</li> <li>• Plan Nacional de Innovación y Desarrollo (2020)</li> <li>• Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002)</li> <li>• Código Municipal (Decreto Ley 12-2002)</li> <li>• Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lineamientos de atención para la población migrante y su familia, incluyendo procesos de coordinación para la atención a las personas retornadas. Normas de atención integral en salud para el primero y segundo nivel (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2018)</li> <li>• Acuerdo 2-2019 Reglamento del Procedimiento para la Protección, Determinación y Reconocimiento del Estatuto de Refugiado en el Estado de Guatemala</li> <li>• Reglamento de Equiparación y Equivalencias de los Estudios en los Niveles de Educación Preprimaria, Primaria y Media y en los Subsistemas de Educación Escolar y Extraescolar, Acuerdo Ministerial No. 1753 (Ministerio de Educación, 2019)</li> <li>• Reglamento para el registro de reclutadores de personas trabajadoras guatemaltecas para la prestación de servicios o ejecución de obras fuera del territorio de la República de Guatemala (Acuerdo Gubernativo 50-2022 / Ministerio de Trabajo y Previsión Social)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocolo Nacional de Atención a niñas, niños y adolescentes con Necesidades de Protección Internacional</li> <li>• Protocolo Nacional para la recepción y atención de niñas, niños y adolescentes no acompañados y unidades familiares</li> <li>• Protocolo de Atención Integral al Migrante Guatemalteco Retornado</li> <li>• Protocolo de Atención para personas migrantes en tránsito</li> <li>• Protocolo de atención y referenciación de personas migrantes en situación de vulnerabilidad en puestos fronterizos</li> <li>• Protocolo institucional para la Atención y Protección de Niñez no acompañada en tránsito por territorio guatemalteco</li> <li>• Protocolo de atención a migrantes en contextos de emergencia</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia

Guatemala ha incluido el tema de las migraciones en disposiciones jurídicas, políticas y programáticas, vinculándolo con el del desarrollo desde hace más de 20 años. En 2001 se aprueba por el Congreso de la República la Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001), que tiene por objeto

(...) la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención (art. 1, p.2).

También se define que:

El desarrollo nacional y social debe generar beneficios para las generaciones presentes y futuras de la República de Guatemala. La presente Ley establece los principios, procedimientos y objetivos que deben ser observados para que el desarrollo nacional y social genere también un desarrollo integral, familiar y humano (art. 2, p.2).

En dicha Ley, la migración forma parte de sus preceptos y reconoce las necesidades de investigación y de protección social al incluir temas como los de la migración laboral y estacional (art. 33); flujos migratorios (art. 34); migración, salud y educación (art. 35) y migración internacional (art. 36).

En 2002 se aprueba, por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, la Política de Desarrollo Social y de Población como marco de referencia para la aplicación de dicha Ley. Incluye entre sus ejes estratégicos la migración, a partir del reconocimiento de las migraciones internas relacionadas con el trabajo agrícola temporal asociado con las actividades de agroexportación del país, la ocurrencia e impactos de las migraciones internacionales a nivel nacional y en comunidades de origen, la situación de las mujeres y niñas/niños que permanecen en el lugar de origen y la necesidad de atender la situación de los trabajadores migrantes centroamericanos y de otra nacionalidad en Guatemala.

De igual manera, en 2014 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural formula el *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. En él se incluyen las migraciones internas, la emigración y el retorno, transversalizando estos temas en distintos ejes, así como la participación política, el voto de ciudadanos guatemaltecos en el exterior y la necesidad de impulsar acciones de protección social para las poblaciones migrantes. En 2020, el gobierno en turno publicó el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo (Presidencia de la República, 2020), como política general, considerando la necesidad de brindar apoyo a la población nacional, extranjera y a personas migrantes retornadas, con capacitaciones y capital semilla para iniciativas productivas comunitarias.

Desde la perspectiva de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos adquiridos por Guatemala, en 2003 este país ratificó la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y en 2018 se adhirió al *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* (ONU, A/RES/73/195, 2018), solo por mencionar algunos.

Las instituciones de gobierno, de las Naciones Unidas, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y algunas entidades privadas que participan en la prevención de la migración irregular, la atención, protección e inserción de personas migrantes, retornadas y refugiadas, cuentan con una experiencia inicial de aplicación de mecanismos para la coordinación de trabajo y ejecución de sus programas o en la prestación de sus servicios.

La experiencia adquirida a partir de la aplicación de los marcos jurídicos, de política pública y disposiciones programáticas aún no ha sido suficientemente sistematizada y el país no cuenta con valoraciones que reconozcan buenas prácticas en la materia y/o los desafíos conjuntos —actuales y futuros—, necesarios para el impulso sostenido de acciones que garanticen los derechos de las personas migrantes en y desde Guatemala. En este sentido, en 2022 uno de los principales retos en la materia continúa siendo la necesidad de vincular decididamente los procesos de migración con los del desarrollo a nivel nacional y local.

## **El municipio: eje de coordinación, articulación y gobernanza**

El municipio es la unidad política-administrativa-territorial de menor tamaño y es definido como

(...) la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmen-

te por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito (Congreso de la República de Guatemala, Decreto Ley 12-2002, art. 2, p.2).

Si bien es un enfoque antropocéntrico, posee autonomía,<sup>13</sup> lo que le permite definir políticas que amplíen su cobertura hacia temas y abordajes multidimensionales en materia de política pública local que pueden comprender el desarrollo sostenible, su gestión, así como la posibilidad de innovar el diseño de gestión del municipio.

En la actualidad global, de acuerdo con Mujica y López (2010), el desarrollo sostenible es considerado parte estructural de la planificación municipal territorial

La planificación del desarrollo se refiere al conjunto de transformaciones sociales, políticas, económicas territoriales y de otros órdenes que debe experimentar la sociedad en cada uno de sus contextos espaciales nacional, regional y municipal (Mujica y López, 2010, p.128).

Es decir, más que administrar o gobernar un territorio para el crecimiento económico y la habitabilidad de sus ciudadanos, los municipios son gestores, planificadores y articuladores de las decisiones para el desarrollo sostenible (González, 2015).

En la década de los ´80 del siglo pasado se inició en América Latina la formulación de estrategias de lucha contra la pobreza. Inicialmente, la pobreza se analizó desde la perspectiva de las necesidades básicas insatisfechas, luego desde las perspectivas del ingreso per cápita y por hogar, años después desde las capacidades, esta última como base del desarrollo humano (Romero, 2010). Estas estrategias<sup>14</sup> intentaron dar respuesta al problema central de rezago en el desarrollo expresado en el conjunto de indicadores económicos y sociales, es decir, se trató como un problema de característica estructural inherente al modelo de desarrollo (IIDH, 2008).

En la década de los ´90 se reconoció que la pobreza global tenía carácter multidimensional. Según el Informe Anual de Desarrollo Humano 1997, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que: “la pobreza es más que pobreza de ingreso: es la denegación de opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable” (PNUD, 1997, p.2), con lo que se impulsa la metodología multidimensional para su *medición*.<sup>15</sup>

Dos décadas más tarde, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su Informe Nacional de Desarrollo Humano, INDH 15/16, reconoció que “bajo la perspectiva

---

13 Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal. Decreto Ley 12-2002, Título I, artículo 3°. Autonomía. “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República, p. 2.

14 Estas son: *Estrategia de reducción de la pobreza: el camino de la paz* (2001); *Estrategia de reducción de la pobreza 2004-2015: validada en los consejos de desarrollo* (2003); *Guate solidaria rural: estrategia de reducción de la pobreza* (2006).

15 Un antecedente importante en la evolución de los planteamientos de las Naciones Unidas, parte aguas epistemológico en el diseño de la política pública es el informe Brundtland que introdujo el concepto de sustentabilidad definido como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Zarta, 2018). Seguidamente el concepto constituyó la piedra angular de la construcción de los acuerdos políticos a los que se arribó en la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

del desarrollo humano, la pobreza se entiende como un conjunto multidimensional de privaciones en las capacidades humanas” (PNUD, 2017, p.31), y documenta el limitado avance en la erradicación de la pobreza en Guatemala. Sin entrar a analizar el resultado de la aplicación de dicha estrategia<sup>16</sup>, se puede indicar que en este país se transitó hacia programas sociales que suponían un impacto mayor en el tratamiento de una condición extrema: el hambre y la alimentación. Se dejó el seguimiento específico a las estrategias de lucha contra la pobreza y se puso el énfasis en las estrategias de lucha contra el hambre y por la seguridad alimentaria.<sup>17</sup>

Si bien este documento no entra a la discusión del por qué estos programas no han tenido los resultados deseados, se observa como un avance el reconocimiento gubernamental de que los problemas de la pobreza y el hambre son de carácter multidimensional y, por tanto, estructurales al modelo de desarrollo. Esta condición se encuentra en la base de los problemas y hace que las estrategias con sus programas deban ser llevados adelante con una respuesta multistitucional articulada con una perspectiva de abordaje multinivel, partiendo de lo local/municipal<sup>18</sup> y sostenidos en el tiempo para valorar su impacto en períodos de mediano y largo plazos, es decir, entre 5 y 10 años o más. Con estas premisas analíticas se plantea que la migración internacional de carácter irregular es un tema/problema del mismo orden multidimensional y estructural que la pobreza y el hambre, por lo que una intervención estatal para promover el arraigo necesita de superar las limitaciones que han tenido las estrategias referidas.

En Guatemala, las políticas públicas por la erradicación del hambre han sido constituidas por programas e institucionalizadas en el aparato estatal, como lo fue para el caso de la pobreza<sup>19</sup> y lo es ahora para la erradicación del hambre con la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República.<sup>20</sup> Consistentemente, se presentan resultados poco alentadores, que colocan al país con un rezago, tanto en erradicación de la pobreza como del hambre en América Latina. En la perspectiva de este análisis se puede afirmar que si se superan, al menos dos condiciones limitantes en la operación de las estrategias, se podrían mejorar los resultados: la rigidez funcional con la que se asume la rectoría de las instituciones públicas en sectores económicos o sociales específicos y los riesgos de la longevidad transectoral de la política pública establecida.

Brevemente, para poner en contexto ambas afirmaciones, uno de los valladares que no se logra superar en los programas de seguridad alimentaria en Guatemala es la coordinación interministerial en los territorios, para generar sinergias en la entrega de los servicios (no hay acuerdos operativos multinivel, ni un registro y base única de población beneficiaria),

---

16 Romero (2010, p.8) señala: “A pesar de los importantes aportes y avances, hay serias críticas hacia la conceptualización de la pobreza y las políticas que de ella se derivan. Tomarlas en cuenta puede ayudar a explicar los exiguos resultados que, en América Latina, y en particular en Centro América y Guatemala, han tenido las políticas sobre la reducción de la pobreza”.

17 Estas son: PRDC 2006-2016, ENRDC 2008-2011, PPH0 2012-2015, ENPDC 2016-2020, Gran Cruzada por la Nutrición 2021-2025.

18 En el informe ASIES (2017, p.195), señala: “Si bien no es exclusivo del ámbito de la SAN y la DC, no puede dejar de mencionarse que el nudo gordiano parece estar en superar las dificultades en materia de implementación, que se relacionan al menos con cuatro aspectos: coordinación institucional, asignaciones presupuestarias suficientes y oportunas en cuanto al destino y los tiempos de ejecución, gestión del personal y fortalecimiento de la capacidad de las instituciones en los ámbitos departamental y municipal.

19 Los programas se diseñaron como estrategias con participación multiinstitucional.

20 Véase, <http://www.sesan.gob.gt/>



es decir, no existe un monitoreo único de la entrega de bienes y servicios, aún menos un sistema de medición del efecto contributivo o sinérgico de la acción multiinstitucional en la unidad familiar o poblacional.

El segundo argumento se refiere al impacto y riesgos provocados por las características que el sistema electoral y de partidos políticos tiene en Guatemala mediante un ejercicio gubernamental acotado a un período de recambio cada 4 años. La cultura política en Guatemala ha hecho que ningún partido político haya tenido dos períodos de continuidad, alternabilidad que ha propiciado, en el caso de la seguridad alimentaria, se cambien funcionarios y se maquille la estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional con el discurso de mejorar lo realizado por el gobierno anterior, lo cual interrumpe la entrega de bienes y servicios, o se cambie a la población beneficiaria, perdiendo el acumulado del gobierno anterior.<sup>21</sup>

De esta cuenta, el municipio, por sus características de unidad territorial administrativa de menor tamaño y con autonomía política y administrativa, puede cumplir con la función de coordinación de la acción de las instituciones centrales mediante el traslado de los bienes y servicios de los programas públicos (plan transversal), y con la organización de autoridades comunitarias e indígenas (estrategia longitudinal), garantizar el monitoreo único y la vigilancia social para el alcance de las metas trazadas.

En Guatemala existe un marco legal que permitiría que las municipalidades se fortalecieran y cumplieran de mejor manera sus funciones de integración multidimensional en su territorio. La Ley General de Descentralización definió una ruta progresiva de traslado de funciones y recursos del gobierno central a los gobiernos locales, indicando:

La presente ley tiene por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado (Ley General de Descentralización, Decreto No. 14-2002, art. 1, p.3).

Sin bien el artículo de ley en su línea fina relativiza la centralidad del municipio con señalar “las demás instituciones del Estado,” en el artículo segundo define el concepto de descentralización como:

Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de

---

21 En el informe de la Procuraduría de Derechos Humanos, PDH (2017, p. 97) señala que “(El actual gobierno ...) Ha retrocedido la voluntad política expresada principalmente en el presupuesto, pues de 2016 a 2017 se redujo el presupuesto en SAN en Q 287’860,548.00. Adicionalmente han destacado por una baja ejecución algunas instituciones como MIDES, MICIVI, MINECO e INFOM. Esta falta de integralidad continúa desde años anteriores y muestra que la SAN y el DAA no han logrado convertirse en una agenda de nación.” El gobierno de Jimmy Morales Cabrera asumió el poder ejecutivo el 14 de enero de 2016. El presupuesto 2016 fue aprobado durante el gobierno anterior del interino Alejandro Baltazar Maldonado Aguirre por destitución anticipada del Otto Pérez Molina electo para el período 2012-2016.

la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado (Ley General de Descentralización, Decreto No. 14-2002, art. 2, p.3).

Este artículo atribuye al municipio la función de integración del territorio que sumada a la de organizador del territorio<sup>22</sup> que le otorga la autonomía (función definida en el artículo 3 del Código Municipal), añade las competencias suficientes y necesarias para cumplir con el rol propuesto en este documento.

En 2005 se promulgó la *Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo* que “orienta la planificación territorial participativa y descentralizada con perspectiva de género y con enfoque pluricultural como condiciones necesarias para desencadenar formas nuevas de relación entre el Estado y la Nación” (SEGEPLAN, 2005, p.4). Sin embargo, esta tendencia de modernización del Estado, surgida con los Acuerdos de Paz de 1996,<sup>23</sup> se ha ralentizado por los gobiernos subsecuentes, tanto central como locales, quedando en delimitada por el interés y formalismo del situado constitucional.<sup>24</sup>

## Diálogo academia política

En primera instancia es necesario indicar que, como parte de los procesos de diálogo entre la academia y la política, la incorporación del enfoque político en los estudios migratorios adquirió relevancia en el escenario mundial en las postrimerías del siglo XX. En el marco de la guerra fría, particularmente a finales de la década de los años ´70, se vivió un proceso generalizado de criminalización de las migraciones sur-norte, entendidas como amenaza especialmente en los países del norte global altamente industrializados. Este enfoque de securitización de las migraciones trajo consigo el desarrollo de políticas restrictivas con el propósito de contener los flujos migratorios. En el caso de las migraciones que ocurren en el circuito Centro-Norte América, esta tendencia se acentuó a partir de los hechos violentos ocurridos en Nueva York, Estados Unidos, a principios del presente siglo.

A partir de los hechos del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de Estados Unidos percibió que su seguridad interior era amenazada por situaciones gestadas desde el exterior. Cualquier supuesta amenaza a la seguridad de ese país fue entonces incluida y encarada en su estrategia global de combate al terrorismo. En ese contexto, la securitización del debate sobre las migraciones internacionales alcanzó su máxima expresión, como se plasma en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en octubre de 2003 en el seno de la Organización de Estados Americanos. Bajo este paradigma, las

---

22 Congreso de la República de Guatemala Código Municipal, 12-2002, Artículo 2. Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

23 Congreso de la República de Guatemala Código Municipal, 12-2002, Considerando. Que el proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco desarrolla una nueva visión de administración que interpreta el contenido del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal adecuada a la realidad de la nación guatemalteca, la cual se caracteriza como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.

24 Las municipalidades reciben anualmente 10% del presupuesto nacional definido en la Constitución Política de la República de Guatemala (art. 257), transferencia conocida como el Situado Constitucional. Las municipalidades reciben una transferencia adicional equivalente al 2,5% del impuesto nacional al valor agregado.



migraciones han dejado de ser un derecho humano y, desde esta perspectiva, se deja de considerar a los migrantes como sujetos de derechos (INCEDES-INEDIM, 2011, pp.11-12).

Derivado de ello, a nivel global se desarrolló una progresiva politización de las migraciones internacionales influyendo con frecuencia, y de manera controvertida, en las agendas legislativas y electorales, principalmente en los países de destino. El tema tomó relevancia pública, protagonismo en los medios de comunicación, influencia en las relaciones internacionales entre países de origen y destino, así como en el desarrollo de espacios de discusión bilateral y multilateral en materia de política internacional. En este contexto, la academia situó su interés en la dimensión política de las migraciones internacionales, fortaleciendo su producción especialmente en los países del norte (Nicolao, 2020).

Es importante hacer notar que a partir de la incorporación del enfoque político en los estudios migratorios, la producción de conocimiento acumulada en la materia enfatizó su interés en las políticas de inmigración y en este campo, al menos en tres dimensiones:

- En primer término, están las denominadas políticas de regulación y control, que incluyen todo lo relacionado a las reglas, requisitos y procedimientos que determinan la selección y admisión temporal o definitiva de los “extranjeros”, y lo que se denomina control interno.
- La segunda esfera es la que engloba el conjunto de medidas, prácticas y acciones que regulan la integración socioeconómica y cultural del inmigrante a la sociedad receptora, que se vincula a las políticas orientadas a proporcionar a los migrantes los servicios derivados de su acceso a derechos sociales y económicos, y que suelen incluir las medidas dirigidas a propiciar el fortalecimiento de las organizaciones étnicas y su participación en las instituciones de la sociedad de acogida.
- En tercer lugar, está la esfera de la nacionalidad que, si bien no siempre se incluye en los análisis sobre políticas migratorias, de ella depende la transformación en “ciudadanos” de los migrantes y sus descendientes (Nicolao, 2020, p.156).

En ese marco, una importante cantidad de aportes desde la academia progresaron alrededor de los temas de interés de los países receptores. Sin embargo, de acuerdo con Calderón (2006), el abordaje académico influido por los estudios del transnacionalismo realizados alrededor de la década de los años ´90, a partir del siglo XXI dio un giro para incluir en los estudios migratorios el otro componente de la diada en la relación sur-norte, volviendo la mirada a los países de origen.

Es así como los análisis realizados sobre el rol de los gobiernos locales (Nicolao, 2020), indican que independientemente que las migraciones internacionales implican una dimensión global y transnacional, es necesario considerar que los proyectos migratorios que emprenden las personas o grupos familiares surgen y se proyectan en los ámbitos locales, dado que las movilidades pueden ocurrir de una localidad concreta dentro del propio país, dirigiéndose hacia otra cruzando fronteras internacionales.

De esta cuenta, el desarrollo de políticas migratorias de los gobiernos locales a nivel municipal demanda la consideración de la multidimensionalidad de los procesos migratorios tomando en cuenta los factores condicionantes de su ocurrencia, sus consecuencias e implicaciones en la dinámica poblacional y la planificación del desarrollo. Se trata del impulso de intervenciones desde diversas instituciones y de mecanismos de coordinación desde una perspectiva multinivel para que fluyan los procesos entre el gobierno municipal con los de las instituciones del gobierno central. Se abre entonces una puerta para la consideración de aspectos que tienen que ver con la instrumentación de las políticas que establece el Estado central en materia migratoria, en consonancia con las políticas públicas que los gobiernos municipales puedan impulsar en este campo.

Este esfuerzo requiere de la voluntad política de las instituciones mandatadas a nivel central y municipal, al mismo tiempo que exista apertura al establecimiento de mecanismos de coordinación y seguimiento de procesos en la búsqueda de resultados en materia de protección, atención y asistencia a la población. Así como la definición de políticas de desarrollo municipal que consideren los factores que propician las migraciones para que, en el marco del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, sea posible tender puentes transnacionales que reconozcan y fomenten la circularidad de las migraciones, particularmente de la fuerza de trabajo migrante, y las interdependencias en los mercados laborales globales.

En los últimos años se reconoce el interés de la academia por contribuir a la revisión de experiencias de construcción de agendas locales para el abordaje de las migraciones, como parte del análisis del Estado y de las políticas públicas en la materia. En estos análisis empíricos, se encuentra un conjunto de coincidencias en la identificación de características del proceso tales como:

- a) Problemas de falta de presupuesto para las intervenciones del Estado local que tienen como destinataria a la población migrante.
- b) Ausencia de directrices claras en materia de coordinación interinstitucional entre agencias involucradas en la temática en cada ciudad, que devienen en acciones fragmentarias, abordajes “caso por caso” y derivaciones múltiples de un organismo a otro en la atención de demandas.
- c) Comportamiento predominantemente reactivo de los departamentos municipales, especialmente en intervenciones asociadas a la vulneración de derechos de la población migrante, y por extensión, ausencia de acciones programáticas en la materia.
- d) Una tendencia local de agencias u organismos que ofrecen una mirada sobre la población migrante que va operando en su despolitización, y en la devaluación de su capacidad de accionar o demandar colectivamente, afectando las posibilidades de acceso y participación de los migrantes en la formulación de políticas públicas locales (Nicolao, 2020, p.166).

Los gobiernos municipales en Guatemala aún no cuentan con mandatos específicos para abordar las migraciones internacionales que ocurren en sus circunscripciones político – administrativas, lo limita la asignación de presupuestos específicos. Entre otras disposiciones jurídicas, el Código Municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley General de Descentralización y las disposiciones en materia de políticas de desarrollo y población, incluye explícitamente el tema migratorio, por lo que pueden servir de marco de referencia para impulsar planes, programas y proyectos para abordar esta temática. De acuerdo con Nicolao:

La municipalización del tema migratorio, indica que el gobierno local está llamado a jugar un papel estratégico, dada su cercanía con la población y su territorio, y su responsabilidad de proveer bienes y servicios públicos de manera adecuada, oportuna y suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la población, junto con construir la infraestructura social para que ello suceda (2020, p.164).

### **Planificación territorial municipal sustentable con inclusión del derecho a migrar**

Los Planes municipales de respuesta a necesidades y generación de oportunidades de desarrollo para la población retornada, migrante, solicitantes de refugio y refugiados de los municipios de Quetzaltenango y Huehuetenango, fueron elaborados en el primer semestre del 2021. Dichos municipios son parte de los departamentos del mismo nombre, ubicados en la región de occidente de Guatemala.

Estos planes se basaron en el reconocimiento de:

Los principios de respeto a los derechos humanos de las personas; garantía del derecho a migrar y no migrar, los derechos de los migrantes sin importar su condición migratoria los lugares de origen y destino o en los procesos de tránsito y retorno y por tanto su seguridad humana. Se parte del hecho que la migración ordenada, segura y regular es el horizonte de mediano y largo plazos, factible, viable y asumido por la población retornada y familiares de migrantes para orientar los esfuerzos institucionales, intersectoriales y del gobierno local en su calidad de autoridad territorial en el municipio y responsable de garantizar el cumplimiento constitucional mediante su mandato de servicio a los ciudadanos establecido en el Código Municipal (USAID-PADF, 2021, p.4).

Con la participación de un equipo de investigación multidisciplinario, los planes fueron elaborados mediante la realización de un conjunto procesos de gestión interinstitucional e intersectorial, así como de generación de evidencia y análisis de información recabada en cada localidad. Estos procesos sirvieron de base para la formulación específica del plan para cada municipio, a saber:

- a. Gestión y obtención de cartas de manifestación de interés, participación y compromiso de los alcaldes de cada municipio sobre la elaboración de Plan y su seguimiento posterior.

- b. Revisión bibliográfica: antecedentes, marco jurídico nacional y municipal, así como de buenas prácticas en el desarrollo de programas y proyectos equivalentes en México y países del norte de Centroamérica.
- c. Identificación de actores clave: personas retornadas y familiares de migrantes con quienes se llevaron a cabo grupos focales y encuestas en línea.
- d. Mapeo de actores relevantes: instituciones públicas del gobierno central a nivel nacional y con representación municipal, de miembros del sector privado, sociedad civil y municipalidad en cada localidad, con quienes se realizaron entrevistas semiestructuradas para la sistematización de buenas prácticas sobre la gestión institucional y de coordinación interinstitucional e intersectorial.
- e. Diálogo multiactor: socialización de evidencia y análisis de la información recabada, de ejes, objetivos y líneas de acción priorizadas para la formulación de los planes en versión final.
- f. Entrega y socialización de los planes a los Concejos Municipales, Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural y obtención de punto resolutivo en el libro de Actas de cada Municipalidad del compromiso de gestión y seguimiento de los contenidos del Plan.

Los principios y enfoques orientadores en la formulación de los planes fueron los siguientes:

- a. El enfoque territorial de la migración: Reconocimiento de cada municipio como territorios de origen, destino, tránsito y retorno de la migración regional e internacional.
- b. Enfoque basado en derechos humanos: Constituye un marco conceptual para planificar y realizar el proceso de desarrollo humano, político, económico, social, ambiental y cultural. Normativamente se basa en estándares internacionales de derechos humanos, la legislación nacional y está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos de las personas.
- c. Enfoque multinivel: Parte de la necesidad de participación y coherencia institucional de su actuación en los niveles territoriales administrativos del país: nacional, departamental, municipal y comunidad.
- d. Enfoque de diálogo multiactor: Se comprende como un proceso convergente de construcción de significados en un espacio (mecanismo o mesa) donde los actores provenientes de diferentes sectores se reconocen como equivalentes para problematizar temas, identificar prioridades y proponer soluciones con base en anteponer los intereses comunes sobre los particulares, en un marco de respeto y compromiso.
- e. Fomento del derecho a la migración circular en el marco del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.
- f. Generación de oportunidades locales de desarrollo: Es el derecho de todas las personas al desarrollo, a vivir con seguridad y dignidad en su propio país. El punto

de partida es conjuntar las acciones que se realizan de forma individual entre los actores institucionales, públicos, privados, sociales y la municipalidad mediante el impulso de un Mecanismo Municipal de Coordinación Multiactor para la realización conjunta (hoja de ruta) de actividades planificadas en tiempos de corto, mediano y largo plazo, así como de los procesos de monitoreo para el alcance de metas y la rendición de cuentas.

En coherencia con los enunciados anteriores, los planes se articularon alrededor de los siguientes propósitos:

Contribuir intersectorial e interinstitucionalmente al impulso y operación de un mecanismo municipal de coordinación multiactor para garantizar los derechos humanos y la protección de las personas retornadas, migrantes y solicitantes de refugio y refugiados; la promoción de una migración segura, ordenada y regular mediante la generación de oportunidades para una vida digna, en un entorno receptivo que promueva la inserción y el arraigo; la ampliación de posibilidades de empleo dentro y fuera del territorio nacional; y, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible local (USAID-PADF, 2021, p.27).

Como parte de los procesos de gestión y ejecución de los planes en el mediano y largo plazos, se incluyó el impulso de una estrategia para el inicio del plan en 2021 considerando procesos de corto plazo y que —entre otros— fue orientada a la institucionalización del Mecanismo Municipal de Coordinación Multiactor, como plataforma necesaria para su seguimiento.

Los planes fueron organizados alrededor de una matriz de respuesta a las necesidades de la población retornada, migrante, solicitante de refugio y refugiados, y generación de oportunidades de desarrollo. De esta manera, quedaron definidos tres ejes de trabajo con sus correspondientes líneas estratégicas, actividades específicas, actores institucionales y sectoriales involucrados e indicadores para el período 2021-2024, como se describe a continuación:

- *Eje 1. Recepción en casa, bienvenida y acogida*
  - » Línea estratégica 1.1. Instalación de un programa de bienvenida a personas retornadas, migrantes, solicitantes de refugio y refugiados en el municipio, centrado en la atención directa y en el enrolamiento al sistema de protección e inserción local.
  - » Línea estratégica 1.2. Creación de condiciones de receptividad social a las personas retornadas, migrantes, familiares de migrantes, solicitantes de refugio y refugiados.
- *Eje 2. Creando un ciclo de sinergias y complementariedades para el desarrollo*
  - » Línea estratégica 2.1. Fortalecimiento económico-social del desarrollo local y migración.
  - » Línea estratégica 2.2. Fomento de la empleabilidad en Guatemala y fuera del territorio nacional.

- » Línea estratégica 2.3. Competitividad e inserción laboral dentro y fuera del territorio nacional.
- *Eje 3. Rompiendo el ciclo de migración irregular*
  - » Línea estratégica 3.1. Instalación de un Mecanismo Municipal de Coordinación Multiactor (MMCMA).
  - » Línea estratégica 3.2. Diseño y elaboración de protocolos para el funcionamiento del Mecanismo Municipal de Coordinación Multiactor (MMCMA).
  - » Línea estratégica 3.3. Fortalecimiento del conocimiento sobre migración, derechos humanos y laborales, y oportunidades de desarrollo local.
  - » Línea estratégica 3.4. Instalación y funcionamiento de un programa de atención psicosocial integral.
  - » Línea estratégica 3.5. Fortalecimiento del acceso a información y conocimiento en la decisión de migrar.

Esta iniciativa dio inicio en el segundo semestre del 2021, y a mediados del 2022 se consideró la necesidad de una primera revisión de sus avances en la ejecución del proceso inicial de arranque.

## **Reflexión final**

En este documento se presentaron argumentos de diverso tipo que articulados sugieren que la política pública requiere procesos de operacionalización (planes, programas y proyectos) que cumplan eficaz y eficientemente el propósito de alcanzar a la población destinataria. En estos procesos la academia desempeñó un rol fundamental en la generación y análisis de evidencias, así como la facilitación de procesos de diálogo multiactor.

La migración internacional, como consecuencia del modelo de exclusión y desigualdad en Guatemala, ha dejado su impronta en las dinámicas políticas, económicas y sociales que implican a la sociedad en su conjunto, así como al aparato estatal de gobernanza. La búsqueda de soluciones para abordar la dinámica migratoria en el contexto político y económico de este país son incipientes, aisladas, dispersas y desarticuladas entre los diversos niveles de intervención, temáticas, instituciones y sectores.

Esa situación muestra insuficiencias en las decisiones públicas para atender las causas que propician las migraciones y con ello se facilita la reproducción de un modelo de exclusión y desigualdad. Así mismo, los recursos que fluyen a la economía nacional a través de las remesas familiares se insertan en una dinámica económica que no ofrece oportunidades locales de empleo, salario decente e inversión productiva para el alcance del bienestar.

En el marco de esta realidad, se reconocen avances en la gobernanza de las migraciones, particularmente en la dimensión jurídica e institucional, que operan aún sin una política

migratoria para Guatemala que supere los procesos administrativos de la gestión migratoria y se vincule transversalmente con los temas del desarrollo.

En función de la construcción de gobernanza de las migraciones y el desarrollo, es factible posicionar al municipio como una entidad coordinadora, articuladora y de ejecución de política pública local y nacional, dotándolo de herramientas de planificación territorial municipal sustentable con inclusión del derecho a migrar y no migrar. Este proceso debe basarse en la generación de evidencias y su diseño demanda procesos de diálogo multiactor en aras del fortalecimiento de la democracia local. Un mecanismo legislado para el alcance de este posicionamiento del municipio lo constituye el cumplimiento de la ley y política de descentralización en Guatemala.



## Referencias

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Fundación Panamericana para el Desarrollo. (2021). *Plan municipal de respuesta a necesidades y generación de oportunidades de desarrollo para la población retornada, migrante, solicitantes de refugio y refugiados del municipio de Huehuetenango, Guatemala*.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Fundación Panamericana para el Desarrollo. (2021). *Plan municipal de respuesta a necesidades y generación de oportunidades de desarrollo para la población retornada, migrante, solicitantes de refugio y refugiados del municipio de Quetzaltenango, Guatemala*.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2017). *Revisión estratégica de la situación de seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala con énfasis en la desnutrición crónica y sus determinantes*.
- Banco de Guatemala. (2021). *Guatemala en Cifras 2021*. Serie anual. [https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/guatemala\\_en\\_cifras\\_2021.pdf](https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/Publica/guatemala_en_cifras_2021.pdf)
- Calderón, L. (2006). El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio. *Sociológica*. 21(60). pp.43-74.
- Congreso de la República de Guatemala. (2001). *Ley de Desarrollo Social. Decreto 42-2001*. [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2001\\_d42-2001\\_gtm.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2001_d42-2001_gtm.pdf)
- Congreso de la República de Guatemala. (2002). *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Decreto 11-2002. [https://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i\\_docs/i\\_leg\\_ley/LEY%20DE%20LOS%20CONSEJOS%20DE%20DESARROLLO%20URBANO%20Y%20RURAL.pdf](https://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_leg_ley/LEY%20DE%20LOS%20CONSEJOS%20DE%20DESARROLLO%20URBANO%20Y%20RURAL.pdf)
- Congreso de la República de Guatemala. (2002). *Código Municipal*. Decreto Ley 12-2002. [https://www.congreso.gob.gt/detalle\\_pdf/decretos/252](https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/252)
- Congreso de la República de Guatemala. (2002). *Ley General de Descentralización. Decreto No. 14-2002*. [https://contraloria.gob.gt/imagenes/i\\_docs/i\\_leg\\_ley/LEY%20GENERAL%20DE%20DESCENTRALIZACION%20D3N.pdf](https://contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_leg_ley/LEY%20GENERAL%20DE%20DESCENTRALIZACION%20D3N.pdf)
- Congreso de la República de Guatemala. (2016). *Código de Migración. Decreto 44-2016*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10978.pdf>
- Dardón, J.J. (2006). Migración internacional: espiral perversa de crecimiento con nuevas pobreza. FLACSO sede académica Guatemala. Guatemala. *Colección Serie Debates y propuestas sobre la pobreza*. No. 2. Editorial en Ciencias Sociales. pp.109-142.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. CONADUR/SEGEPLAN. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/GuatemalaPlanNacionaldeDesarrollo2032.pdf>
- González, F. (2015). La expresión política del gobierno de las ciudades: El municipio. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Provincia, (33). enero-junio. pp.11-47.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2021). La migración forzada en Guatemala. Algunas reflexiones económicas y fiscales. [https://icefi.org/sites/default/files/ddf\\_guatemala\\_la\\_migracion\\_forzada\\_en\\_guatemala.pdf](https://icefi.org/sites/default/files/ddf_guatemala_la_migracion_forzada_en_guatemala.pdf)
- Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo e Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, Seguridad para el migrante. (2011). Una agenda por construir. Documento de Trabajo No. 2. *Serie de Documentos de Trabajo INEDIM*.

- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2020). *Guatemala: diagnóstico de los avances en el proceso de apertura por sexo, edad y etnia de los indicadores de la gestión del presupuesto por resultados*. Nota de coyuntura 06-2020. <https://www.icefi.org/publicaciones/guatemala-diagnostico-de-los-avances-en-el-proceso-de-apertura-por-sexo-edad-y-etnia>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2008). *Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos*. Informe Nacional Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística (2018). Boletín-anual de homicidios 2018. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2019/09/11/20190911215105QL4dMFKDwxMZkfk1gTiHClmLsdYdyRgL.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (2019). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2019-1. <https://www.ine.gob.gt/ine/encuesta-nacional-de-empleo-e-ingresos/>
- Instituto Nacional de Estadística Guatemala. (2022). Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Ampliada (CA). <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2022/03/07/20220307142914FaXwFKh8NYNiFivgBo98JEbaVMRUhaFG.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2021). Guatemala, Salario Mínimo 2022, Acuerdo Gubernativo No. 278-2021. *Diario de Centroamérica* el 17 de diciembre de 2021. <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/dgt/salario-minimo>
- Mujica, M. y López, M. (2010). Consideraciones conceptuales para explicar la relación entre modelo de municipio innovador y desarrollo local sostenible. *Multiciencias 10*. No. Extraordinario. Universidad de Zulia Punto Fijo. pp.126-132.
- Naciones Unidas. (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. A/RES/73/195. pp: 38. [https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/gcm\\_spanish.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/gcm_spanish.pdf)
- Naciones Unidas. (1990). *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Resolución 45/158 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1990. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>
- Nicolao, J. (2020). El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratoria en Argentina, Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*. 20(1). pp.152-175.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2017). Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016. Guatemala. <https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/02/Encuesta-sobre-MigraciOn-y-Remesas-Guatemala-2016.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2021a). Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. Naciones Unidas. Ginebra. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2021b). Análisis de necesidades sobre gobernanza de las migraciones en Guatemala. Oficina Regional para América Central, América del Norte y el Caribe San José, Costa Rica. pp: 63. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Guatemala-Needs-Assessment-ES.pdf>
- Palma, S.I. y Dardón, J.J. (2015). Develando a Isis, desarrollo basado en la expulsión de fuerza laboral. El caso de los países del triángulo norte de Centroamérica. En Sañudo, M.F. *Desarrollo, prácticas y discursos emergentes en América Latina*. Grupo de trabajo “Nuevas Perspectivas sobre Desarrollo”. Instituto Pensar Pontificia Universidad Javeriana. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLASO. pp.187-209.

- Presidencia de la República de Guatemala. (2020). Plan Nacional de Innovación y Desarrollo. [https://vamosguatemala.com/wp-content/uploads/2019/03/Alejandro\\_Giammattei\\_Plan\\_Nacional\\_de\\_Innovacion\\_y\\_Development.pdf](https://vamosguatemala.com/wp-content/uploads/2019/03/Alejandro_Giammattei_Plan_Nacional_de_Innovacion_y_Development.pdf)
- Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. (2017). *X Informe SAN: malnutrición en la población guatemalteca*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Ediciones Mundi-Prensa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Pobreza multidimensional: la pobreza más allá del ingreso, años 15/16. Informe Guatemala*. Litografía Alarcón.
- Romero, W. (2010). Estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala 1985-2009. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Cuadernos de Desarrollo Humano 2009-2010*. Guatemala.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (2001). *Política de Desarrollo Social y de Población*. SEGEPLAN. [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Transversales/Pol%C3%ADtica%20Desarrollo%20Social%20y%20Poblaci%C3%B3n.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Transversales/Pol%C3%ADtica%20Desarrollo%20Social%20y%20Poblaci%C3%B3n.pdf)
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (2005).
- Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo*. SEGEPLAN. [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Pol%C3%ADtica%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Pol%C3%ADtica%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf)
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (2017). Informe de la Estrategia de Articulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al Plan y la Política Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala al 2032. <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/biblioteca-documental/biblioteca-documentos/category/98-ods?download=645:informe-de-la-estrategia-de-articulacion-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-al-plan-y-la-politica-nacional-de-desarrollo-k-atun-nuestra-guatemala-al-2032>
- Zarta, P. (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. *Tábula Rasa*. (28). enero-junio. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. pp.409-423.

# Comunicación y cultura en los procesos de inclusión social en las localidades. Experiencias en el oriente cubano

Yánder Castillo Salina<sup>1</sup>

Alicia de la Caridad Martínez Tena<sup>2</sup>

Giovanni Villalón García<sup>3</sup>

Juan Ramírez Martínez<sup>4</sup>

## Introducción

La comunicación constituye un proceso distintivo de toda relación social. Para Luhmann (2006), es el único hecho eminentemente social y estructurador de la sociedad, por sus capacidades para de-construir cualquier relación entre dos o más partes (individuales o colectivas, biológicas o tecnológicas, sociales o ambientales y sus intersecciones). Al ubicarse en la esencia de los procesos sociales, la comunicación también cuenta con posibilidades para la re-constitución de la sociedad (Habermas, 1981; Kaplún, 1985), razón por la cual toda perspectiva crítica sobre el mundo debe tenerla en cuenta como elemento *sine qua non* del cambio.

Las propiedades descritas de la comunicación han sido la condición de las reflexiones interdisciplinarias (Romeu, 2019), suscitando diversos posicionamientos en torno a su naturaleza compleja y a su encuadre en el marco general de las ciencias (Fuentes, 2015). Lo anterior se magnifica en un modelo de sociedad informacional y del conocimiento, donde la comunicación se ha constituido como el espacio estructurador de lo social (y cultural) por antonomasia.

Particular importancia cobra la comunicación cuando se establece una relación con la cultura. Las realidades latinoamericanas de los años ´70 y ´80 del pasado siglo, agotaron los recursos conceptuales que identificaban a la comunicación con la información. Era necesario incursionar en los tejidos sociales más profundos, en las fracturas y grietas donde las voces se escuchaban con más intensidad ante los deterioros de las estructuras económicas y cuyos efectos apuntaban a la existencia de vulnerabilidades socioculturales y a una estratificación social más densa. La comunicación ya no era solo la transmisión de información, sino que se encauza en la búsqueda de otras dimensiones a partir de las informaciones y datos: qué informa, qué piensan, qué quieren, qué proponen los individuos, grupos e instituciones. Poner a dialogar a la comunicación con la cultura como un constructo social, fue el comienzo del tránsito del paradigma informacional al sociocrítico. El campo de la

---

1 Doctor en Ciencias Sociológicas. Profesor Asistente. Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños "Dr. José A. Portuondo", Universidad de Oriente, Cuba. Contacto: yandercastillosalina@gmail.com

2 Doctora en Ciencias Filosóficas. Profesora Consultante. Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños "Dr. José A. Portuondo", Universidad de Oriente, Cuba. Contacto: aliciamartineztena@gmail.com

3 Doctor en Ciencias Pedagógicas. Profesor Titular. Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños "Dr. José A. Portuondo", Universidad de Oriente, Cuba. Contacto: giovanni@uo.edu.cu

4 Doctor en Ciencias Sociológicas. Profesor Auxiliar. Dirección Provincial de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), Granma. Contacto: florentino53@gmail.com

investigación en comunicación abrió una nueva perspectiva de análisis al ubicar en sus agendas, nuevas herramientas para pensar los procesos sociales desde el mismo momento en que la comunicación comenzó a ser vista como un lugar estratégico de las políticas económicas y culturales (Martín Barbero, 1984).

La comunicación tenía ante sí el reto de dialogar con la antropología y la sociología, establecer correlatos, realizar préstamos y analizar los procesos comunicacionales desde perspectivas inter y trans disciplinares. A finales de los años ´90 del siglo XX, comenzaron a cambiar las condiciones políticas y académicas en que se produce el conocimiento y la comunicación se integró a esos procesos. Las nuevas tecnologías de comunicación e información (TicS); la producción, circulación y consumo de industrias culturales; la formación técnica de recursos para la administración cultural y la gestión gubernamental; los diagnósticos sobre las tensiones y conflictos comunicacionales en los abordajes sobre políticas, comenzaron a formar parte de las preocupaciones de investigadores y estudiosos latinoamericanos (García Canclini, 1991).

En este contexto de debates, precisiones y alcances de las Ciencias Sociales, se posicionan inquietudes e incursiones de estudiosos cubanos del campo de la comunicación y de la sociología en Cuba (Sánchez, Jara y Alonso, 2020), con la intención de establecer nexos para explicar realidades complejas. Es posible rastrear aportes que, aunque dispersos en fronteras institucionales y disciplinares, proponen miradas desde los predios antropológicos, sociológicos, filosóficos, biológicos, ambientales y otros. Estos enfoques pueden contribuir a deslindar los caminos de la apropiación compleja del fenómeno comunicacional en la singularidad del contexto nacional.

Precisamente, en este artículo pretendemos dar cuenta de posicionamientos en torno a la complejidad de la comunicación, construida en la experiencia de investigación del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños “Dr. José Antonio Portuondo”, adscrito a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Oriente (Cuba).<sup>5</sup> Pero, ¿qué tiene de peculiar el enfoque desarrollado?

En primer lugar, ha de considerarse que este centro de estudios cuenta con una prolífica obra en torno a los procesos socio-antropológicos comunitarios. La perspectiva desarrollada se enfoca en la explicación de los procesos culturales en sus múltiples dimensiones, razón por la cual la interdisciplinariedad ha sido la característica distintiva del grueso de investigaciones que han tenido como núcleos a los fenómenos del desarrollo social, las políticas públicas, la inclusión y vulnerabilidad social, la cartografía cultural, la gobernanza y los entramados de conceptos y fenómenos de intersección.

El informe del resultado *El Desarrollo Cultural Comunitario: teoría y prácticas transformadoras*, que fuera merecedor del Premio de la Academia de Ciencias de Cuba (Martínez, Expósito, Delgado et al., 2019), reseña la construcción del conocimiento en las materias citadas a partir del Programa de Maestría en Desarrollo Cultural Comunitario, el Programa Doctoral en Ciencias Sociológicas y un conjunto de 7 proyectos de investigación con resultados significativos en 25 años de historia. Al respecto, las más de 230 tesis de maestría y 35 tesis doctorales, han permitido la validación de perspectivas epistemológicas

---

5 Otrora Centro para el Desarrollo Integral de la Cultura.

en el amplio espectro de las reflexiones sobre los fenómenos de la cultura, en el contexto nacional e internacional, a partir de la inmersión empírica en cientos de comunidades y la formulación de alternativas y recomendaciones para la transformación social.

Los enfoques desarrollados han construido un posicionamiento centrado en la dimensión micro-cultural, como cuadro de análisis de lo social, donde el dato empírico aflora en la descripción de los tejidos sociales comunitarios para develar desigualdades y propuestas de soluciones, que con frecuencia implican el establecimiento de prácticas inclusivas como estrategia de superación de vulnerabilidades sociales para ser tomadas en cuenta por los gobiernos y otras instituciones y actores de las localidades. En esta tradición de investigación, la sistematización de las contribuciones en torno al fenómeno comunicacional, han permitido delimitar dos ejes de su desarrollo, a menudo fusionados durante los últimos 15 años:

1. *La comunicación como dimensión de la cultura y la práctica social*: se evidencia a partir de su concepción como una dimensión que contribuye a explicar la complejidad del fenómeno que se estudia.<sup>6</sup>
2. *La comunicación como fenómeno complejo*: la comunicación ha transitado al centro de los análisis a partir de dialécticas entre su dimensión cultural y su influencia sobre la cultura. Los estudios se caracterizan por el enfoque inter y transdisciplinar, donde se denotan diálogos epistemológicos, motivados —en buena medida— por las procedencias disciplinares de los autores (sociólogos, comunicadores sociales, realizadores, especialistas de la radio y la televisión y periodistas fundamentalmente). En este eje, la perspectiva micro-cultural de la comunicación se ha centrado en el estudio de las dinámicas sociales como el turismo, los problemas públicos, el funcionamiento de estructuras de gobierno, el consumo, la estratificación social, el análisis de los discursos, las mediaciones y el funcionamiento organizacional de los medios de comunicación, el estudio de comunidades, la identidad, el patrimonio, la reproducción cultural entre otras.<sup>7</sup>

Tomando estos desarrollos como punto de partida, se propone el abordaje de la comunicación como campo complejo, lo que ha permitido establecer un conjunto de relaciones interdisciplinarias a partir de diálogos con otras categorías propias de la práctica de investigación del centro de estudios, tales como la cultura, el desarrollo local, la política, los consumos, el trabajo comunitario y otras. Sin embargo, esta complejidad no se aborda desde la comprensión de la comunicación como una post o meta-disciplina (Fuentes y Vidales, 2011), sino desde la perspectiva socio-cultural crítica, que proyecta puntos de contacto con la tradición latinoamericana (Martín-Barbero, 1985; Fuentes, 2015), aunque centrada en el escenario cubano y sus complejidades. Para lograr esto último, han sido necesarios procesos intensivos de reflexividad epistemológica suscitada no solo con la discusión de los presupuestos hegemónicos y alternativos de la comunicación y la cultura, sino a partir del dato empírico provisto por inmersiones profundas en las comunidades.

---

6 Entre las investigaciones que corresponden a este eje se encuentran: *Cultura y mentalidades. Estudio de caso en comunidades santiagueras (2006-2009)*; *Pobreza e inclusión social (2010-2012)*; *Consumos culturales en jóvenes universitarios del oriente cubano (2013-2015)*; *Capacitación a actores locales en atención a grupos vulnerables (2016-2019)*.

7 Entre las investigaciones de este eje pueden citarse: Sosa (2009), Ramírez (2016), Martínez, Hernández, Expósito, Delgado y Alvarado (2017), Bárzaga (2018), Morales (2018), Toirac (2018), Castillo (2018), Rodríguez (2018), Milán (2018), Castillo (2020) y Villalón (2012).



Un aspecto que singulariza la comprensión compleja de la comunicación, se encauza desde el prisma sociológico (donde lo social se percibe como relaciones comunicativas) y antropológico (la comunicación se expresa a partir de relaciones culturales, permite el establecimiento y reproducción de las distinciones culturales de los grupos humanos y explica y reproduce las desigualdades sociales). El enfoque micro posibilita abordar los problemas sociales desde lo particular de las comunidades, sin perder de vista su relación con lo macro y lo global, ya que es en lo micro donde el individuo tiene su realización humana y donde se objetiva la estructura social.

Por su parte, el enfoque socio-crítico, evidencia la intención marcada de abordar los procesos sociales comunitarios con vistas a la transformación de las problemáticas que se detectan. Al respecto, el enfoque de la inclusión social y el trabajo con grupos humanos vulnerables, ha establecido direcciones al enfoque comunicacional que se maneja.

Ante la evidente expansión de las desventajas sociales, carencias y desigualdades que se produjeron con la crisis de los años 90 del pasado siglo XX y que condicionaron la emergencia de franjas de marginalidad y asentamientos poblacionales en condiciones precarias, acentuados en la región del oriente cubano (Santana y Martínez, 2017), las investigaciones sociales pensadas desde el Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños (CESCA), focalizaron con mayor atención el papel de la comunicación en los desentrañamientos de malestares y utopías en segmentos poblacionales. Las reflexiones sobre la comunicación se apropiaron del concepto de vulnerabilidad social para obtener nuevas narrativas y colocarlas en pautas de corrección de las agendas mediáticas, públicas y políticas a nivel local.

Para la comunicación, el concepto de vulnerabilidad, en el sentido que se viene planteando, alude a situaciones de debilidad, de precariedad en la inserción laboral, en los accesos a servicios sociales, culturales, de fragilidad en los vínculos relacionales; situaciones estas en las que se encuentran, en mayor o menor medida, una diversidad de grupos sociales como puede abordarse en estudios publicados (Martínez y Expósito, 2017; Moncada, 2017; García y Delgado, 2017; Cala y Espronceda, 2017; Hernández, 2017; Castillo, Delgado y Villalón, 2019; Muñiz y Castillo, 2017).

Los conocimientos contruidos desde realidades complejas, han posibilitado la conformación de visiones múltiples acerca de estos y otros fenómenos sociales, que dan cuenta de procesos de diferenciación social y una mayor visibilidad de grupos vulnerables. Precisamente, en torno a estos procesos, el presente artículo pretende ofrecer aproximaciones a las perspectivas desarrolladas en la práctica de investigación del CESCA.

## **Experiencias inclusivas de la comunicación y la cultura en el oriente cubano**

### *La comunicación en las miradas globales al desarrollo cultural comunitario*

Desde finales de los años 90 del pasado siglo XX, la comunicación —en la perspectiva sociocrítica— comenzó a ocupar un importante lugar en las investigaciones socio-culturales que irrumpieron en la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Oriente. Se fomentaba un pensamiento interdisciplinar que ha sostenido al programa de maestría en Desarrollo Cultural Comunitario y al doctorado en Ciencias



Sociológicas hasta hoy día.<sup>8</sup> Ambos programas condicionaron la apertura de una enorme agenda temática la cual ha consolidado la principal tesis de que la cultura, sus estructuras y subconceptos explican las dinámicas sociales y aporta voluminosos datos a los decisores de las políticas de desarrollo para las comunidades.

El desarrollo cultural comunitario es un concepto que refiere a relaciones comunitarias generadoras de prácticas culturales y brinda herramientas a los actores locales para hacer de la cultura un recurso del desarrollo. Es, a su vez, un método y un proceso que favorece los diagnósticos con marcada participación en la búsqueda de iniciativas.

La praxis del programa de Desarrollo Cultural Comunitario se fundamenta —en gran parte— en la educación popular, teoría desarrollada por el pedagogo brasileño Paolo Freire, en la investigación-acción-participación, la animación sociocultural, la etnografía y los estudios de caso. Se cubre una enorme cantidad de actividades que le dan a los comunitarios la oportunidad de contar sus propias historias, trabajar su creatividad, y ser activos participantes del desarrollo cultural de su comunidad.

De lo apuntado se colige que la relación entre la comunicación, la cultura y el desarrollo comunitario fue dada como un recurso para comunicar a las instituciones y a los actores locales desde una diversidad de planteamientos sociales. Los impactos de las industrias culturales de entretenimiento y sus consumos, los medios de comunicación y sus mensajes, los discursos de las agendas mediáticas, públicas y políticas, y los mecanismos gubernamentales fomentados para generar espacios de diálogos, se presentaban como factores que compulsaron los estudios de la comunicación en estrecho vínculo con el desarrollo cultural comunitario.

El conocimiento y la información comenzaron a desempeñar un importante papel en los procesos de desarrollo local y comunitario, en la democratización social y en la conformación de políticas públicas. Los cambios tecnológicos —aquellos derivados del incremento de las TicS y su apropiación por grupos sociales generando nuevas estructuras, narrativas y discursos—, los políticos —búsqueda de herramientas para el fomento de una mayor participación popular y democratización de los procesos sociales en la gestión gubernamental— y mediáticos —incorporación en las agendas de investigación social de temas de crucial interés de las audiencias—, condicionaron maneras diferentes de pensar la comunicación, desde el momento en que los problemas públicos demandaron emplear instrumentos de la investigación sociológica y antropológica, principalmente.

El desarrollo cultural comunitario le brindó a la comunicación una experiencia cultural nueva, al decir de W. Benjamín (1989), un sensorium nuevo, unos nuevos modos de percibir y de sentir, de oír y de ver, una nueva sensibilidad que, en muchos aspectos, no eran dados como datos para obtener de ellos, valoraciones y comprensiones, así como nuevos entornos sociales difusos y, a su vez, densos en relaciones. La comunicación se enfrentaba a una dinámica caracterizada por una diversidad de voces ubicadas en niveles, espacios y compartimentos sociales, muchos de ellos invisibilizados por la gestión local comunitaria.

Instituciones como la radio, la TV local, los dispositivos tecnológicos y sus consumos, la prensa escrita, fueron dadas al desarrollo cultural comunitario como unidades de análisis para el estudio y comprensión de problemas sociales. También se ha incorporado un modelo de comunicación fuera de la institución propiamente de los medios.<sup>9</sup>

Frente a la concepción instrumental de los medios, la comunicación que se piensa, reflexiona y recomienda a los actores locales y gubernamentales, se enfrenta a los actuales retos culturales que el entramado social comunicativo plantea al desarrollo cultural comunitario. El análisis cultural en los estudios comunitarios —desde la comunicación— implica desentrañar las estructuras de significación: la cultura como mediación y entrelazamiento de lenguajes y códigos que estructuran prácticas. Esta concepción de cultura que acompaña los nuevos derroteros en que se encuentra el concepto de comunidad, permite ofrecer una posibilidad de encontrar nexos entre las estructuras del sistema social (nivel micro) que dan sentido a los diferentes grupos humanos y sus prácticas socio culturales (Martínez y Expósito, 2014).

### *Problemas públicos, participación ciudadana y construcción de políticas*

Una de las líneas que se ha logrado establecer, lo constituye el tratamiento al problema público y su establecimiento en el tejido social, a partir de las matrices de opinión, la acción pública y política, la definición de las políticas públicas y la identificación y canalización de las problemáticas, cuestiones imprescindibles para la inclusión social de los grupos vulnerables en el desarrollo sociocultural comunitario.

Al respecto, se han abordado los problemas públicos desde la perspectiva de la comunicación que se ha construido en procesos como: la definición social de la realidad (Castillo, 2018; 2020), el tratamiento dado por los factores comunitarios a problemas particulares como la higiene local y el consumo de alcohol (Morales, 2018; Tamayo, 2018), el tratamiento mediático a problemas culturales relacionados con el patrimonio local, la identidad comunitaria y la construcción de representaciones en torno a grupos sociales como la comunidad LGBTI y la racialidad (Toirac, 2018; Rodríguez, 2018; Bárzaga, 2018).

Las investigaciones citadas convergen en la necesidad de generar espacios de diálogo donde se ubiquen las problemáticas tratadas como estrategia de inclusión social. Ello permitiría promover el sostenimiento de valores identitarios de las comunidades y, desde

---

9 Temas defendidos en el programa de maestría, entre ellos: *El tema racial y los silencios significativos en el discurso de la prensa cubana actual*, por Aimé Sosa Pompa (2013); *La emisora CMKS y el programa de desarrollo Cultural en Guantánamo*, por Olvis Pérez Hermína (2013); *El consumo de los medios de comunicación impresos (revistas y periódicos) en los jóvenes de la Universidad de Guantánamo*, por Natalie Paz Vargas, (2013); *Televisión de proximidad en Cuba: lo comunitario en la pantalla. Estudio de caso en Bayamo, Granma*, por Juan Ramírez Martínez, (2016); *Gestión comunicacional en los proyectos de desarrollo sociocultural comunitario. Caso Las Brujas*, por Yudalmis Ramos Borges (2018); *Representaciones mediáticas de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales: estudio de caso de Radio Mambí*, por María M. Rodríguez Puzo (2018); *Tratamiento de los valores culturales históricos y los relacionados con las tradiciones en la emisora Radio Ciudad Monumento*, por Humberto Zamora Fajardo (2018); *En Antena, producto radiofónico generador de nuevas prácticas culturales*, por Dilcia Bárzaga Álvarez (2018); *Hacia una interrelación dialógica de las agendas de asuntos locales: el caso de Radio Titán y la agenda pública del municipio Mella*. Desde el programa de doctorado: *Prácticas culturales y televisión de proximidad cultural. Estudio de caso en Crisol de la Nacionalidad Cubana (CNC TV), Cuba*, por Juan Ramírez Martínez (2017); *Modelo sociológico de comunicación para la interrelación dialógica de las agendas pública, política y mediática en función del desarrollo sociocultural comunitario*, por Yander Castillo Salina (2020).

la perspectiva endógena, vincular a los actores en la transformación social. Esta dialéctica asume las siguientes características:

- Se sustenta en la dimensión sociocultural del desarrollo, desde donde se ubica a la cultura y la comunicación como fuente de cambio social.
- Promueve relaciones horizontales, participativas y dialógicas entre las instituciones y los factores sociales, los medios de comunicación como plataforma pública, y la ciudadanía local, enfocados en el espacio común, en contacto directo con la vida comunitaria y su realidad, lo que constituye fuente endógena de desarrollo sociocultural comunitario.
- El diálogo se concibe como la necesidad de tomar parte, ejercer la opinión, estructurar consensos a partir de la escucha y valoración del otro. No radica únicamente en el convencimiento, sino en el proceso de la comunicación entre factores sociales y ciudadanos libres, con capacidad de palabra y acción, sujetos activos de la construcción de lo político y lo público.

Entre los resultados alcanzados a partir las intervenciones realizadas se encuentran:

- La promoción de la conversación colectiva plural y la construcción de acuerdos sobre las problemáticas de relevancia pública local, a partir de espacios masivos de intercambio ciudadano-ciudadano y ciudadano-factores sociales, favoreciendo al establecimiento de una esfera pública liberadora y, por tanto, al desarrollo sociocultural comunitario.
- La elaboración de herramientas (modelos, metodologías, sistemas de acciones), que contribuyen a la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones, el establecimiento de políticas y la acción colectiva en torno a los problemas públicos.
- Se ha dotado a los actores mediáticos y sociopolíticos de fuentes sustantivas de datos comunitarios generados en los debates públicos sobre las preocupaciones, criterios e ideas ciudadanas en torno a su propia realidad; así como un conjunto de herramientas teóricas y metodológicas para la transformación de sus espacios comunicativos hacia un estado de mayor responsabilidad social, participación y fuente de cambio social comunitario de carácter endógeno.
- Se ha enriquecido la teoría sobre la relación entre agendas sociales, con un enfoque crítico que contribuye a la transformación social de las localidades desde la comunicación.
- Se ha aportado a las reflexiones sobre desarrollo local la dimensión analítica de la construcción social de los problemas públicos, desde la perspectiva de interrelación entre agendas.

Al respecto, el enfoque participativo en las dialógicas sociales, entendidas como instrumento de transformación social, ha perseguido el logro del carácter activo, comprometido y libre, a fin de posibilitar la afluencia de argumentos directos entre los actores; no solo de la ciudadanía, sino también de los factores sociales, en tanto sujetos de la gestión de problemáticas. Centrado en la construcción de un espacio público en

los medios de comunicación para el diálogo sobre los problemas locales, Castillo (2020) dimensiona a la participación en:

1. *La conformación del espacio dialógico y sus readecuaciones:* El espacio dialógico se estructura a partir de las posibilidades tecnológicas, espacio-temporales, creativas, etc., respetando el deseo de los actores sociales (mediáticos, de la esfera sociopolítica y los ciudadanos) sobre cuál y cómo es/son la(s) forma(s) adecuada(s) para el dialogar acerca de los problemas públicos. Los actores serán protagonistas en las revisiones sistemáticas de las estructuras comunicacionales y su transformación, ubicándolos desde el punto cero de la producción comunicativa: la constitución de la esfera pública deliberativa (creación/transformación del espacio).
2. *La conformación de la agenda de diálogo y su gestión:* Resulta imposible tratar todos los temas al mismo tiempo, por lo que la agenda de diálogo se establece a partir de mecanismos en que los mismos actores determinen qué es lo más y lo menos prioritario. Esta dimensión se relaciona con los procesos de la selección de los asuntos a tratar (características de las agendas, flujos equitativos y la relevancia comunitaria de los asuntos). Evita una concepción bancaria de la construcción de la agenda y clarifica el camino de su gestión.
3. *El proceso de diálogo:* Se desarrolla a partir de estrategias de intervención a través de diferentes medios de comunicación (correos electrónicos, SMS, mensajes en redes sociales, llamadas telefónicas, cartas, comunicación verbal a los actores mediáticos), donde se exponen argumentos sobre las problemáticas. Se considera como participación directa a aquella en que se comunica la opinión personal, posición institucional o de determinado actor social, a partir de un discurso elaborado y comunicado por ellos mismos. Como participación indirecta se entiende a las comunicaciones transmitidas por mediación de la subjetividad de un tercero.
4. Las experiencias suscitadas y sus resultados en el diagnóstico y transformación de las comunidades, evidencia la pertinencia de la comunicación para la explicación de procesos socio-antropológicos complejos, así como para la transformación social.

#### *La proximidad cultural en los medios locales*

La sociología tiene en los estudios de la televisión de proximidad cultural, un hecho social que ha recreado la manera de entender el significado para elaborar un encuadre en el que se ha defendido a la cultura como una estructura analíticamente diferente de la sociedad y autónoma con respecto a ella. El análisis de diversas fuentes teóricas provenientes de esta ciencia —la Escuela de Birmingham, la Escuela de Chicago, la concepción de la sociología cultural aportada por Jeffrey C. Alexander—, los estudios de la comunicación y cultura de Jesús Martín-Barbero y los estudios semióticos de Yuri Lotman, constituyen válidos asideros para la revisión crítica del modelo actual de televisión en Cuba. El marco de construcción sociológica para el tratamiento de la televisión de proximidad cultural, es uno de los principales aportes logrados.

La concepción metodológica elaborada privilegió el empleo del estudio de caso tipo, el cual permitió el logro de una mayor comprensión de los conflictos y rupturas, no solo al interior del telecentro *Crisol de la Nacionalidad Cubana* (Bayamo, Cuba), sino también, amplió el conocimiento, opiniones y cuestionamientos que los públicos tienen de su televisora local.

El trabajo empírico realizado, amplio por su diversidad y por la profundidad de los datos obtenidos, orientó la búsqueda de herramientas para proponer nuevas maneras de abordar las relaciones entre los productores y sus públicos de proximidad cultural y de ahí el posicionamiento en las escuelas antes mencionadas y el marco de la interacción simbólica. Estos recursos necesitan de la complementariedad, y acuden a los recursos socio-semióticos, para un posicionamiento mejor estructurado de los conceptos manejados.

Si la semiosfera es el espacio semiótico en el cual estamos inmersos, allí entran, ya sean las lenguas naturales, como los signos, los símbolos y cualquier fenómeno cultural. Por ende, ese espacio que referimos se desarrolla dentro de un contexto cultural, o sea, en una cultura dada, por lo que se hace evidente que para poder hacer un análisis de la interacción simbólica existente entre sujetos actuantes (productores-consumidores), inmersos en un contexto semiosférico dado, es imprescindible partir de sus espacios culturales y aloculturales. Para ello, es de gran utilidad acudir al auxilio de la socio-semiótica como mirada al texto audiovisual desde el contexto cultural.

El modelo que se propone e instrumenta a través de pautas organizativas, recoge el principal concepto que se construye: el de televisión de proximidad cultural, el cual alude a las relaciones de sentido que han de construirse entre los productores y sus públicos próximos. El concepto interpreta la manera en que la cultura ofrece datos a la acción social traducida en las prácticas culturales de la televisión en Bayamo, Granma.

Los resultados alcanzados evidencian que los sistemas culturales constituidos por elementos netamente separados unos de otros y funcionalmente unívocos, no existen en la realidad en una situación de aislamiento. La interacción entre productores y consumidores se debe estructurar dentro de un espacio socio-semiótico que erija sus normas significantes de comunicación en el contexto donde se desarrolla, y expresarse a través de prácticas culturales que conforman significados propios de sus consumidores, o sea, prácticas no concebidas por otros consumidores en su estándar semiótico: solo será posible la semiosis fuera del contexto donde están creadas cuando sean filtradas por un confín semiótico concebido al respecto a través de reconocidas prácticas culturales semiosféricas. Téngase en cuenta que los públicos, tanto internos como externos, actúan sobre la base del significado y esos significados son un producto de la interacción en la sociedad humana, ya que son manejados y modificados mediante un proceso interpretativo, utilizado por cada individuo cuando trata en las cosas con las que se encuentra.

### *La comunicación de la ciencia y su impacto sobre la cultura científica*

La comunicación de la ciencia ha sido uno de los ejes trabajados como parte del estudio de las comunidades, con importantes aportes teóricos y empíricos en el contexto de Santiago de Cuba. Villalón (2015) reseña trabajos sostenidos de instituciones de ciencia que

han puesto énfasis en la extensión de sus resultados al público general. El establecimiento de diálogos entre los científicos y las comunidades a través de espacios de socialización y en los medios de comunicación locales, han permitido establecer las pautas de mayores interacciones entre la esfera especializada, los factores de gobierno y la gente, así como respecto a los impactos directos de los resultados científicos en los territorios.

La proposición en lo teórico y metodológico de una *pirámide de la divulgación científica* (Villalón, 2015), ha permitido articular relaciones complejas entre comunicación, cultura y desarrollo local, lo que ha fortalecido capacidades en sectores profesionales de la producción de la ciencia (centros de investigación, universidades), el gremio de comunicadores sociales, especialistas de los medios, periodistas, comunicadores institucionales, actores políticos y gubernamentales, y en la rama de la industria a partir de la introducción de resultados. De igual manera, las acciones desarrolladas muestran significativa incidencia sobre el patrimonio científico de los territorios como parte de la cultura y de la salvaguarda de la memoria cultural, a través de la vida y obra de personalidades de la cultura y la historia por lo aportes realizados desde el desarrollo científico.

La concepción compleja de la comunicación que se ha construido muestra su incidencia en los estudios que se han desarrollado en torno a la comunicación y divulgación de la ciencia, no solo en la articulación de relaciones teóricas y metodológicas, sino en lo transformativo a partir de experiencias empíricas que han permitido dialécticas de reflexividad teórico-prácticas, en la que se ha probado la eficacia de las propuestas que se han realizado.

Entre los espacios de divulgación y reflexión académica y cultural en torno a la ciencia que se produce en los territorios, se encuentran la sección radiofónica especializada *La ciencia entre nosotros*, de la emisora provincial de Santiago de Cuba CMKC Radio Revolución, al aire por más de 12 años. En este espacio, se han tratado temas de todas las áreas científicas, siempre con una intención divulgativa, resaltando los valores de la ciencia y de los investigadores del territorio, y el impacto de los resultados en la vida socioeconómica y cultural de la localidad.

Por su parte, el espacio *Desempolvando*, que tiene lugar en el Archivo Histórico Provincial de Santiago de Cuba, constituye un encuentro cultural donde los asistentes (profesionales, miembros de la comunidad donde se encuentra enclavado el Archivo y otros), comparten con un científico invitado en torno a temas medulares. De igual forma, el *Salón de la Ciencia Santiaguera*, constituye un espacio especializado que ha permitido el desarrollo de “nuevas dinámicas en las relaciones entre el mundo empresarial, las universidades y centros de investigación y la ciudadanía” (Villalón, 2015, p.100).

## **A modo de conclusión**

Las condiciones actuales refrendan el protagonismo de la comunicación y la cultura en emergencia de los procesos sociales. En este contexto, la investigación de la comunicación como un campo de reflexiones complejas asentadas en el enfoque socio-antropológico, de corte micro-cultural, desarrollado en la práctica de investigación del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños, constituye una propuesta conceptual y metodológica a

considerar, como parte del aún incipiente campo de la comunicación social en Cuba. No solo se vislumbran particularidades epistemológicas para el estudio de comunidades, sino para el trazo de estrategias de transformación en contextos sociales cambiantes y complejos.

Al respecto, las dialécticas entre la comunicación y fenómenos sociales como el desarrollo local, el trabajo con grupos vulnerables, los procesos de mediación de las instituciones culturales (incluyendo a los medios de comunicación de masas), la construcción de políticas y la comunicación pública de la ciencia, ha permitido a profesionales y académicos de la amplia gama de las Ciencias Sociales, posicionarse para construir saberes y análisis diversos y profundos. Estas concepciones evidencian una oportunidad para acercar —lo más posible— a las investigaciones de la comunicación aun campo transdisciplinaren el contexto cubano.



## Referencias

- Bárzaga, D. (2018). *En Antena, producto generador de nuevas prácticas culturales*. (tesis de maestría). Universidad de Oriente.
- Benjamín, W. (1989). *Discursos interrumpidos. Filosofía del arte y de la historia*. Tauros.
- Cala, M. y Espronceda, M.E. (2017). Violencia en ambientes escolares como condicionante de vulnerabilidad. En Santana, Y. y Martínez, A. *Vulnerabilidad e inclusión sociales: miradas encontradas*. Editorial Académica Española. pp.54-71.
- Castillo, Y. (2018). *Hacia una interrelación dialógica de las agendas de asuntos locales: el caso de Radio Titán y la agenda pública del municipio Mella*. (tesis de maestría). Universidad de Oriente.
- Castillo, Y. (2020). *Modelo sociológico de comunicación para la interrelación dialógica de las agendas pública, política y mediática en función del desarrollo sociocultural comunitario*. (tesis de doctorado). Universidad de Oriente.
- Castillo, Y.; Delgado, A.N. y Villalón, G. (2019). La interrelación de las agendas mediática y pública en un contexto local cubano. *Alcance*. 8(19). pp.128-149.
- Fuentes, R. (2015). *Centralidad y marginalidad de la comunicación y su estudio*. Iteso.
- Fuentes, R. y Vidales, C. (2011). *Fundaciones y fundamentos del estudio de la comunicación*. Ediciones CECyTE.
- García-Canclini, N. (1991). *Los estudios culturales de los 80 a los 90: perspectivas antropológicas y sociológicas en América Latina*. <https://revistaiztapalapa.izt.unam.mx>
- García, Y. y Delgado, A. (2017). Violencia, pobreza y exclusión: acercamiento a las investigaciones sobre la violencia contra las mujeres en la relación de pareja. El caso de Moa. En Santana, Y. y Martínez, A. *Vulnerabilidad e inclusión sociales: miradas encontradas*. Editorial Académica Española. pp.15-29.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Editorial Gustavo Gili, S.A.
- Hernández, G.M. (2017). Apuntes para una sistematización teórica al tratamiento de la vulnerabilidad ambiental. En Santana, Y. y Martínez, A. *Vulnerabilidad e inclusión sociales: miradas encontradas*. Editorial Académica Española. pp.72-91.
- Kaplún, M. (1985). *El comunicador popular*. CIESPAL.
- Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. Herder.
- Martín-Barbero, J. (1984). *De la comunicación a la cultura*. Texto de la conferencia dictada en la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Javeriana, Bogotá, 2 de marzo. [www.fastio.com](http://www.fastio.com)
- Martín-Barbero, J. (1985). *De los medios a las mediaciones*. Gustavo Gili.
- Martínez, A. y Vázquez, O. (2016). Comunicación para la inclusión social de minorías. La clase mágica, un modelo de intervención para el cambio social. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*. 11(1). pp.187-209.
- Martínez, A. y Expósito, E. (2014). Modelos y enfoques sobre el trabajo comunitario y las prácticas del servicio social comunitario. En *Cultura alimentaria: Nutrición y salud en el mercado La Rotonda*. Xalapa.
- Martínez, A. y Expósito, E. (2017). Vulnerabilidad cultural y grupos vulnerables. En Santana, Y. y Martínez, A. *Vulnerabilidad e inclusión sociales: miradas encontradas*. Editorial Académica Española, pp.120-129.

- Martínez, A. y Expósito, E. (2017). La cultura en el estudio de las inequidades. Una mirada desde el oriente cubano. En Santana, Y. y Martínez, A. *Vulnerabilidad e inclusión sociales: miradas encontradas*. Editorial Académica Española. pp.154-168.
- Martínez, A.; Expósito, E.; Delgado, A.N. et al. (2019). *El desarrollo cultural comunitario: teoría y prácticas transformadoras*. (informe de investigación). Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños. Universidad de Oriente.
- Martínez, A.; Expósito, E.; Delgado, A. y Alvarado, L. (2017). Los consumos culturales en Santiago de Cuba: un análisis desde la estratificación social en la Calle Enramadas. *Santiago*. (144). pp.594-606.
- Milán, K. (2018). *Los actores sociales en el desarrollo del destino turístico Santiago de Cuba, una visión sociológica*. (tesis de doctorado). Universidad de Oriente.
- Moncada, M. (2017). La vulnerabilidad social desde las dinámicas del proceso salud enfermedad: una mirada desde las ciencias en Cuba en el siglo XXI. En: Santana, Y. y Martínez, A. *Vulnerabilidad e inclusión sociales: miradas encontradas*. Editorial Académica Española pp. 92-100.
- Morales, E. (2018). *Estrategia comunicativa para dinamizar la gestión de los actores sociales en función de la higiene comunitaria*. (tesis de maestría). Universidad de Oriente.
- Muñiz, V. y Castillo, Y. (2017). La brecha entre medios y públicos en Cuba. Pautas para un diálogo necesario desde la agenda setting. *Alcance*. 6(13). pp.87-111.
- Ramírez, J. (2016). *Prácticas culturales y televisión de proximidad cultural* (tesis de doctorado). Universidad de Oriente.
- Rodríguez, M. (2018). *Representaciones mediáticas de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales: el caso de Radio Mambí*. (tesis de maestría). Universidad de Oriente.
- Romeu, V. (2019). Transdisciplina y Comunicación. *Perspectivas de la Comunicación*. 11(2). pp.251-283.
- Sánchez, G.; Jara, D. y Alonso, F. (2020). *Gestar la participación desde la comunicación en épocas de desafíos mediáticos*. Samuel Feijóo.
- Santana, Y. y Martínez, A. (Comp.). (2017). *Vulnerabilidad e inclusión sociales: miradas encontradas*. Editorial Académica Española.
- Sosa, A. (2009). *La Educación Popular como Modelo Cultural para la atención comunitaria, en contextos vulnerados por la violencia simbólica, en Santiago de Cuba*. (tesis de maestría). Universidad de Oriente.
- Tamayo, A. (2018). *Metodología para la evaluación de la gestión del gobierno para el desarrollo cultural comunitario. El caso del Consejo Popular Regina en el municipio Mella, Santiago de Cuba*. (tesis de maestría). Universidad de Oriente.
- Toirac, M. (2018). *Primada Visión en la conservación del patrimonio arquitectónico del Centro Histórico Urbano de Baracoa*. (tesis de maestría). Universidad de Oriente.
- Villalón, G. (2015). La pirámide de la divulgación científica en Santiago de Cuba. *Luciérnaga*, 7(13), pp.91-101.

# Cuba: diálogos de pandemia. Algunos datos para construir futuro

Daybel Pañellas Álvarez<sup>1</sup>

Laura Arango Rodríguez<sup>2</sup>

## Introducción

Hacer y pensar en Cuba en la última década, remite a reconocer las transformaciones económicas y sociales que han tenido lugar a partir del proceso de actualización del modelo económico y social, aprobado en el congreso del Partido Comunista de Cuba en 2011, y que se concretan en los documentos *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano del Desarrollo Socialista* (PCC, 2016a); *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021* (PCC, 2017); *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030* (PCC, 2016 b). Estas, si bien dan cuentas de un modelo social que pretende responder a las nuevas exigencias del entorno, han provocado, también, el incremento de desigualdades dentro de la población, cuestión ampliamente documentada en las investigaciones sociales en el país.<sup>3</sup> Ello se coloca como escenario de acogida a la COVID-19 en marzo de 2020, a la Tarea Ordenamiento, en enero de 2021 y al recrudecimiento del bloqueo económico de los Estados Unidos en este período.

La complejidad de la situación, a nivel estructural y subjetivo, se coloca como parte de las causalidades de los hechos que recién tuvieron lugar el 11 de julio de 2021 en Cuba, nominados —indistintamente— *estallido social* y *disturbios sociales*. El primero, manejado especialmente por la prensa extranjera, para resaltar un punto de quiebre en la Revolución; el segundo, empleado por la prensa y autoridades cubanas para minimizar la connotación de los hechos. No es nuestra intención debatir sobre estos términos. Preferimos hacer uso de la Psicología de los grupos. Desde ella, los hechos ocurridos constituyen una *emergencia* en el tejido social, lo cual da cuentas de saliencia (algo se deja ver) y necesidad (lo visible expresa una demanda). En cualquier caso, se hace evidente la necesidad del diálogo, especialmente entre los funcionarios del gobierno y los grupos que protagonizaron el hecho; pero también, un diálogo multiactoral que construya nuevos consensos. Los académicos podemos desempeñar un importante rol en tanto contamos con información de referencia que ofrece pistas para explicar y actuar. En este caso, compartimos resultados de una investigación que aporta múltiples aristas de análisis del escenario social cubano, y convoca a actuar.

---

1 Doctora en Ciencias Psicológicas y Profesora Titular en la Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana. Miembro del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política. Contacto: daybel77@psico.uh.cu

2 Licenciada en Psicología y Profesora Instructora en la Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana. Contacto: arangelolaura767@gmail.com

3 Para acceder a una excelente revisión, ver: FLACSO. Programa Cuba. (2020). *Tensión y complicidad entre desigualdades y políticas sociales. Análisis interseccional del conteto cubano 2008-2018*. Acuario.

## Relación entre academia y decisores

Desde la voluntad política, el rol de las Ciencias Sociales en Cuba se vincula al proyecto político de nación. No obstante, su protagonismo ha variado a lo largo de los años, dependiente de contextos. A raíz de la implementación de los *Lineamientos*, la viceministra de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente declaró:

Ahora la tarea principal de nuestros centros científicos consiste en analizar qué repercusión tienen en la sociedad los cambios implementados y los que vendrán, su influencia en la vida de los ciudadanos, si responden a la satisfacción de sus necesidades y sueños, cómo todo eso va a propiciar un efecto positivo en la economía (Juventud Rebelde, 26 de noviembre de 2011, p.8).

El entonces presidente Raúl Castro reconoció “Para alcanzar el éxito, lo primero que estamos obligados a modificar en la vida del Partido es la mentalidad, que, como barrera psicológica, según mi opinión, es lo que más trabajo nos llevará superar” (Castro, 2011, p.63). El espacio legítimo para la Psicología estaba subrayado, aún más, cuando, comprometidos con la Psicología Social defendemos la necesidad de una ciencia que analice y transforme en pos del bienestar individual y colectivo.

En fechas más recientes, el actual presidente Miguel Díaz Canel afirmó:

(...) la ciencia es una actividad social vinculada a las restantes formas de la actividad humana. Los procesos de producción, difusión y aplicación de conocimientos propios de la actividad científica son inexplicables al margen de los intereses económicos, políticos, militares, entre otros que caracterizan los diversos contextos sociales (Díaz-Canel y Núñez, 2020).

El enfrentamiento a la pandemia ha dado multiplicidad de evidencias de las relaciones colaborativas en este sentido. La investigación que acá compartimos, desde la Teoría de las Identidades Sociales, caracteriza a diversos grupos sociales a partir de la identificación de sus componentes identitarios, ofrece un análisis del impacto que, sobre los mismos, han tenido las reformas implementadas y visualiza homogeneidades y heterogeneidades importantes a tener en cuenta para el ejercicio de la gobernabilidad. De esta manera, los resultados obtenidos favorecen nuevos niveles de comprensión de la sociedad cubana y constituyen referentes concretos para los tomadores de decisiones y la implementación de políticas sociales.

## Algunas pistas teóricas

La *Teoría de las Identidades Sociales* contribuye a la explicación subjetiva de las dinámicas intergrupales y los comportamientos colectivos. Esta teoría es reconocida como una metateoría (Abrams & Hogg, 2004), pues ofrece un marco de acción amplio con un carácter multidimensional, versátil y flexible a determinados fenómenos, como el autoconcepto, el comportamiento intergrupal, la influencia, la motivación grupal, la cohesión.

Fue la primera dentro de la psicología social que reconoció los diferentes niveles de estatus y poder que ocupan los diferentes grupos en la sociedad, además de que

los comportamientos intergrupales son generados en la búsqueda del alcance o mantenimiento del estatus quo” (Fischer & Haslam, 2010, p.148).

Tiene su origen en el cognitivismo social, que rescata la dimensión intergrupar y su influencia en la construcción de una identidad social. Parte de un modelo del ser humano como sujeto que intenta comprender y dar explicación al mundo que lo rodea desde la observación a las acciones de los otros y preguntando sobre su significado. A partir de este análisis, el individuo puede realizar comparaciones y atribuciones que le permitan elaborar una idea sobre su identidad.

El enfoque de autocategorización y pertenencia, intenta “superar la separación entre individuo y sociedad y descubrir algún modo de relacionar los procesos psicológicos con los determinantes históricos, culturales, políticos y económicos de la conducta” (Javaloy, 1993, p.98). Dentro de este enfoque, los grupos son entendidos como “una entidad cognitiva que es significativa para el individuo en un momento determinado y debe distinguirse del modo en que el término “grupo” se usa cuando denota relaciones cara a cara entre una serie de personas” (Tajfel, 1984, p.291). Asume, además, que la gente tiende a clasificarse en distintas categorías, de las que obtienen diferentes esquemas de referencia.

La distinción categorial cumple dos funciones: primera, segmenta y organiza el ambiente social, proveyendo al individuo de medios para definir a los otros (la persona es asignada a la categoría dentro de la cual clasifica, lo cual no significa que eso sea confiable); segunda, le permite al individuo colocarse en el ambiente social.

Se distinguen así tres componentes: *cognitivo*, que sería el reconocimiento de la pertenencia grupal por parte del individuo; *evaluativo*, en el sentido de que la noción de grupo y la pertenencia a él tienen una connotación valorativa positiva o negativa; *emocional*, debido a que la pertenencia al grupo puede ir acompañada por emociones dirigidas hacia el endogrupo y hacia el exogrupo.

La existencia del grupo se legitima desde su *visibilización*, tanto interna (el individuo identificado con el grupo) como externa (los otros reconociéndolo), “no basta que las personas se perciban como distintas bajo algún aspecto; también tienen que ser percibidas y reconocidas como tales (...) requiere la sanción del reconocimiento social para que exista social y públicamente” (Giménez, 1997, p.11).

Los fundadores y seguidores de esta teoría reconocen y subrayan la heterogeneidad social

... cualquier sociedad que contenga diferencias de poder, status, prestigio o grupos sociales (y todas las tienen), nos sitúa a cada uno de nosotros en una serie de categorías sociales que llegan a ser parte importante de nuestra autodefinición. En las situaciones que se relacionan con estos aspectos de nuestra autodefinición que creemos compartir con otros, nos comportaremos en gran medida como lo hacen ellos (Tajfel, 1978, p.654).

Por tanto, la ubicación social no se resume a una función orientadora:

La identidad social de una persona está ligada al conocimiento de su pertenencia a ciertos grupos sociales y al significado emocional y evaluativo que surge de

esa pertenencia. Es evidente que, en cualquier sociedad compleja, una persona pertenece a un gran número de grupos sociales y que la pertenencia a ciertos grupos será muy importante para ellas, mientras que la pertenencia a otros no lo será (Tajfel, 1984, p.292-293).

A pesar de ser una teoría que cuenta ya con más de 20 años, un estudio bibliométrico realizado recientemente por Gamoneda y Pañellas (2020), constató su vigencia en investigaciones de varios temas de interés contemporáneo (adolescencia, discriminación, ayuda social, identidades étnicas y estigmatización). Entre 2016 y 2018, 160 artículos fueron publicados en la plataforma Web of Science. La autora Jolanda Jetten, es la que mayor visibilidad tiene, trabajando la relación identidad social – riqueza.

## **Identidad social y comportamiento colectivo**

Desde esta teoría, Reicher (1984) explica las revueltas en la catedral de San Pablo. Desde ella, es la identificación con el grupo, su capacidad cohesiva, especialmente desde la identificación del prototipo grupal, que da cuentas de influencia normativa, y también de la influencia informativa referencial de Turner (1999) —que movilizan emociones intensas, las que conducen a la acción— a partir de un análisis previo de sus posibilidades de éxito y la legitimidad de la acción.

En este análisis, podemos agregar cinco creencias que los miembros de los grupos pueden asimilar a partir de sus interacciones, y que pueden ser muy destructivas en las relaciones intergrupales. Fueron sistematizadas por Eidelson et al. (2003), 1. la superioridad, entendida como la creencia en la superioridad moral del endogrupo; 2. la injusticia, en términos de percepción de agravios hacia el grupo, generalmente con narrativa histórica; 3. la vulnerabilidad, referida a que cuando la amenaza real o percibida se apodera de todo un grupo, la vulnerabilidad —que a su vez actualiza el miedo, como resorte de la violencia, puede caracterizar sus relaciones endo y exgrupales—; 4. la desconfianza, generada de vivencias o paranoias y 5. La indefensión, sentimiento de dependencia y desamparo, que incapacita para la acción. Cuando todas estas creencias se combinan, conducen a la necesidad de la unión y la inmediata acción.

## **Metodología**

La investigación, que se desarrolló en diciembre de 2020, tuvo como objetivo caracterizar las identidades sociales a partir de los componentes cognitivo, evaluativo y emocional, la percepción de las relaciones intergrupales, los deseos de movilidad, la satisfacción con la vida cotidiana y la proyección futura. Responde a un enfoque cuantitativo, con un diseño de investigación no experimental transversal descriptivo-correlacional. Tuvo como propósitos fundamentales evaluar la caracterización de las identidades sociales en un punto del tiempo, en un contexto determinado y analizar la incidencia de diferentes variables, así como su posible interrelación (Sampieri, 2018).

La técnica utilizada para la recolección de los datos fue el cuestionario, diseñado con preguntas abiertas y cerradas, escalas tipo Likert y diferencial semántico. El cuestionario se administró a través de la plataforma Google Forms, dada la condición de distanciamiento físico, y su aplicación a través de WhatsApp. Si bien fue esta una ventaja en periodo de confinamiento, constituyó una limitante en tanto perdimos información no verbal de los



sujetos, y la posibilidad de la realización de técnicas proyectivas (rol playing y dibujos grupales), que hemos probado que aportan mucha información (Pañellas, 2020).

Se utiliza una estrategia cuantitativa, es por ello que el procesamiento y análisis de los datos utiliza técnicas estadísticas de carácter descriptivo de frecuencias absolutas y relativas (%) y de correlación, con ayuda del paquete estadístico SPSS. Para procesamiento de las preguntas abiertas en cuestionario, se utilizó el análisis de contenido generando codificación abierta a través de un proceso inductivo de codificación del material que consiste de modo general, en una “serie de operaciones de codificación que permiten ir dando densidad e interrelación a los conceptos, categorías y subcategorías que van desarrollándose a partir del análisis de los datos, hasta llegar a construir información sustantiva” (Strauss & Corbin, 2002, p.25). Esta categorización tiene en cuenta revisiones teóricas y diálogos con los antecedentes de investigación encontrados en Pañellas (2020). Para la presentación de resultados se da cuenta de las frecuencias relativas (%) y significativo se refiere a correlación significativa  $p \leq 0,05$  y  $p \leq 0,01$ .

La selección de los participantes se basó en una muestra no probabilística que “supone un procedimiento de selección orientado por las características y contexto de la investigación, más que por un criterio estadístico de generalización” (Sampieri, 2018, p.215). Se siguió como principio de reclutamiento la técnica de la bola de nieve, donde “se identifican participantes clave y se agregan a la muestra, se les pregunta si conocen a otras personas que puedan proporcionar más datos o ampliar la información” (Sampieri, 2018, p.431). En este caso, *clave* se refiere a los contactos de confianza, que constituyeron fuente de distribución del cuestionario.

Para la selección de la muestra, se siguió la propuesta de cuadro socioestructural cubano de Espina y Echevarría (2020). Este combina, básicamente, el vínculo con la propiedad, la fuente de ingresos y el tipo de trabajo:

- Clase obrera: trabajadores asalariados ocupados en empleos productivos, empleados en la propiedad estatal, cooperativa, mixta o privada.
- Pequeña burguesía urbana: grupos de propietarios de micro, pequeños y medianos negocios privados, en régimen de economía de mercado, que emplean fuerza de trabajo adicional (familiar o no) y son ellos mismos trabajadores de sus negocios.
- Pequeña burguesía rural: campesinos privados o en cooperativas de crédito y servicios (no corporativizan propiedad); intermediarios y comercializadores de producción agropecuaria.
- Cooperativistas: agropecuarios y en actividades no agropecuarias.
- Trabajadores autoempleados: propietarios de medios de producción, se emplean a sí mismos y, eventualmente, fuerza familiar.
- Rentistas y beneficiarios de remesas: sus ingresos fundamentales no implican trabajo propio en alguna proporción.

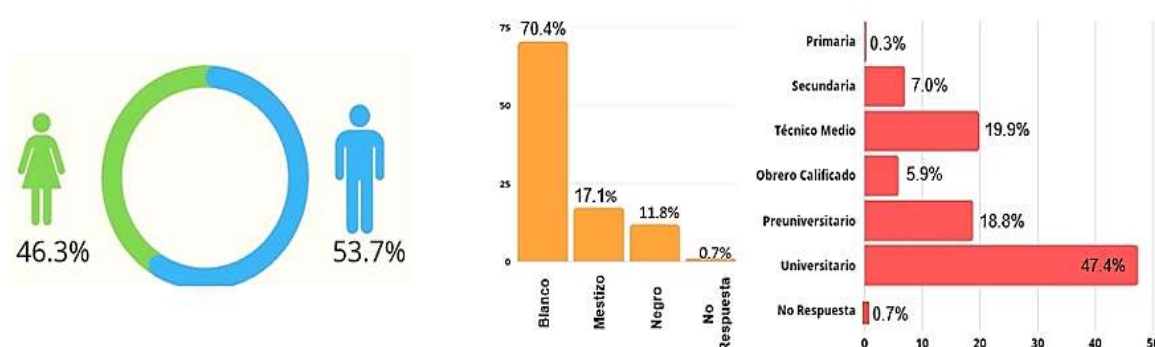


- Capa de empleados administrativos y técnicos: trabajadores asalariados ocupados en empleos de contenido técnico intelectual rutinario, sin alta exigencia de calificación empleados en la propiedad estatal, cooperativa, mixta o privada.
- Capa de intelectuales, artistas y especialistas: trabajadores asalariados o independientes, ocupados en empleos de contenido técnico con alta exigencia de calificación y/o intelectual creativo, vinculados a la propiedad estatal, cooperativa, mixta o privada o autoempleados.
- Capa de directivos, funcionarios y gerentes: trabajadores asalariados en tareas de dirección administrativa y gerencial.

## Participantes

La muestra quedó constituida por 287 sujetos, mayoritariamente de las provincias de Villa Clara (35,2%) y La Habana (25,8%).

*Figura 1 Distribución muestral según sexo, color de la piel y grupo etario*



Fuente: Elaboración propia.

Los sujetos se autocategorizaron según muestra la siguiente figura:

*Figura 2 Autocategorización de los sujetos de la muestra*



Fuente: Elaboración propia.

## Hallazgos

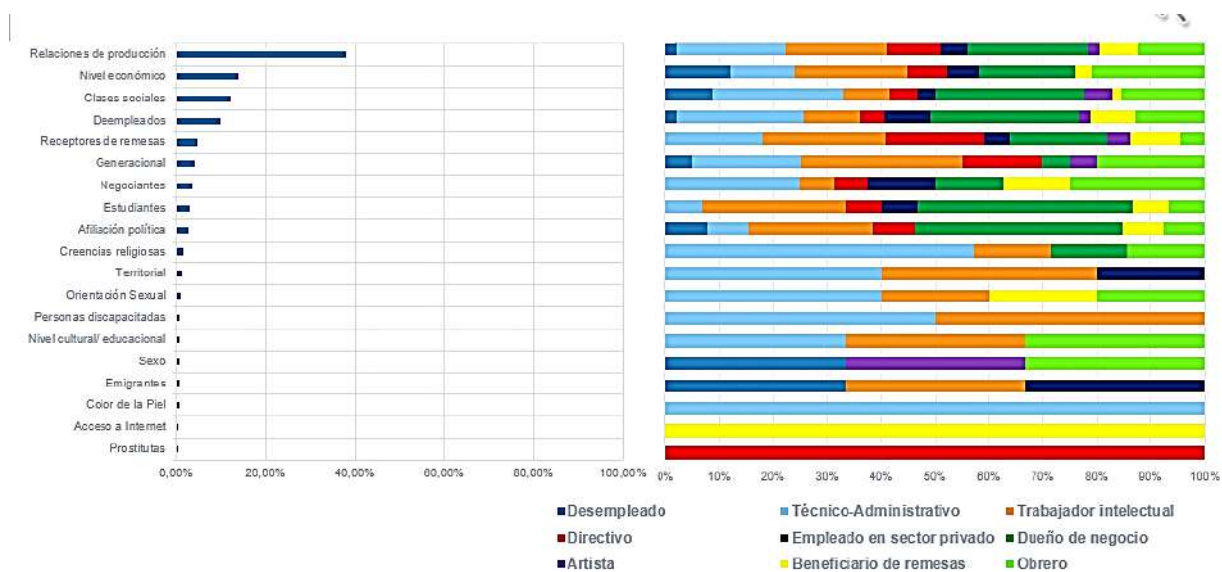
### *Existencia de grupos sociales diferenciados en la estructura social*

En el cuestionario, antes de explorar directamente con los sujetos su conciencia de pertenencia grupal, se indagó en sus representaciones sobre los grupos que conforman la Cuba actual. De esta manera, se exploró sobre la configuración de la estructura social subjetiva, desde la cultura cotidiana. Fue una pregunta abierta cuyas respuestas se agruparon en categorías para proceder al análisis.

Se identificaron múltiples grupos sociales que responden a distintas categorías (figura 3), aunque la mayor frecuencia de respuestas fueron: *Relaciones de producción* (37,9%) —intelectuales, obreros, cuentapropistas, dirigentes—; *Nivel económico* (14%) —ricos y pobres, los que tienen y los que no tienen— y *Clases sociales* (12,20%) —capa alta, media y baja—. En comparación con investigaciones anteriores (Rodríguez y Torralbas, 2011; Pañellas, 2012; Dujarric y Vázquez, 2015), encontramos la emergencia de nuevas categorías: *Personas discapacitadas* (0,80%); *Emigrantes* (0,60%) y *Acceso a internet* (0,20%).

Se destaca cómo al color de la piel solo se refieren los técnicos administrativos; al acceso a internet solo los beneficiarios de remesas; y a las prostitutas solo los directivos.

*Figura 3 Grupos sociales espontáneamente identificados por los sujetos de la muestra atendiendo a su autocategorización*

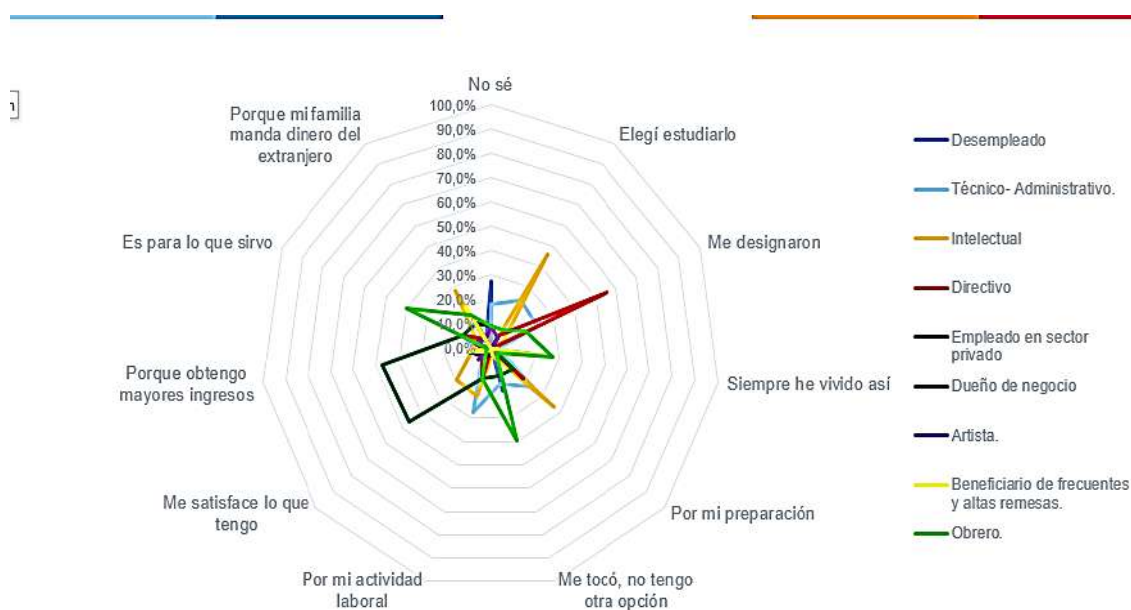


Se revela la “mecánica cognitiva de la categorización” así como la interacción entre diferencias de valor de origen social (Tajfel, 1984, p.291). Por otra parte, la relación significativa encontrada entre los grupos de pertenencia y los criterios expresados, ilustra que la categorización social como proceso, unifica objetos y acontecimientos en grupos que resultan equivalentes con respecto a las acciones, intenciones y sistemas de creencias de un individuo.

### Componentes cognitivos, emocionales y valorativos

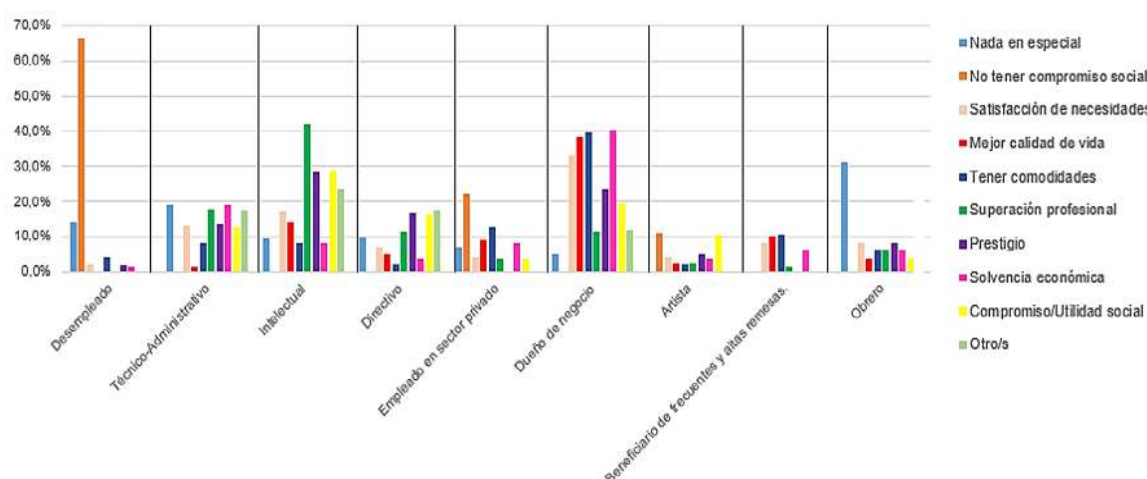
En lo relativo al componente cognitivo y a la significación del grupo para sus miembros, se evidencia poco consenso respecto a las elaboraciones subjetivas de la pertenencia al grupo. Entre las razones, encontramos argumentos proactivos por parte de intelectuales, técnicos-administrativos y dueños de negocio; reactivos por parte de directivos y obreros; y ausencia de argumentos por parte de los desempleados. Existe una correlación significativa de algunas razones reportadas con el grupo de pertenencia: “Elegí estudiarlo” (intelectuales); “Siempre he vivido así” y “Es para lo que sirvo” con  $p=0,031$  (obreros) y “Porque obtengo mayores ingresos” (dueños de negocios) con  $p=0,001$ ,  $p=0,003$  y  $p=0,008$ , respectivamente.

Figura 4 Razones de pertenencia al grupo



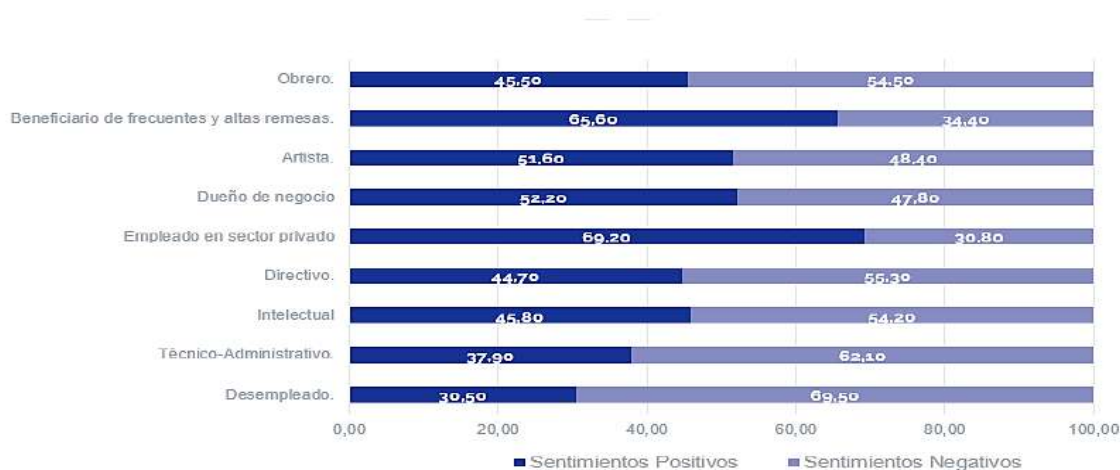
En lo relativo a las significaciones del grupo para sus miembros, impresiona la escasa elaboración por parte de desocupados, artistas y beneficiarios de remesas y la amplitud y consenso entre intelectuales y dueños de negocios. En cuanto al contenido argumental, resalta la ausencia de compromiso social elegida por los desocupados (66,7%) y por empleados del sector privado (22,2%); superación profesional (41,8%), prestigio (28,3%) y compromiso/utilidad social (23,5%) por los intelectuales; solvencia económica (40,5%), comodidades (39,6%), calidad de vida (38,5%) y satisfacción de necesidades (33,3%) por los dueños de negocio; y nada en especial (30,1%) por los obreros. Existe una correlación significativa entre grupo de pertenencia y significados específicos relacionados con beneficio material y profesional. *Mejor calidad de vida*, especialmente por dueños de negocios ( $p=0,034$ ); *Tener comodidades*, especialmente por intelectuales, directivos y dueños de negocio ( $p=0,015$ ) y *Superación profesional*, mencionada por todos, menos por desempleados y se concentra con mayor % en intelectuales ( $p=0,001$ ).

Figura 5 Significaciones de la pertenencia al grupo



Se describe el componente emocional visualizado en sentimientos *positivos* y *negativos* (tras categorizar el amplio listado ofrecido por los sujetos). La mayoría de los grupos refieren sentimientos positivos (satisfecho, confortable, apoyado, fascinado), asociados a pertenencia al grupo, aunque se destacan los empleados del sector privado y beneficiarios de remesas; los desempleados en la referencia de sentimientos negativos (excluido, deprimido, frustrado, triste, insatisfecho).

Figura 6 Sentimientos asociados a la pertenencia al grupo



Los argumentos ofrecidos, dan cuenta de necesidades satisfechas/insatisfechas, así como de tendencias actitudinales de los grupos. Constituyen pistas para la *construcción* de motivaciones en discursos persuasivos que convoquen a la participación ciudadana. Contribuye, también, a entender diferencias entre los grupos, desde el punto de vista de la dinámica del comportamiento (lo que no se ve).

#### Percepción de ventajas y desventajas entre los grupos

Al referir ventajas y desventajas con respecto a la pertenencia, se constata un amplio arco de respuestas. Se observa la existencia de límites categoriales claros, no solamente descriptivos sino también evaluativos, el esfuerzo por lograr favoritismo endogrupal, y

la movilización de comportamientos de discriminación exogrupal que alertan sobre las posibles causas y emergencias de conflictos intergrupales. Las ventajas correlacionan significativamente a una  $p=0,027$  con el grupo de pertenencia, como muestra el cuadro 1.

*Cuadro 1 Ventajas y desventajas de pertenencia al grupo*

| Grupo Social                               | Ventajas                                                                    | Desventajas                                                  |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Desempleado                                | Disfrutan de un buen tiempo libre (53,8%)                                   | Bajos ingresos (26,7%)                                       |
| Técnico-Administrativo                     | Alto nivel de ingresos (15,6%)<br>Felicidad, tranquilidad (13,7%)           | Bajos ingresos / Bajos salarios (62,9%)                      |
| Trabajador Intelectual                     | Hacen lo que les gusta (36,2%)                                              | Bajos ingresos / Bajos salarios (51,1%)                      |
| Directivos                                 | Alto nivel de ingresos (20,8%)<br>Tienen posibilidades de superarse (20,8%) | Mucho trabajo / Mucho estudio / Superación constante (33,3%) |
| Empleados en sector privado                | Tienen alto nivel de ingresos (69,2%)                                       | Falta de tiempo libre (27,3%)                                |
| Dueño de negocio                           | Alto nivel de ingresos (38,5%)<br>Son autogestores/Independientes (23,1%)   | Poco acceso a la materia prima que necesitan (19,4%)         |
| Artistas                                   | Hacen lo que les gusta (57,1%)                                              | No tienen libertad de expresión (28,6%)                      |
| Beneficiario de frecuentes y altas remesas | Alto nivel de ingresos (40%)                                                | No tienen desventajas (33,3%)<br>Inestabilidad (28,5%)       |
| Obrero                                     | Trabajo estable, seguro (27,7%)                                             | Bajos ingresos / Bajos salarios (44,7%)                      |

Se pone de manifiesto que la identidad social no está relacionada —únicamente— con nominaciones que establecen límites intergrupales *objetivos*, sino con la creación de significados por parte de los sujetos a través de la activación del proceso de categorización; la cual ocurre tanto para grupos de pertenencia como de referencia —pues el sujeto puede otorgarles sentido psicológico— y desencadenan en autoinclusiones o autoexclusiones. En ambos casos, se subraya el potencial de influencia del grupo sobre sus miembros, y la contribución de la categorización grupal a la construcción de la identidad individual. Todos estos elementos fortalecen o vulnerabilizan a los sujetos y grupos implicados.

### *Prototipos grupales*

La diferenciación entre prototipos, tanto desde los atributos físicos como comportamentales, dibuja una estructura heterogénea y da cuenta de la diferenciación intergrupal y su dinámica.

Impresiona en todos los grupos el movimiento (respecto a investigaciones ya citadas previamente), de prototipos esencialmente masculinos a prototipos tantos masculinos como femeninos, ello no varía el resto de la caracterización prototípica. Además de ese atributo se encuentra que:

**Obreros:** Son trabajadores, adultos medios, negros y mestizos, tienen un salario que no cubre las necesidades básicas, bajo estatus social, pero son buenas personas, y se resaltan valores morales: sencillos, solidarios, honestos. El espacio de ocio está relacionado con la

ingestión de bebidas alcohólicas, el juego de dominó, las fiestas de amigos. Su imagen es similar a *empleados administrativos y técnicos*.

*Pequeña burguesía urbana; pequeña burguesía rural; cooperativistas; trabajadores autoempleados; rentistas y beneficiarios de remesas:* Los prototipos son muy similares, adultos medios, blancos, con altos ingresos económicos, y —consecuentemente— altos niveles de consumo y confort. El espacio de ocio está relacionado con salidas a restaurantes, hoteles y viajes fuera del país. En el caso de la pequeña burguesía rural, se enfatiza más en el disfrute acompañado de la familia. Por su parte, los beneficiarios de remesas, el tiempo disponible —suelen vivir de eso—; o no tienen la presión de trabajo, porque su apoyo económico real son las remesas.

*Intelectuales, artistas y especialistas:* Es el prototipo más joven de la muestra, blanco, se asocia con motivaciones cognitivas y culturales —que le otorgan prestigio social, con bajo estatus—, bajos niveles de ingresos, que no satisfacen sus necesidades, con familias estables construidas y, si son reconstruidas, mantienen buenas relaciones con su descendencia. El espacio del ocio está limitado por el acceso económico.

*Directivos, funcionarios y gerentes:* Adultos medios, con recursos económicos —transporte, alimentación, vivienda— y redes sociales robustas —socios que pueden “resolver”—. Enfocados en dirigir, reunirse. Los hombres, con mujeres o amantes jóvenes. Desconectados de la realidad.

En este caso, destaca la diferencia entre blancos y negros. Estos últimos (pocos), son humildes, viven enfocados en la familia y en cumplir con su tarea.

Desde estos prototipos, encontramos la “proyección” de activos o recursos, materiales e inmateriales, que los individuos movilizan en su gestión vital y aquellas barreras, materiales e inmateriales, que impiden el aprovechamiento de oportunidades o la acumulación de activos de los hogares (pasivos).

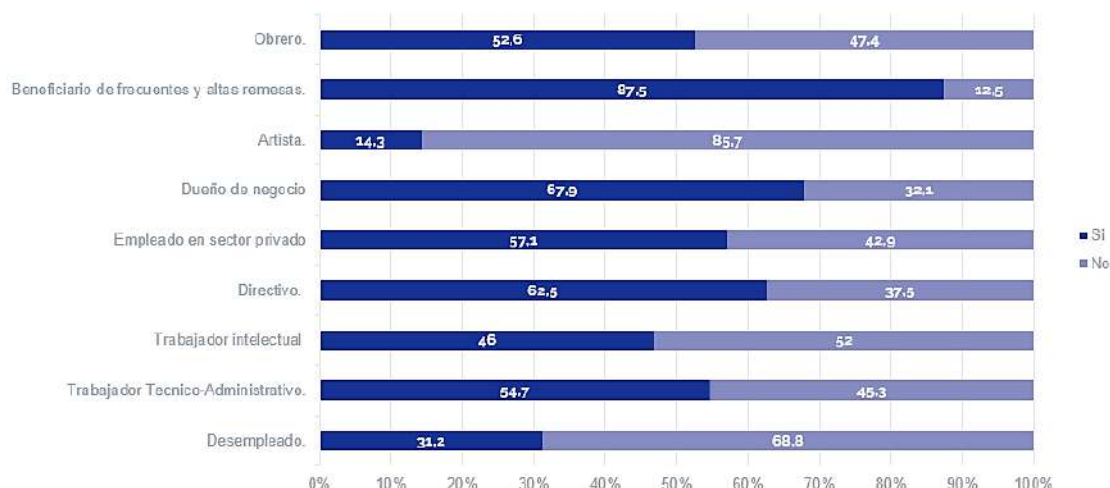
#### *Percepción de la vida cotidiana*

La conceptualización sobre la mejor vida cotidiana también ilustra una gran diversidad de respuestas. Las más frecuentes se asocian con la materialidad de la vida (37,5%), la realización personal (11,1%) y tener salud (10,3%). Esta visión guarda una correlación significativa ( $p=0,018$ ).

La evaluación con la satisfacción con la vida cotidiana (figura 8) coincide intragrupalmente (mayor de 50%). Reportan mayor satisfacción los beneficiarios de remesas, dueños de negocios y directivos; mayor insatisfacción los artistas y desempleados.



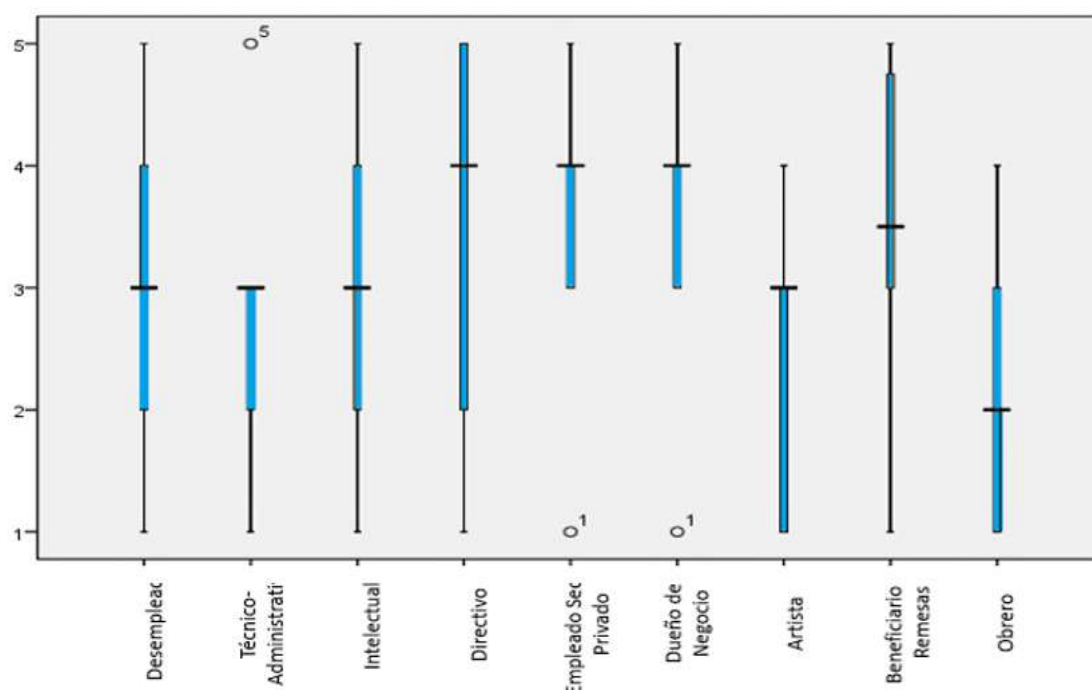
Figura 7 Satisfacción con la vida cotidiana



Al pedirle a los sujetos colocarse en una escalera de 5 peldaños que representa la vida cotidiana (1 y 5, peor y mejor lugar respectivamente), también encontramos coincidencias endogrupales. La figura 8 muestra claramente la existencia de una estratificación social subjetiva, a partir de las posiciones en las que se sitúan los sujetos. Destaca cómo empleadores y empleados del sector privado nunca se colocan por debajo del tercer escalón y se concentran en el cuarto; en tanto los técnicos-administrativos se concentran en el tercero y nunca lo superan.

En términos de concentración de respuestas, se colocan con mayor satisfacción (cuarto lugar) directivos, empleados y empleadores del sector privado. Son los obreros y técnicos administrativos y artistas los que se ubican en el lugar de mayor insatisfacción (segundo escalón).

Figura 8 Satisfacción con la vida cotidiana

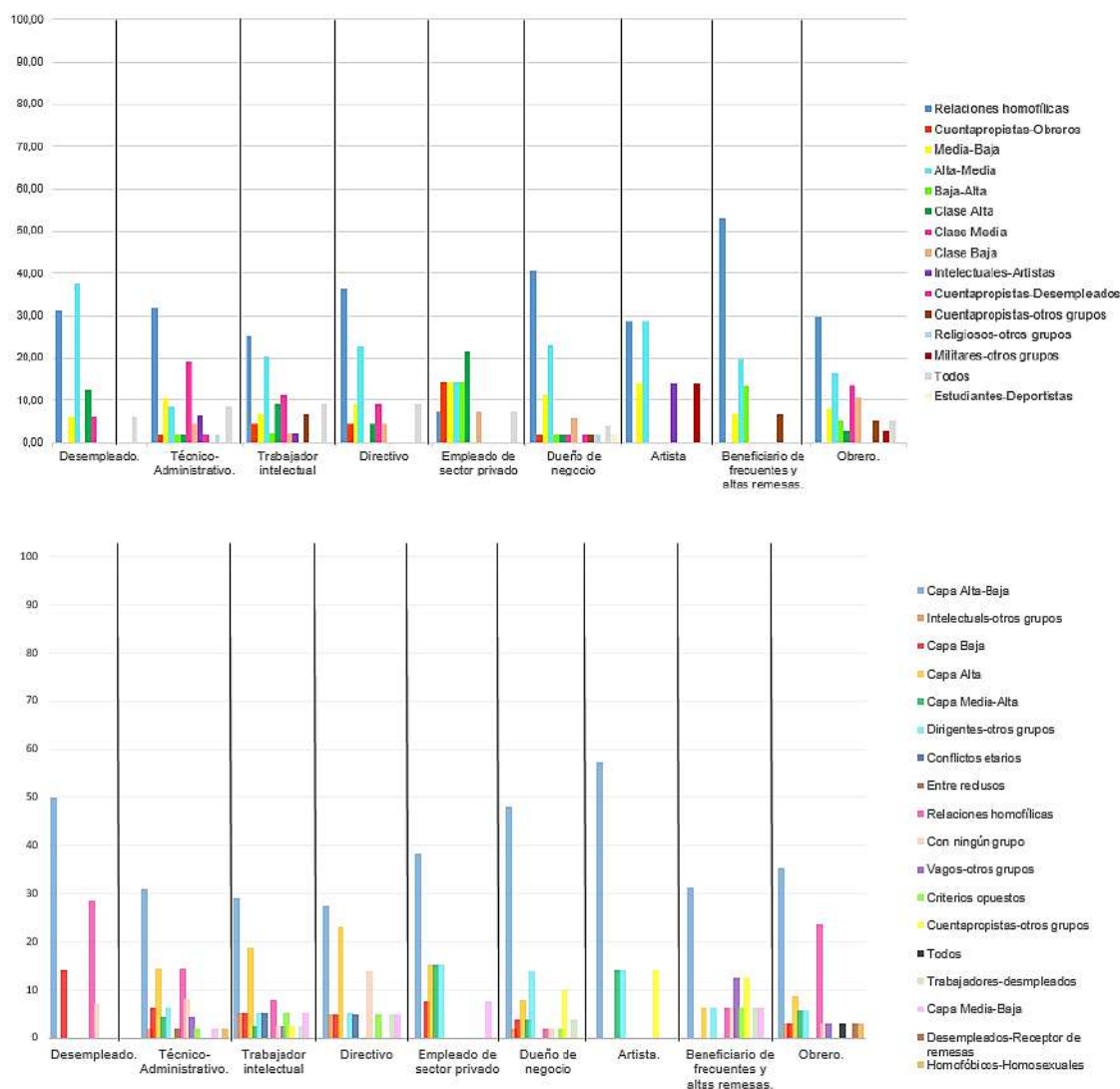




## Relaciones intergrupales

La identificación con respecto a la evaluación de las relaciones intergrupales se abre a la heterogeneidad de respuestas, aun cuando en las mejores relaciones la tendencia es a privilegiar las relaciones homofílicas (es decir, entre los miembros de un mismo grupo), y entre grupos con altos y medios ingresos económicos. En las peores relaciones, hay una clara tendencia a ubicar conflictividad entre los grupos de altos y bajos ingresos. Se activa una evaluación positiva del grupo, desde la comparación con otros.

Figura 9 Evaluación de las relaciones intergrupales



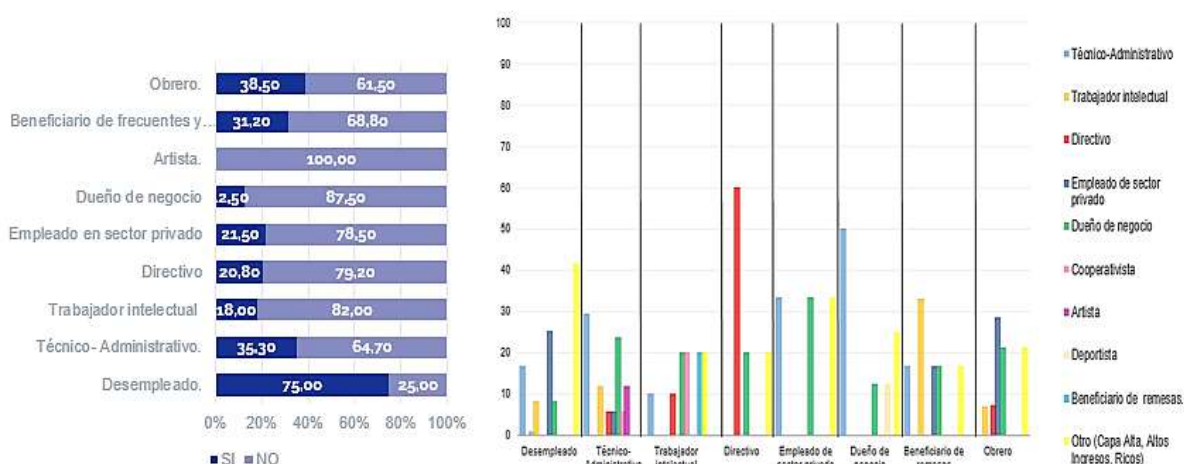
Estos resultados, si bien resultan coherentes con la teoría, alertan sobre conflictividades posibles en nuestra sociedad, especialmente subrayadas a partir de la diferencia de ingresos, cuestión que es justamente la que se acrecienta en el país (al menos visiblemente). Ello, unido a las fronteras grupales percibidas desde las múltiples aristas que se han ido tratando, condiciona un terreno *erosionado* para el diálogo multiactoral. Identificar las diferencias y elementos en tensión, para no reforzarlas, es de suma importancia. Se trata de identificar comunidad de intereses, y contribuir a que *todos ganen* y no haya desbalance de poderes.

## Movilidad grupal

Como se observa en la figura 10, en todos los grupos, sus miembros desean permanecer, con excepción de los desempleados. Resalta el 100% de los artistas, a pesar de las insatisfacciones reportadas con la vida cotidiana.

Dentro de los que quieren moverse de grupo, sus elecciones responden a moverse a otros grupos para obtener mayores ingresos económicos y en el caso de los directivos, una movilidad intragrupal para acceder a mayor nivel de toma de decisiones.

Figura 10 Deseos de movilidad grupal



Al articular tanto los resultados referidos a la vida cotidiana como a movilidad, se sostiene que los sujetos de la muestra combinan los dos tipos de estrategias propuestas por Tajfel ante una comparación social con resultados negativos: la movilidad y el cambio social.

En lo referente a la movilidad, encontramos que el potencial de movilidad de la muestra es bajo, lo cual genera varias hipótesis:

Existe la creencia de que las barreras entre todas las categorías son impermeables o difícilmente permeables, razón por la cual el sujeto no percibe que es posible pasar a un grupo de estatus superior.

Los sujetos de la muestra más bien tienden a: buscar nuevas dimensiones de comparación, redefinir valores adjudicados a determinadas dimensiones (por ejemplo, se varían los criterios de las escalas de prestigio de manera que en algún criterio, el grupo resulte favorecido; o se reconoce desde dónde los grupos están adquiriendo socialmente (externamente) un estatus superior, pero se desvaloriza el criterio que lo sustenta (dirigentes por encima, dadas las ventajas del cargo de dirección y las redes; pero eso no es lo realmente importante; cuentapropistas por encima, por el dinero que poseen, pero lo espiritual proporciona más tranquilidad).

Se estarían desarrollando estrategias que teóricamente se nombran creatividad social y redefinición de los atributos del endogrupo. No obstante, es de alertar que existe una tercera, llamada *competición social*, y que se ha ilustrado —especialmente— cuando

se intenta favorecer al endogrupo en la distribución de recursos y de juzgarlos más positivamente en diversas situaciones. Esta motivación está latente si analizamos los resultados anteriores, que identifican grupos en claras desventajas, todo el tiempo. Esto supone una acción colectiva que fuerza un cambio en las condiciones sociales (cuestión que se expresó en los sucesos del 11 de julio).

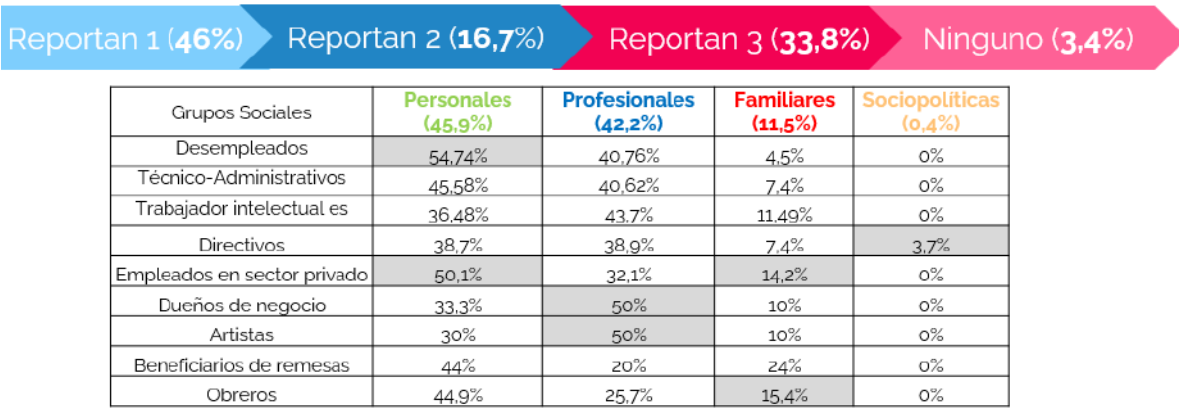
### Proyectos futuros

Los proyectos futuros consisten en la estructuración e integración de un conjunto de motivos elaborados en una perspectiva temporal futura, a mediano o largo plazo, que poseen sentido personal para el sujeto, estrategias que se diseñan para su satisfacción —adecuadas si los sujetos refieren las vías apropiadas, realistas y prácticas que le permiten alcanzar directamente los objetivos propuestos; así como la previsión de obstáculos —internos o externos— en función de su dependencia del sujeto o de situaciones a él ajenas, respectivamente (Domínguez, 2003).

Como se aprecia en la figura 13, es limitada la expresión de proyección futura, el grupo socioestructural de pertenencia no heterogeniza la cualidad motivacional: pocos deseos, concretos, con corte económico. Obreros, artistas y técnicos administrativos son los que los colocan al más largo plazo. Estas cuestiones dan continuidad a hallazgos de investigaciones anteriores (Pañellas, 2020).

Figura 11 Proyectos futuros reportados por los sujetos de la muestra

Proyectos Futuros reportados: **519/861**



La vulnerabilidad se define, tanto desde los individuos o grupos sociales, respecto a sus capacidades para gestionar su propio bienestar, como también, desde un contexto que limita sus posibilidades. En el caso de los proyectos futuros, esta relación se ilustra claramente. Por otra parte, el deterioro motivacional, la escasa alusión a motivaciones espirituales y prosociales, dan cuenta de un universo simbólico que necesita re-crearse.

Figura 12 Acciones, obstáculos y temporalidad asociados a proyectos futuros



## Cierre a modo de debate

La pertenencia a determinados grupos sociales genera identidad social, lo cual modela percepciones y comportamientos que diversifican, objetiva y subjetivamente, la estructura social. Se visualizan los procesos inductivos y deductivos de la categorización, la sanción del reconocimiento social, así como los principios de acentuación, consensualización y ajuste.

Esto conduce a una discriminación que no es necesariamente negativa, sino que cumple —básicamente— la función para la que se produce: distinguir el puesto del individuo en la sociedad. La identificación grupal está basada en la conciencia de identidades compartidas, que presupone que los miembros del grupo tienen esta membresía como parte de sus identidades sociales.

Se refuerza la existencia de límites categoriales claros, no solamente descriptivos sino también evaluativos, el esfuerzo por lograr favoritismo endogrupal, y la movilización de comportamientos de discriminación exogrupal, que alertan sobre las posibles causas y emergencias de conflictos intergrupales. Se subrayan marcadas diferencias de acceso al bienestar cuya base es económica, ventajosas —esencialmente— para el sector privado y quienes acceden a remesas, también para directivos de altos niveles; desventajosas para obreros, técnicos administrativos y artistas. Con respecto a investigaciones anteriores, enfocadas en grupos socio ocupacionales o por niveles de ingreso, los atributos comportamentales de los prototipos no han variado, más bien se reafirman.

La dinámica actual moviliza estrategias de sobrevivencia personal, que tienden al enclaustramiento en redes individuales y grupales. Esta es una tendencia que se sostiene, cuando comparamos con investigaciones anteriores, en esta misma línea (Pañellas, 2020).

Naturalmente, varias dimensiones de los contextos micro-meso-macro, entre las muchas posibles, podrían estar influyendo en las características actuales de las diferenciaciones e incertidumbres sociales que muestran los grupos estudiados. Entre ellas, la falta de

referentes en la comprensión en el socialismo de la tensión entre igualdad y diferenciación social, la necesidad de articular las diferencias y convertirlas en un proyecto sociopolítico común; en el nivel macro, la pandemia de la COVID-19, la crisis mundial y nacional, el nuevo liderazgo de nuestro presidente y sus ministros, los lineamientos de la política económica y social —en especial la actual Tarea Ordenamiento—, el anuncio de mejoras que no se convierten en realidades para el ciudadano común; cambios en el consenso político, procesos contradictorios (centralización-descentralización; apertura-cierre; diálogo-imposición; empoderamiento-paternalismo, urgencia-lentitud); generaciones con vivencias diferentes de la transición socialista, crisis de la institucionalidad (mecanismos socializadores). En el nivel meso, las identidades sociales, insuficientes políticas sociales equitativas, relaciones intergrupales verticales, pasividad, conformismo, juegos. En el nivel micro, redes de apoyo diferenciadas y desiguales, la vivencia de falta de poder para la toma de decisiones, la búsqueda de estrategias de sobrevivencia y desarrollo individuales.

Todo ello, unido a sucesivos cortes de electricidad en la semana previa al 11 de julio en medio de mucho calor, mosquitos y hastío pandémico; en época de semiconfinamiento, donde los espacios públicos de ocio no están disponibles (playas, piscinas, teatros, etc), están prohibidas las fiestas privadas, constituyeron una conjunción de condiciones objetivas y subjetivas que detonaron estos comportamientos colectivos.

Atendiendo al carácter inestructurado de los mismos, la ausencia de liderazgo explícito, el carácter esencialmente emocional que lo acompañó (y acompaña) —aun cuando algunos han defendido cambios concretos en sus propósitos— no consiguen calificarse como movimientos sociales, lo cual sugiere un carácter efímero de su existencia. Cierto que pudiera constituir la génesis de un posterior movimiento social, si no se gestionan las insatisfacciones que han quedado explícitas en los discursos, especialmente participación social, inclusión, información transparente, autocrítica, rendición de cuentas y disculpas públicas, satisfacción de necesidades materiales, eficacia institucional.

En el deseo de mantener el proyecto social socialista cubano, y la paz que nos ha caracterizado, urge:

- atender a estas demandas y no minimizarlas. Esta conducta, además de ingenua, exacerba la emocionalidad negativa de quienes participaron en/ o defienden lo ocurrido.
- no etiquetar grupos. Subrayar categorizaciones sociales acentúa sesgos intergrupales: la discriminación (a nivel comportamental); el prejuicio (a nivel actitudinal); los estereotipos (a nivel cognitivo).
- reconocer la heterogeneidad social y legitimar las voces y discursos diferentes.
- ofrecer informaciones matizadas —y en la voz de los que enarbolan las diferentes posiciones—, transparentes, pertinentes a las necesidades de la audiencia.
- reconocer los errores, porque son humanos; no negarlos. Ello no contribuye a la construcción de confianza y empatía.
- dialogar, haciendo énfasis en los problemas a resolver

En términos de relaciones intergrupales, es necesario propiciar positivas interdependencias en la consecución de metas desde diversas posiciones en la estructura social, lo cual los diferencia en términos de influencia, estatus, responsabilidades y otras ventajas y desventajas según sea el ámbito de análisis. Amplia es la heterogeneidad grupal en el escenario cubano, pero son visibles las semejanzas. Desde el punto de vista discursivo, quienes han emitido discursos como miembros de los acontecimientos de julio 11, han subrayado el deseo de una Cuba renovada e inclusiva, en la que el destierro del gobierno actual no ha estado contemplado, aunque sí la necesidad de nuevas prácticas.

El conflicto es una consecuencia de la organización social y la interdependencia, por tanto, es ineludible. Su presencia ofrece, también, nuevas oportunidades de gestionar el bienestar individual y colectivo. En este minuto, profundamente polarizado, manifestantes-gobernantes parecen ser la diada fundamental. La academia puede contribuir a mediar, directa e indirectamente.

Para ello, nosotros, científicos sociales, también hemos de mirarnos por dentro y transformar modos de operar, entre ellos: visiones academicistas vs visiones profesionales, a veces en contradicción; conflictividad entre los tiempos políticos, académicos y los de la vida social; limitaciones del diseño curricular de nuestras Ciencias Sociales; escasa socialización de resultados y de debates científicos; persistencia de prejuicios y estereotipos intergrupales entre académicos y decisores, que se refuerzan —especialmente— por nuestra dificultad de acceso a información, su compartimentación o la ausencia de retroalimentación de nuestras propuestas.

Pero creemos que es posible lo que parece improbable.



## Referencias

- Abrams, D. & Hogg, M.A. (2004). Metatheory: Lessons from Social Identity Research. *Personality and Social Psychology Review*. 8(2). pp.98–106. [https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0802\\_2](https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0802_2)
- Castro, R. (2011). Clausura del VI Congreso de PCC.
- Díaz-Canel, M. y Núñez, J. (14 de junio de 2020). *Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19*. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/06/14/presidente-cubano-publica-articulo-junto-a-reconocido-cientifico>
- Domínguez, L. (2003). *Psicología del desarrollo. Adolescencia y Juventud*. Félix Varela.
- Dujarric, G. y Vázquez, M. (2015). *Identidad social de sujetos de altos ingresos*. (tesis de diploma). Facultad de Psicología. Universidad de La Habana.
- Eidelson, R. & Eidelson, J. (2003). Dangereous ideas. Five beliefs that propel toward conflict. *American Psychologists*. (58). pp.182-192.
- Fischer, P.; Haslam, S.A. & Smith, L. (2010). If you wrong us, shall we not revenge? Social identity salience moderates support for retaliation in response to collective threat. *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*. 14(2). pp.143–150. <https://doi.org/10.1037/a0017970>
- FLACSO-Programa Cuba. (2020). *Tensión y complicidad entre desigualdades y políticas sociales. Análisis interseccional del conteto cubano 2008-2018*. Acuario.
- Gamoneda, L.S y Pañellas, D. (2022). Identidades sociales. Un análisis bibliométrico. *Estudios del desarrollo social: Cuba y América Latina*. 10(1). [www.revflacso.uh.cu](http://www.revflacso.uh.cu)
- Giménez, G. (1997). *Materiales para una teoría de las identidades sociales*. Vol. 9. Frontera Norte.
- Javaloy, F. (1993). *El paradigma de la identidad social en el estudio del comportamiento colectivo y de los movimientos sociales*. Psicothema.
- Pañellas, D. (2012). *Grupos e identidades en la estructura social cubana*. (tesis de doctorado). Facultad de Psicología. Universidad de La Habana.
- Pañellas, D. (2020). Grupos e identidades sociales en cambio. *Novedades en Población*. 16(3). pp.64-84. <http://www.novpob.uh.cu>
- PCC. (2016 a). *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano del Desarrollo Socialista*.
- PCC. (2016 b). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030*.
- PCC. (2017). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*.
- Reicher, S.D. (1984). The St. Paul's riot: An explanation of the limits of crowd action in terms of a social identity model. *European Journal of Social Psychology*. 14. pp.1-21.
- Rodríguez, D. y Torralbas, J. (2011). Con el catalejo al revés. Grupos e identidades en la estructura social cubana. (tesis de diploma). Facultad de Psicología. Universidad de La Habana.
- Sampieri, R.H. (2018). *Metodología de la Invesigación*. McGraw-Hill Interamrica Editores.
- Tajfel, H. (1984). Grupos humanos y categorías sociales (Herder ed.). Estudios de Psicología Social.
- Tajfel, H. (1978). Differentiation between social groups. *Studies in the social psychology of intergroup relations*. Academic Press.
- Turner, J. (1999). Social Identity salience and Emergence of stereotype. (Material fotocopiado).



## “Pedagogia do oprimido” e a questão do desenvolvimento do Sul global

Breno Augusto da Costa<sup>1</sup>

*Soy, soy lo que dejaron  
Soy toda la sobra de lo que se robaron [...]  
Soy el desarrollo en carne viva  
Un discurso político sin saliva [...]*

*Soy lo que me enseñó mi padre  
El que no quiere a su Patria, no quiere a su madre  
Soy América Latina  
Un pueblo sin piernas, pero que camina, ¡oye!  
Calle 13, “Latinoamérica”*

O objetivo deste capítulo é defender a tese de que o livro de Paulo Freire, *Pedagogia do oprimido*, pode oferecer subsídios para uma concepção crítica do processo de desenvolvimento dos países do Sul global. No decorrer da história das ideias no Brasil a presença freiriana se manifestou primeiro em Angicos, ou melhor, no reconhecimento nacional da relevância dessa experiência político-alfabetizadora. Posteriormente à sua perseguição política e exílio, engendrada pelo Golpe imperial-militar de 1964, houve uma paulatina apropriação de parte de seu pensamento, constituindo o chamado “método Paulo Freire de alfabetização”, especialmente aplicado à Educação de Jovens e Adultos. Com seu retorno definitivo ao país, na década de 80, já reconhecido mundialmente, ele foi celebrado como um grande educador brasileiro. Em 2012 foi nomeado patrono da educação brasileira (Araújo Freire, 2017; Pereira, 2017, 2018).

Freire é reconhecido no âmbito filosófico pelas suas contribuições à libertação do Sul global. Enrique Dussel argumenta que ele é o Rousseau do século XX, todavia é preciso ressaltar que, enquanto o pensador francês elaborou uma pedagogia afeita aos interesses da burguesia; individualista, calcada na separação naturalista entre cultura e natureza, humano e mundo; o brasileiro elaborou uma pedagogia libertadora, dialógica, pautada o processo coletivo de superação da opressão. Na construção da Ética da Libertação o pensamento freiriano aparece, tanto nas reflexões iniciais (Dussel, 1982, vol. III), quanto em seu pensamento maduro (Dussel, 2012, p. 427 e segs.). Por outro lado, no campo do

---

1 Estudiante de doctorado en Filosofía en la Universidad Federal de Uberlândia (UFU, Brasil), becario de la Coordinación de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Actualmente es miembro coordinador de la Asociación de Filosofía y Liberación (AFyL Brasil) e investiga la Historia de la Filosofía Latinoamericana y la realidad brasileña contemporánea. Contacto: brenobac@gmail.com

pensamento descolonial, a obra freiriana aparece como referência àquela que é chamada de “pedagogia decolonial”. Seu pensamento constitui uma referência usada especialmente para se pensar as relações entre opressão, libertação e educação, ética e política (Mignolo & Walsh, 2019; Walsh, 2013).

Nesse texto defenderei que “Pedagogia do oprimido” oferece contribuições para uma concepção crítica processo de desenvolvimento dos países do Sul global. Paulo Freire, filósofo brasileiro, recebeu influências de autores vinculados ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), do qual foi estagiário. Este fato está patenteado nas citações dele aos isebianos Álvaro Vieira Pinto, Alberto Guerreiro Ramos, Roland Corbisier e Hélio Jaguaribe. Ainda que diferentes pensadores arremessem essas matrizes (Arruda & Neto, 2021; Costa & Norões, 2018; Jardimino & Arango, 2020), ainda falta um estudo aprofundado dessa influência brasileira na produção freiriana.<sup>2</sup> Minha hipótese é que, além dessa evidente ascendência teórica, encontramos em sua obra um conjunto de reflexões que convergem fortemente com o campo filosófico que se debruça sobre a questão do desenvolvimento nacional. Note-se, portanto, que a pretensão do texto é abordar filosoficamente o desenvolvimento, e não do ponto de vista da ciência econômica.

Ainda que essas reflexões partam de um texto em específico (*Pedagogia do oprimido*, de Paulo Freire), nosso intuito não é realizar um comentário, muito menos uma exegese, tão comuns na produção acadêmica nacional. O propósito é defender que essa obra é de interesse para pensar uma questão prática do Sul global: o seu desenvolvimento. Para realizar essa investigação, alguns clássicos da história da filosofia brasileira foram compulsados, nada obstante meu foco reflexivo é o desenvolvimento enquanto questão atual e que deve ser debatida de maneira crítica, dada sua importância. Partimos, pois, de outra perspectiva quanto ao mister filosófico: “a filosofia não pensa a filosofia, quando é realmente filosofia e não sofística ou ideologia. Não pensa textos filosóficos, e se deve fazê-lo é apenas como propedêutica pedagógica para instrumentalizar-se com categorias interpretativas. A filosofia pensa o não-filosófico: a realidade” (Dussel, 2011, p.20).

## Notas críticas sobre os termos do debate

É preciso atentar para o correto entendimento de alguns termos, pois a tarefa de defender que “Pedagogia do oprimido” pode contribuir para uma concepção crítica do desenvolvimento brasileiro faz necessário uma compreensão prévia do conceber enquanto tal, além de outros termos. Trata-se de uma imposição do pensamento crítico.

A *consciência crítica* é aquela que procede à crise em seu sentido etimológico, isto é, à separação dos diferentes fatores e motivações que compõem a racionalidade do real. Pode apresentar-se desde formas ilustradas, apreendendo a realidade de maneira clara conceitualmente, até formas populares e “incultas”, sem instrução formal, externando juízos confusos e por vezes contraditórios, com incipiente elaboração conceitual. A sua antípoda, fonte do *pensar ingênuo*, é aquela que representa a realidade a partir de um impressio-

---

2 Uma exceção é Diego Morollón del Rio (2018), autor espanhol que sob a supervisão de Enrique Dussel realizou uma tese de doutorado, posteriormente publicada como livro, em que investigou as raízes da filosofia latinoamericana e caribenha na obra freiriana até 1970.

nismo-sensitivo simplório; ao invés de perceber-se ente entre outros entes, animados, inanimados ou pertencentes ao ser social, devendo por isso ponderar acerca das determinações que a afetam, manifesta uma certeza quase fanática acerca das posições que adota desde um ponto de vista mágico da realidade. Também pode apresentar-se tanto ilustrada quanto inculta. A distinção entre consciência crítica e ingênua é esquemática; modelos puros destas formas de pensar só existem no mundo das Ideias platônicas. Na existência humana concreta uma pessoa apresenta pensamentos e comportamentos que se inserem de maneira mais ou menos próxima a uma das polaridades que forma o *continuum* consciência ingênua e consciência crítica. Em termos práticos, portanto, é possível de fato distinguir a criticidade da ingenuidade, ainda que a cotidianidade imponha uma inevitável dose de indefinição e controvérsia (Pinto, 2020, vol. I). Ao enunciar sobre o desenvolvimento, assim como sobre qualquer outra questão, a consciência refletirá o pensamento preponderantemente crítico ou ingênuo, característico de sua consciência.

Das diferentes formas como se expressa a crítica, uma delas é concretizada pela busca da clareza terminológica. Conceituação, concepção, definição e significado são utilizados muitas vezes como sinônimos, como termos equivalentes pura e simplesmente, todavia uma diferenciação nem um pouco sutil deve ser estabelecida.

Feita esta propedêutica, vale destacar que o conceito de *concepção* deve ser entendido à luz de uma filosofia da crise (Santos, 2017). Não se trata simplesmente de conceituar o desenvolvimento em seu âmbito teórico, mas também compreender seus desdobramentos práticos. Buscar em *Pedagogia do oprimido*, contribuições para uma concepção crítica do processo de desenvolvimento equivale à tarefa de extrair de seu texto conceitos e teses que podem ser utilizados como ferramentas para elaborar de forma mais crítica a plataforma conceitual do desenvolvimento. Que seria, porém, o desenvolvimento? Se somos o desenvolvimento em carne viva, tal como indica a música da epígrafe, esta resposta seria obtida através da descrição de nossa realidade.

Há quase um século o discurso desenvolvimentista tem constituído parte importante da discursividade política e da ciência econômica brasileira. Para Roland Corbisier (1968) o desenvolvimento, e seu antípoda, o subdesenvolvimento, sempre existiram, mas só a partir da Segunda Grande Guerra Europeia (1939-1945) houve a consciência deste contraste nestes termos e em bases científicas. Vieira Pinto defende algo similar ao afirmar a seguinte tese: “o subdesenvolvimento tem de ser apreciado em termos históricos relativos, mas, na verdade, é um conceito de ordem existencial, cujo fundamento, em última análise, são as condições materiais em que vive o homem” (2020, vol. I, p.103). O pensamento do autor é que a divisão do mundo em centro e periferia é conjuntural, trata-se de um fato político. Já a condição de uma sociedade enquanto desenvolvida ou subdesenvolvida é econômica, referindo-se às condições existenciais em que vivem as massas: se em penúria, desigualdade e opressão, temos o subdesenvolvimento. Por outro lado, partindo dessas bases vieirianas, eu entendo que uma nação poderá ser considerada desenvolvida se apresentar abundância produtiva; exercício do trabalho-para-si, tanto no âmbito nacional, quanto individualmente o trabalhador; fruição das mais adiantadas formas tecnológicas; acesso de maneira justa e

igualitária aos bens materiais e espirituais produzidos pela Humanidade, possibilidade de realizar a humanização mais plena permitida por seu período histórico.

Claro está que, nesses termos, o Brasil e a América Latina não representariam o desenvolvimento em carne viva, mas o subdesenvolvimento não menos escancarado. A música, porém, não se equivoca; temos sido, desde 1492, ano do encobrimento do Outro, a outra face da modernidade, a outra face do progresso, a outra face do desenvolvimento. O desenvolvimento não nosso, mas dos europeus. Frantz Fanon expressa tal fato dizendo que “o bem-estar e progresso da Europa foram construídos com o suor e os cadáveres dos negros, dos árabes, dos índios e dos amarelos” (2005, pp.116-117). Portanto aquela conjuntura que trouxe Vieira Pinto é elemento metodológico importante para a correta compreensão da realidade subdesenvolvida.

O discurso aqui produzido sobre o desenvolvimento é “Outro” perante as análises estritamente economicistas e ingênuas sobre o tema. O foco não é um conjunto de índices estatísticos, por vezes falaciosos, nem os reduzidos limites reflexivos de uma ou outra ciência particular, mas a segurança que só a apreensão da existência humana concreta pode provocar. A despeito de quaisquer índices economicistas, temos a existência humana concreta e sua libertação como critério básico para a aferição do desenvolvimento. Esta proposta, portanto, parte da concepção existencial do desenvolvimento, de Álvaro Vieira Pinto e Roland Corbisier, e rumo à libertação do Sul global.

Ora, esta investigação tomará Paulo Freire como referencial para uma concepção mais crítica do desenvolvimento, pois à medida em que este processo se refere às condições de existência das massas de um país, uma pedagogia que contribui para a transformação da realidade social é pressuposto para sua consecução.

### **“Pedagogia do oprimido” e a questão do desenvolvimento do Sul global**

Existem algumas razões bastante evidentes através das quais é possível defender “Pedagogia do oprimido” como subsídio para uma concepção crítica do desenvolvimento. A primeira a se considerar é a formação acadêmica freiriana. O patrono da educação brasileira compôs o quadro de estagiários do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Essa instituição foi criada com a finalidade de aplicar as categorias das ciências humanas e sociais, especialmente sociologia, política, história, economia e filosofia ao estudo do desenvolvimento do Brasil. Acredito que o ISEB foi uma instituição pioneira na sistematização da descolonização cultural no Brasil, na elaboração de uma teoria crítica e na produção de um certo pensamento libertador, ainda que vertido em terminologia desenvolvimentista. De fato, os filósofos Álvaro Vieira Pinto (1909-1987) e Roland Corbisier (1914-2005) chegaram a propor a “Filosofia do Desenvolvimento” como disciplina filosófica autônoma e dotada de sentido libertador. Inclusive foi devido a este caráter libertador compartilhado pelos isebianos que a instituição foi combatida veementemente pelas forças opressoras do povo brasileiro. Tão logo eclodiu o Golpe imperialista-militar de 1964 ela foi invadida, depredada e fechada. Desde então, surgiu uma literatura especializada em detratá-la, distorcer suas

propostas e o pensamento de autores a ela vinculados. Não poderemos, entretanto, aprofundar esta tese nos limites deste capítulo.

Em relação ao nosso foco, foi no ISEB que Freire teve contato com as ideias de Álvaro Vieira Pinto e Alberto Guerreiro Ramos. É desses autores a concepção filosófica e sociológica da conscientização, um dos conceitos-chave de sua obra (Freire, 1979, p. 93 e segs.). Já os conceitos de situação-limite, consciência ingênua e consciência crítica, ser mais, além de outros, foram todos apropriados de Vieira Pinto, chamado por ele de “mestre brasileiro” (Freire, 2016, p.101). Não se trata plágio ou assimilação indevida, mas apenas consequência natural do fato de ele ter se baseado nas reflexões vieirianas, mas em muitos pontos prosseguindo um caminho próprio, por exemplo em relação à consciência ingênua: suas reflexões ressaltam o pensamento mágico, ao invés de cotejar os trinta e três traços da ingenuidade, cuja analítica existencial foi feita por Vieira Pinto (2020, vol. I). Já o conceito de “ser mais” também é oriundo deste mesmo autor, todavia vertido como “mais ser” em suas reflexões originais sobre as situações-limite e seu significado político e existencial nos países subdesenvolvidos (Pinto, 2020, vol. II). Freire indica que um dos livros desse filósofo, intitulado “Ciência e existência”, é fundamental para a compreensão da pedagogia problematizadora.

Esse argumento elucida-nos parte do “porquê” Paulo Freire contribuir para o desenvolvimento do Sul global: em suas raízes teóricas encontramos autores com forte preocupação com a questão do desenvolvimento, o que conseqüentemente ecoará em sua produção.

Passaremos agora à consideração do “como”, sobre as formas concretas através das quais os subsídios ao desenvolvimento podem ser vislumbrados em “Pedagogia do oprimido”. Para tanto poderíamos partir da relação entre subdesenvolvimento e inautenticidade. A região subdesenvolvida não pensa, ela é pensada. Ela não é sujeito do saber, mas objeto. Ela não cria o conhecimento, mas aprende o conhecimento criado por outrem. Ela não tem pensadores ou filósofos, mas professores do pensamento e da filosofia estrangeira. O pensamento que por lá é cultivado é determinado a ser inautêntico.

O tema da inautenticidade intelectual e fenômenos correlatos, como o mimetismo, a transplantação de ideias, o bovarismo e o filoneísmo, que culminam em um pensamento pouco ou nada original, foram tratados em diversas ocasiões na história das ideias latinoamericanas. Poderíamos elencar ou expressões que se referem a este quadro, como a “torre de marfim”, em que se encerram os pensadores a meditar sobre questiúnculas, em detrimento das graves questões que tangem a comunidade concreta que os circunda (Dussel, 2012); a “capela dos aristocratas eleitos”, que é anti-filosófica por excelência, pois afastam-se do real, sendo cedo ou tarde ultrapassados pelos acontecimentos (Corbisier, 1978); o filósofo do país subdesenvolvido atuando como “escrivão no tabelionato das ideias”, em que a cultura é vista como um cartório e o papel que é reservado a ele é o de anotar o mais fielmente o possível o pensamento dos estrangeiros (Pinto, 2005, vol. I).

Há uma forte relação entre inautenticidade e subdesenvolvimento, tal como mostra os debates sobre o tema entre o peruano Augusto Salazar Bondy e o mexicano Leopoldo Zea e, uma década antes, entre os brasileiros Roland Corbisier e Álvaro Vieira Pinto. Uma tematização de cada uma destas posições, que convergem em várias das teses defendidas,

foge ao nosso escopo. Nosso intuito ao elencá-las é indicar que há uma relação entre o estado de desenvolvimento de uma nação e o grau da autenticidade de sua cultura em geral. Ora, se o subdesenvolvimento enquanto situação global de uma nação suscita em seus habitantes uma consciência predominantemente ingênua e, portanto, inautêntica, o processo de desenvolvimento promove o pensamento autêntico. Ao passo em que a pedagogia libertadora proposta por Freire trata da conscientização do oprimido visando a superação de sua contradição com o opressor por meio da libertação, ela se converte em um *fator contribuidor* de primeira ordem ao processo de desenvolvimento nacional.

A conscientização é elemento importante ainda em outro sentido: Paulo Freire (2016) indica como sendo dois os principais pressupostos da educação dominadora; a contradição que opõe educador e educando e a não-conscientização da realidade existencial em que ele vive. Por sua vez, a libertação constitui-se a partir de posição oposta. Refletir sobre o tema permite indicar dois argumentos acerca da contribuição freiriana para o desenvolvimento nacional.

À medida em que é realizada uma prática distinta à verticalização que separa educador e educando, a atitude qualificadora do fazer educacional também se transforma: se antes vigorava uma prática bancária, propícia à dominação, que representa pedagogicamente o exercício da autoridade cega à alteridade, por meio da horizontalização dessa relação vigora a pedagogia libertadora. Freire é radical e traz um imperativo forte decorrente daí: enquanto a pedagogia da dominação desenvolve um ensino bancário, autoritário, deposita o saber —o saber propício à dominação, enfatiza-se— no educando e desenvolve saberes *sobre* o educando, a pedagogia da libertação desenvolve um ensino dialógico, pensando *com* o educando, sobre sua realidade concreta. Uma forma de educação inculca no educando os saberes que necessita para mantê-lo cativo na situação de dominação, a outra desenvolve junto a eles os saberes que são eliciados pela sua condição de ser cuja vocação histórica e ontológica é a de ser mais humanizado.

Esse primeiro pressuposto aproxima Paulo Freire de Álvaro Vieira Pinto (1956, 2020), que se diferencia dos demais isebianos pela sua concepção acerca do papel das massas em relação ao desenvolvimento nacional. Ele entende que elas constituem o verdadeiro agente histórico da transformação social, e não as elites ilustradas; portanto ao invés de um desenvolvimento feito *para* elas, através do empenho dos grupos dirigentes, é esperado destes um papel de engajamento e proximidade intelectual, existencial e ideológica com elas. O desenvolvimento libertador, pois, envolve uma humanização das condições de existência das massas, o que implica no aumento de sua participação política.

O segundo pressuposto, o da não-conscientização da realidade em que vive o educando, é talvez o mais deletério para o desenvolvimento nacional. Uma educação assentada nesta base impede qualquer possibilidade de desenvolvimento autêntico, pois o *projeto* de transformação da realidade, que é um aspecto deste processo, decorre da conscientização que a comunidade nela inserida tem. Segundo Álvaro Vieira Pinto: “a essência do projeto consiste no modo de ser do humano que se propõe a criar novas condições de existência para si” (2005, vol. I, p.54). Ora, se ele almeja criar novas condições, é porque conhece as atuais e julga-as como necessárias de transformação. A consciência da realidade, portanto, em sua objetividade e historicidade, considerando também o papel do trabalho humano,



é fundamental para o projeto crítico, pois se trata de uma de suas condições. A não-consscientização da realidade circunstante é uma medida de precaução dos grupos dominantes, pois conscientizar-se significa apropriar-se do real, tomar uma posição ante a ele e por isso abrir a possibilidade de projetar determinado ser futuro. A conscientização da realidade é condição para o desenvolvimento, pois este processo de melhoria das condições de existência das massas depende da geração “do mais-ser do futuro em relação ao ser do presente” (Pinto, 2020, vol. I, p.104).

Outro argumento reside no último capítulo de “Pedagogia do oprimido”, que é devotado especialmente à elaboração de uma teoria da revolução. Seguindo a argumentação que contrapõe opressão e libertação, presente no decorrer de todo o livro, ele parte de um exame da ação conservadora e contrarrevolucionária para chegar finalmente à ação revolucionária, apresentando seus caracteres e condições. Ainda que sejam claros seus propósitos, e não raras suas alusões ao conceito de revolução, ele emprega o termo ação cultural dialógica para referir-se a ela, mas por quê? No mesmo livro ele afirma que:

o diálogo crítico e libertador [...] tem de ser feito com os oprimidos, qualquer que seja o grau em que esteja a luta por sua libertação. Não um diálogo às escâncaras, que provoca a fúria e a repressão maior do opressor. O que pode e deve variar, em função das condições históricas, em função do nível de percepção da realidade que tenham os oprimidos é o conteúdo do diálogo (Freire, 2016, pp.95-96).

É, portanto, estratégica a omissão, ou melhor, a “implicitação”, da revolução no título e no corpo do texto deste capítulo. Ele deixa claro reiteradas vezes, porém, a equivalência entre ação dialógica e ação revolucionária. À medida em que o processo de desenvolvimento consiste em transformar o ser da nação de subdesenvolvida em desenvolvida, é possível interpretar tal mudança qualitativa como revolucionária, tal como argumenta Álvaro Vieira Pinto (2020, vol. II, pp. 160-166, 575-594). Por sua vez, Roland Corbisier (1968) tal vez se debruça sobre o tema.

Outro elemento através do qual encontramos em “Pedagogia do oprimido” um referencial mais crítico para o *desenvolvimento* consiste nas reflexões que Freire faz sobre esse conceito ele mesmo. Ao abordar a invasão cultural no bojo da ação antidialógica, as reflexões sobre o desenvolvimento surgem quando o autor aponta que uma implicação da invasão é que “o ponto de decisão da ação dos invadidos está fora deles e nos dominadores invasores” (2016, p.247). Ora, se o ponto de decisão está fora dele, portanto, a decisão não é para ele, isto é, não cumpre suas finalidades para si mesmo, mas para outrem, portanto não pode haver desenvolvimento socioeconômico nas sociedades duais, reflexas e invadidas. O critério básico, primordial, proposto por Freire para auferir o desenvolvimento “está em sabermos se a sociedade é ou não um ‘ser para si’” (2016, p.249). Ele ressalta a importância de se diferenciar a mera modernização do desenvolvimento, pois esse primeiro processo cifra-se na transformação das estruturas econômicas e sociais de um país satélite induzida pela nação dominadora: “é como se a metrópole dissesse e não



precisasse dizer: ‘façamos as reformas, antes que as sociedades dependentes façam a revolução’” (2016, p.249).

Essa noção de “ser para si” relaciona-se à soberania e autodeterminação política dos povos. Minha hipótese é que é também ela deriva da influência exercida por Vieira Pinto sobre ele, através do conceito de trabalho para si. O país subdesenvolvido, argumenta o filósofo, padece de um tipo particular de alienação cuja apreensão é vetada ao pensador metropolitano; a alienação internacional do trabalho (2020, vol., II, pp.204-211). Se, do ponto de vista da relação entre trabalhador e patrão, o primeiro tem expropriados os advindos do seu trabalho em benefício do segundo, do ponto de vista das relações internacionais marcadas pelo imperialismo, a nação pobre serve como trabalhador pobre para a nação rica, que lhe toma os frutos do trabalho de seu povo. Ainda segundo Vieira Pinto, a principal riqueza do país pobre é a “capacidade de fornecer trabalho a si mesmo” (2020, vol. II, p.438).

O trabalho para si, executado por uma nação em esforço de desenvolvimento, transforma a atividade dos oprimidos: se antes suas mãos se estendiam em súplica para pedir esmolas, muitas vezes oriundas da expropriação da labuta das massas trabalhadoras, no decorrer do processo de desenvolvimento ocorre uma transformação desta fato: Paulo Freire cita São Gregório de Nissa “Tal vez dê esmolas. Mas, de onde as tiras, senão de tuas rapinas cruéis, do sofrimento, das lágrimas, dos suspiros? [...]. De que vale consolar um pobre, se tu fazes outros cem?” (2016, p.64).

Retornando à proposta de Paulo Freire, ele destaca duas condições para o desenvolvimento: “1) que haja um movimento de busca, de criatividade, que tenha, no ser mesmo que o faz, o seu ponto de decisão; 2) que esse movimento se dê não só no espaço, mas no tempo próprio do ser, do qual tenha consciência” (2016, p.247). A partir daí ele afirma que “se todo desenvolvimento é transformação, nem toda transformação é desenvolvimento” (2016, p.247), estabelecendo que desenvolver é um atributo exclusivo do ser social e logo mais argumentando acerca da diferenciação desse processo e a modernização.

O desenvolvimento, invés de um processo meramente econômico, é um processo existencial, portanto a obra do autor serve para ampliar o engajamento das massas no processo de superação histórica. Se Vieira Pinto (1956) tem razão ao propor como quatro as teses principais acerca do desenvolvimento, ou seja, para que haja desenvolvimento nacional é preciso que haja também uma ideologia do desenvolvimento; que ela seja um fenômeno de massas necessariamente; que este processo é função da consciência delas; e que essa ideologia deve proceder da consciência das massas, então deduz-se que “Pedagogia do oprimido” tem papel fundamental no

processo desenvolvimentista à medida em que Paulo Freire coloca como primordial a participação popular no processo de libertação-desenvolvimento.

### Imersibilidade como categoria crítica

A leitura de Paulo Freire, claro está, fornece-nos diferentes contribuições à questão do desenvolvimento; contribuições que nos leva a tomá-lo de maneira mais autêntica à medida em que trata da situação existencial concreta do ser humano. Todavia eu percebo que é possível induzir outra contribuição, desta vez a partir da interpretação da “imersibilidade” como categoria filosófica.

Os conceitos de “imersão”, “emersão” e “inserção” são fundamentais no inventário conceitual de “Pedagogia do oprimido”, assim como “humanização”, “introjeção”, “necrofilia e biofilia”, dentre outros. Uma apreciação correta da obra freiriana envolve colocar em primeiro plano esses conceitos.

A imersão se vincula à adaptação, à acomodação, à domesticação, ao ajuste do oprimido à engrenagem da estrutura dominadora. Na linha argumentativa freiriana ela possui múltiplas determinações, como a educação bancária, que tolhe a vocação histórica e ontológica de ser mais humanizado; e a introjeção, que torna o oprimido hospedeiro do opressor. A realidade opressora determina ontologicamente a imersão, à medida em que “ao constituir-se como um quase mecanismo de absorção dos que nela se encontram, funciona como uma força de imersão das consciências” (Freire, 2016, p.74).

É possível vislumbrar a concepção de “gradações de imersão” em Paulo Freire, quando ele indica que a população camponesa tende a apresentar uma consciência mágica caracterizada como sendo “quase imersa na natureza” (2016, p.91), ou seja, aderida a ela. Seu mundo ontológico é o latifúndio, e sua atividade restringe-se a esse âmbito. Isto justifica que sua teoria revolucionária tenha como uma das tarefas primárias a conscientização de que campesino se perceba como *humano* proibidos de *estar sendo* (2016, p.268).<sup>3</sup> Por outro lado, eu concebo que especialmente grupos ilustrados, ou aqueles que exercitaram brevemente a crítica, têm certa apreensão da realidade social a ponto de perceberem-se imersos sem, entretanto, culminarem em uma *emersão*, que será apresentada logo mais. É uma tarefa crítica importante explicitar os porquês de determinada pessoa ou grupo optarem pela imersão apesar de perceberam-na. Já foi citado o medo como um deles, assim como os privilégios, ou a necessidade de protegê-los, que ocorre através da manutenção das relações de poder vigentes. É válido também conceber a “*integração*” como distinta da imersão, ainda que a ela relacionada. Por meio dela caracterizaríamos aqueles que, tendo consciência crítica da situação opressora, agem praticamente, politicamente e existencialmente como peça da engrenagem dominadora. Segundo Freire: “somente quando os oprimidos descobrem, nitidamente, o opressor, e se engajam na luta organizada por sua libertação, começam a crer em si mesmos, superando, assim, sua ‘convivência’ com o regime opressor” (2016, p.95). A imersão, portanto,

3 Isso elicia-nos a seguinte questão: no Brasil de hoje, predominantemente urbano —ainda que permaneça a questão rural—, qual seria a conscientização primordial, o ponto de partida da pedagogia libertadora na atualidade?

pode assumir vários graus, desde a mais intensa aderência à realidade opressora, como se o imerso fosse uma engrenagem, uma peça a mais no funcionamento do sistema político que mói pessoas, passando pela integração daqueles que tem consciência desta realidade, mas, ainda que em alguns casos vislumbrado uma realidade outra, pouco fazem para alterar sua forma de vida ou essa realidade, até formas em que a convivência com o sistema opressor pode ocorrer *criticamente* maneira mais ou nítida no que se refere a essa forma de representação do real.

A imersão provoca diversos efeitos existenciais no oprimido; Freire, ao defender a tese de que a situação de opressão se baseia na dependência opressor-oprimido, elenca alguns deles: a violência que eles exercem horizontalmente em desfavor dos outros oprimidos;<sup>4</sup> a atração que eles têm pelo dominador, que é agravada pela falta de reconhecimento de si mesmos; a autodesvalia que eles têm, nutrida pelas introjeções que lhe incutam o opressor; e a postura fatalista diante da condição de domínio, que provoca vários mitos e justificativas relacionadas à aceitação da realidade como é.

A imersão relaciona-se à pedagogia bancária: já apontamos anteriormente que um dos pressupostos desta é a não-conscientização do mundo; isso fere os princípios mesmos da teoria freiriana do conhecimento: “só existe saber na invenção, na reinvenção, na busca inquieta, impaciente, permanente, que os homens fazem no mundo, com o mundo e com os outros” (Freire, 2016, p.105). Pautando-se na anestesia, na inibição do poder desvelador do mundo e criador do conhecimento do educando, a educação bancária pretende manter a imersão. A imersão não é facilmente superada, pois ancora o oprimido através de um temor que possui múltiplas determinações: tanto da repressão que o opressor pode —e vai— utilizar para defender seu domínio, quanto o medo da liberdade, pois o oprimido hospeda-o em si.

Enquanto a *imersão* está relacionada à sensibilidade, à consciência de quem sabe que sofre, a *emersão* se relaciona ao conhecimento da razão desse sofrimento, das necessidades que a pessoa tem para superá-lo. Tal como sugerido logo acima, a imersão expressa-se em distintos graus; enquanto o ser imerso não pode “admirar” o mundo, pois está aderido a ele, o integrado e o incluído podem apresentar mais ou menos rupturas no que se refere a tal aderência; todavia o emerso apresenta certa diferenciação qualitativa, pois pode objetivá-lo e transformá-lo através do trabalho.

O processo de emersão é crítico em dois sentidos: no de proceder à crise, à apreensão da realidade com os múltiplos fatores que a caracterizam e a atualizam para que seja como é; mas também é crítico no sentido de ser um momento grave no processo político de uma comunidade ou no processo biográfico de uma pessoa. É um momento de fragilidade à conquista, pois se os dominadores não podem aniquilar a capacidade de “ad-miração” do mundo inerente a qualquer ser humano, então eles se arvoram em mitificá-lo, para que o oprimido tenha uma visão falsa da realidade. Os exemplos

de mitos que Paulo Freire oferece (2016, p.217 e segs.) nos sugerem a possibilidade de diferenciar a ideologia do mito, ou melhor, de empregar diferentemente tais conceitos.

Recentemente a obra de Paulo Freire foi protagonista de uma das investidas dos dominadores do povo brasileiro. Em um contexto de recrudescimento do discurso conservador e das práticas econômicas entreguistas, o Patrono da Educação Brasileira foi invectivado como o grande responsável pelas falhas de nosso sistema educacional. A escola, dizem os representantes dos bons costumes, não pode ser espaço para ideologias. Deve ser neutra e volta estritamente para o ensino. O que não contam os representantes da “Escola sem partido” é que sua finalidade precípua é transformar a educação para que ela se devote estritamente ao ensino de sua ideologia reacionária.

A consciência crítica fez-se presente especialmente mostrando que não é possível a existência de neutralidade ideológica. Entendemos que a melhor teoria da ideologia para a explicação de tal quadro foi feita por Álvaro Vieira Pinto (1956). Ele entende que no decorrer do processo nacional brasileiro, com as primeiras iniciativas de desenvolvimento, o grau de consciência das massas se transformou. Se antes havia uma consciência sensitiva, que sofria e sabia que sofria, ela passou a ter uma consciência representativa: agora ela sofre e sabe o porquê disso. Tal processo, porém, não é apenas psicológico, no sentido de a pessoa ou grupo ser dotado de ideias, mas também sociológico, no sentido de agir em função dela. Ora, se a face psicológica da ideologia indica a posse, por parte da pessoa, de uma ideia, então a face sociológica indica que a pessoa é possuída por essa ideia, atuando socialmente e objetivamente em função dela. Portanto o estudo da ideologia e sua concepção nos mostra um fenômeno mais amplo que um mero discurso falsificado acerca da realidade.

À luz desse entendimento, portanto, ao invés de empregarmos a expressão “ideologia da meritocracia”, seria mais adequado “o mito da meritocracia”, reservando o termo ideologia ao substrato das ideias-força que embasa tal mitificação da realidade. Com isso em nada muda o estatuto de ingenuidade e falsidade do discurso meritocrático, mas muda a nossa forma de apreendê-lo: trata-se de um mito e que, portanto, deve ser desfeito. Alguns mitos, pela perniciosidade que representam à nação e ao povo brasileiro, devem ser desencarnados, despojados de qualquer ímpeto vital destrutivo dos interesses nacionais.

A educação problematizadora visa o constante desvelamento da realidade, o que determina a emersão, consequentemente. De fato, a conscientização parece ser a condição tanto do processo de emersão quanto, posteriormente, de inserção crítica na realidade, pois Freire afirma que a descoberta nítida do opressor e a luta organizada pela libertação é que permite a crença em si mesmos nos oprimidos e a posterior superação da convivência com o regime opressor (2016, p.95).

Outro aspecto a se destacar, ainda a respeito da emersão, é que ela pode relacionar-se a um processo libertador: Freire afirma que a realidade opressora funciona como uma força de imersão das consciências, domesticando os imersos na situação de dominação em vigor. A libertação “de sua força exige, indiscutivelmente, a emersão dela, a volta sobre ela” (Freire, 2016, p.74). Contudo, por opção, conveniência pessoal ou de classe, medo de liberdade, aderência ou qualquer outro motivo, aquele que

emerge não necessariamente se engaja na luta pela libertação coletiva. Todavia, como fator condicional, aquele que se liberta deve emergir da situação opressora. Em outras palavras: toda libertação é resultado de uma forma de emersão, mas nem toda emersão resulta em libertação.

Outro elemento importante da emersão relaciona-se à historicidade. Freire (2016) defende a tese de que a educação libertadora se funda, também, neste atributo da consciência crítica, que a permite apreender o real em sua mobilidade histórica. Essa modalidade educacional, desta forma, aumenta a consciência crítica do educando. Ora, privado da historicidade, o ser humano não pode assumir a vida, “e, porque não a assume, não pode construí-la” (Freire, 2016, p.150). Deduz-se daí que o processo de aquisição da historicidade equivale a uma acumulação que rumo à emersão.

A antropologia filosófica freiriana lega-nos outro aspecto da emersão: diferenciando o ser humano do animal, ele afirma que enquanto estes são seres do puro fazer, que não admiram o mundo, mas apenas imergem nele, o humano “pelo contrário, como seres do quefazer ‘emergem’ dele e, objetivando-o, podem conhecê-lo e transformá-lo com seu trabalho” (Freire, 2016, p.195).

Quanto ao aspecto social do tema, a emersão é um processo delicado, pois suscita a manipulação ideológica exercida pelos grupos dominadores. Antes dela, na imersão, há apenas seu esmagamento, sua submissão. No processo em que as massas se conscientizam do porquê de seu sofrimento, podem buscar razões e representá-las idealmente, a manipulação surge como um expediente de domínio.

Segundo Freire, “a *inserção* é um estado maior que a *emersão* e resulta da conscientização da situação. É a própria consciência histórica. Daí que seja a conscientização o aprofundamento da tomada de conscientização, por sua vez, de toda emersão” (2016, p.168). Itera-se aqui o papel desempenhado pela conscientização. Por outro lado, enquanto a *emersão* está relacionada ao conhecimento da razão das necessidades, à consciência representativa do porquê das situações-limite, a *inserção crítica* relaciona-se à ultrapassagem da “consciência real” pela “consciência possível”.

Freire entende que a *inserção crítica* e a ação se equivalem à medida em que a consciência crítica determina a ação-reflexão em detrimento do mero ativismo, que negligencia a teorização, e da “palavreria”, do verbalismo, do “blá-blá-blá” que caracteriza a anulação da prática efetiva sobre o real. A inserção caracteriza a atividade do oprimido que objetiva<sup>5</sup> sua realidade e simultaneamente atua sobre ela; é por isso que a emersão só ocorre a partir do pensamento crítico, pois a imersão é caracterizada pelo vazio ingênuo que dicotomiza pensamento e ação.

A inserção pode ocorrer através do marcador classe (Freire, 2016, p.222), ou melhor, da união e organização dos oprimidos em torno deste marcador. Outros, porém, poderiam ser aqui arrolados, como o marcador gênero, raça e nação, por exemplo. Freire também discute a questão da inserção à luz da sua teoria da revolução, indicando que uma

---

5 No sentido da apreensão da objetividade do real; conferir Álvaro Vieira Pinto (2020, vol. II). O mesmo pode ser dito a respeito da historicidade, anteriormente abordada.

mudança qualitativa na percepção de mundo do oprimido, o que é feito pela práxis autêntica, tende a ameaçar os interesses do dominador, pois ela implica a inserção crítica. Eis, concebe Freire, o porquê de os movimentos contrarrevolucionários fundarem-se na invasão cultural, que é um dos advindos da inautenticidade cultural.

Feita essa descrição da imersão, emersão e inserção crítica, cumpre questionar o porquê do emprego de “imersibilidade”, concebida como categoria crítica, em detrimento de “emersibilidade” ou “inersibilidade”. Parece-nos que as possibilidades conceituais são múltiplas, portanto não seria incorreto usar esses termos, todavia nossa preferência por “imersibilidade” neste texto se deu considerando sua preeminência para o processo opressor. Ademais, a imersibilidade enfatiza a necessidade de constante vigilância em relação às reacomodações dos poderes opressores ou sua substituição; processos corriqueiros. A imersão é possibilidade humana, tanto quanto a inserção, mas a pedagogia do oprimido deve cuidar para que haja uma conscientização eminentemente crítica a respeito da ameaça representada pelo estar imerso.

Vieira Pinto (1982) indica que a educação é um fato social, isto é, refere-se à sociedade como um todo, sendo, portanto, determinada pelos interesses da comunidade em integrar seus membros a seus usos, sua cultura, sua ética etc. Por outro lado, ela tende a contribuir para o progresso, pois precipita a ruptura, a criação do conhecimento novo e, portanto, da ação que transforma a realidade em realidade nova. À medida em que determinada sociedade estabiliza como avanço social o processo de libertação, é consequente o projeto de integrar seus membros a seu modelo. Ora, sendo comum no processo histórico a tentativa de anulação do aspecto progressivo da educação, mesmo nas ações revolucionárias, decorre daí o perigo do retorno à imersão, ainda que em uma estrutura social menos opressora que a anterior. Portanto a consideração do fator social como caractere antropológico-existencial da educação no bojo da sociedade revolucionada nos leva à constatação da eminência da imersão, portanto na relevância da “imersibilidade”.

Por fim, cabe defender que a imersibilidade é uma categoria crítica, e não apenas um conceito, pois se refere a uma ideia geral através da qual apreende-se a lógica imanente à realidade. É possível lançar mão dela na *filosofia política*, ao debater a situação da opressão gerada na população pelos sistemas políticos. Na *filosofia da ciência*, ao compreender o fenômeno da colonialidade do saber a partir dela: o cientista em geral, englobando evidentemente o acadêmico das ciências humanas, oriundo do país marcado pela colonização, é imerso no eurocentrismo da ciência metropolitana, que é apresentada como a referência padrão, como o cânone, como o conjunto de clássicos a serem respeitados. Como se dará a superação da colonialidade? Qual a inserção crítica deverá ser buscada? Basta não reproduzir o eurocentrismo? Ou deve ser praticada a mais radical ruptura? Na *filosofia da educação*, o tema da educação para a libertação e para o desenvolvimento, em contraste à educação para a domesticação e adaptação à sociedade vigente, pode receber contribuições da imersibilidade, com o benefício de que a descrição freiriana do processo educacional problematizador em contraposição ao bancário já foi feita. Na ética, a imersibilidade permite esclarecer a forma como os valores são cultivados por determinada coletividade, ou como os usos e



comportamentos éticos são compartilhados e socialmente determinados-determinantes. Na *lógica*, tomando como referência a proposta de lógica negativa de Julio Cabrera (2018, 2019), ela pode ser utilizada para o entendimento do fenômeno através da qual, pela via social, certos argumentos ou teses são consolidados enquanto outros são considerados batidos, superados, ultrapassados.

Claro está que a imersibilidade pode ser utilizada como categoria crítica em diferentes disciplinas filosóficas. No que diz respeito ao foco deste capítulo, ou seja, à questão do desenvolvimento, também é possível encontrar fecundas contribuições. Os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos podem ser interpretados como opressor e oprimido, respectivamente. A partir daí a contradição entre ambos os polos pode ser estudada como constituinte do processo de opressão da periferia pelo centro através do imperialismo, por exemplo. A imersão no âmbito da política internacional é constituída a partir do processo pelo qual a nação dominada é privada de sua soberania e passa a ser para o outro, e não para si mesma. Sua produção econômica, científica e cultural —especialmente da cultura “superior”, ilustrada, dos grupos mais abastados— beneficia mais a nação rapinadora do que seu povo. Um exemplo recente de como a imersão determina o país subdesenvolvido pode ser encontrado nas recentes indisposições diplomáticas e ataques prodigalizados à China por parte de um governo brasileiro submisso aos interesses geopolíticos dos Estados Unidos: em nenhum momento o Brasil e o povo brasileiro auferiram vantagens dessa política externa, mas pelo contrário, no âmbito comercial, econômico direto e indireto, diplomático e no enfrentamento à pandemia de covid-19 ocorreram certas (re)ações chinesas que claramente são prejudiciais a nossos interesses nacionais.

Outro aspecto que pode ser debatido é o caudatarismo do Brasil quanto ao ocidente; ocidente enquanto civilização, espaço geopolítico e âmbito epistêmico. Trata-se de uma imersão condicionada pela situação colonial; de fato a colonização, e posteriormente a persistência da colonialidade, também foi condição para a própria circunstância de Estado nacional vigente hoje. Tal circunstância impõe, dentre outros elementos, a consideração de que, em sua emergência libertadora enquanto nação autônoma, o Brasil deve lidar com as contradições provocadas pelas múltiplas nações que a compõe, o que coloca em questão a forma como os povos originários são tratados pelo Estado brasileiro.

Freire, ao afirmar que “ao viver ‘imerso’ no ‘mundo’ a que não consegue dar sentido, ao não ter um amanhã, nem um hoje, por viver num presente esmagador, o animal é a-histórico” (2016, p.150) permite-nos interpretar, lançando mão da imersibilidade e apropriando reflexivamente os termos, a condição do país subdesenvolvido. Ele não é dono de seu destino histórico: é instrumento usado pela nação protagonista; não tem uma diplomacia que defenda seus interesses, realiza no plano das relações internacionais das determinações e ações beneficiadoras de suas dominadoras; não consegue traçar um destino para si através de um projeto nacional, mas é nação destinada a cumprir o projeto alheio. A falta do protagonismo histórico do país subdesenvolvido relaciona-se à falta da assunção de seus recursos e do emprego deles para si.



## **Conclusão**

A concepção de desenvolvimento apresentada acima deixa claro que não se trata de um processo econômico apenas, mas também político, cultural, tecnológico, existencial etc. Tal como é global a situação de subdesenvolvimento, deve ser também global sua superação. O livro “Pedagogia do oprimido” é referência fundamental para certa filosofia que pense o desenvolvimento nacional de maneira crítica, e, portanto, autêntica, tratando do tema em sua globalidade.

É de se esperar contribuições pedagógicas freirianas ao tema, entretanto, tal como exposto, se nossa leitura se ater à amplitude de sua proposta e à consideração do campo do pensamento em que ele se inscreve, diversos âmbitos são-nos abertos.

Se Álvaro Vieira Pinto e Roland Corbisier são filósofos do desenvolvimento nacional, e contribuem para a correta apreensão de seu caráter libertador, munido de suas reflexões, Freire contribui com aportes práticos para esse processo libertador: além de uma pedagogia do oprimido, encontramos nele uma pedagogia para a libertação.

## Referências

- Araújo, A. (2017). *Paulo Freire: uma história de vida*. Paz & Terra.
- Arruda, E. & Neto, J. (2021). O marxismo freireano: a localização teórica de Paulo Freire. *Laplage em Revista* (International). 7(2). May - aug. pp.225-242.
- Cabrera, J. (2018). *Mal-estar e moralidade: Situação humana, ética e procriação responsável*. Editora da UnB.
- Cabrera, J. (2019). *Introduction to a negative approach do argumentation: towards a new ethic for philosophical debate*. Cambridge Scholars Publishing.
- Corbisier, R. (1968). *Reforma ou revolução?* Civilização Brasileira.
- Corbisier, R. (1978). *Filosofia política e liberdade*. Paz & Terra.
- Costa, B. & Norões, K. (2018). Paulo Freire: filósofo da educação brasileira libertadora e popular. *Filosofia e Educação*, 10(3). pp.548-567.
- Dussel, E. (1982). *Para uma ética da libertação latino-americana: III Erótica e Pedagógica*. Edições Loyola.
- Dussel, E. (2011). *Filosofía de la liberación*. FCE.
- Dussel, E. (2012). *Ética da libertação: Na idade da globalização e da exclusão*. Vozes.
- Fanon, F. (2005). *Os condenados da terra*. Editora da UFJF.
- Freire, P. (1979). *Consciência e história: A práxis educativa de Paulo Freire*. Antologia de textos organizada por Carlos Alberto Nova. Edições Loyola.
- Freire, P. (2016). *Pedagogia do oprimido*. Paz & Terra.
- Jardilino, J. & Arango, D. (2020). Paulo Freire e a pedagogia crítica: seu legado para uma nova pedagogia do sul. *RIAAE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 15(3). pp.1072-1093
- Mignolo, W. & Walsh, C. (2019). *On decoloniality: concept, analytics, praxis*. Duke University Press.
- Morollón, D. (2018). *Filosofía latinoamericana en la pedagogía de Paulo Freire: influencias y relaciones hasta 1970*. Barcelona: Instituto Paulo Freire de España.
- Pereira, M. (2017). *Paulo Freire ontem e hoje: Da origem ao atual discurso do formador em educação de jovens e adultos do Instituto Paulo Freire*. Gramma editora.
- Pereira, M. (2018). *A Contribuição de Paulo Freire e Enrique Dussel Para a Formação de Professores no Brasil: a EJA Como Ilustração*. Gramma editora.
- Pinto, A. (1956). *Ideologia e desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: ISEB.
- Pinto, A. (1982). *Sete lições sobre a educação de adultos*. Campinas: Cortez.
- Pinto, A. (2005). *O conceito de tecnologia*. Contraponto.
- Pinto, A. (2020). *Consciência e realidade nacional*. Contraponto.
- Santos, M. (2017). *Filosofia da crise*. É Realizações.
- Walsh, C. (2013). Lo pedagógico y lo decolonial: Entretejiendo caminos. En C. Walsh (Ed.). *Pedagogías decoloniales: prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir*. Tomo I. Ediciones Abya-Yala, pp.23-68.

Tal como anuncia su título, *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogos multiactorales*, este volumen examina diferentes experiencias de diálogo academia y política, en torno a problemáticas que constituyen cruciales desafíos que enfrenta hoy la humanidad y la región de América Latina y el Caribe: desigualdades, pobreza y vulnerabilidad; degradación ambiental y cambio climático y crisis migratoria, entre otros problemas relevantes.

Lo hace en estrecha conexión con las visiones que sobre el desarrollo tienen diferentes actores sociales —gobiernos, responsables o gestores de políticas públicas, académicos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, sindicales, movimientos sociales y otros, comprometidos con la transformación social responsable—; por lo que se hacen evidentes conflictos actuales o potenciales, así como posibles alianzas entre ellos. Temas relevantes para el desarrollo, como justicia social, igualdad, equidad, inclusión social, sostenibilidad y derechos aparecen intrínsecamente articulados con las discusiones que se presentan.

Las metodologías y espacios de diálogo que se muestran en todas las experiencias son diversas. Se caracterizan por la confluencia de diferentes visiones disciplinarias, perspectivas transdisciplinarias y participación multiactoral e interinstitucional; la naturaleza de las problemáticas analizadas y sus contextos revela, también, algunas desarticulaciones, asimetrías y conflictos presentes en estos procesos.

El volumen aporta un conocimiento situado en el que resultan relevantes los modelos de desarrollo, las peculiaridades de contextos específicos y de los actores involucrados. Las lecciones que emanan de las experiencias examinadas pueden contribuir a promover políticas de desarrollo sustentables en términos económicos, sociales y ambientales, así como a articular la investigación social y las políticas públicas.



RED DE  
POLÍTICAS  
SOCIALES  
UH



**CLACSO**



978-959-7269-27-4