

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS EFECTOS EN LAS DESIGUALDADES.

Análisis del caso cubano.

Geydis E. Fundora Nevot

Mayo 2021



En política, las buenas intenciones, el monto de los fondos destinados a una acción, la apuesta ética, y la experiencia de quienes participan, no siempre son una certeza de éxito.



Los estudios develan que las políticas sociales desarrolladas entre 2008 y 2018 han tenido más de 280 efectos negativos y positivos en la equidad de género, etaria-generacional, territorial, por clase social, por nivel económico, por color de la piel, por lugar de procedencia, y discapacidad.



Es necesario construir políticas que “tensionen” las desigualdades, las disminuyan o las eliminen; y que no terminen haciéndose cómplices de su producción, reproducción o ampliación.

TRABAJO Y JUSTICIA SOCIAL

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS EFECTOS EN LAS DESIGUALDADES.

Análisis del caso cubano.

Geydis E. Fundora Nevot

Mayo 2021

En cooperación con:



FLACSO
CUBA

Contenido

Introducción.....	2
Políticas laborales y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018.....	3
Políticas educativas y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018.....	4
Políticas de salud y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018.....	6
Políticas de asistencia social y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018.....	7
Políticas de viviendas y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018.....	9
Políticas culturales y brechas sociales. Análisis de resultados de investigaciones entre 2008 y 2018.....	10
Conclusiones.....	11

INTRODUCCIÓN

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

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

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

- Políticas neutras a las inequidades de género y otras dimensiones. Enfoque poblacionista acrítico.
- Políticas de reconocimiento y promoción de la heterogenización o diferenciación social, según diferentes condiciones de género, etarias, étnicas, de diversidad funcional, etc. El enfoque es poblacionista semi-crítico. Se centra más en la diversidad que en la problematización de relaciones desiguales.
- Políticas compensatorias o acciones para la mitigación de las desigualdades. El enfoque es poblacionista crítico. Estilo focalizador que puede reproducir segmentación o facilitar la integración; pero con riesgos para la sostenibilidad intra e intergeneracional.
- Políticas de promoción de movilidad individual desde el desarrollo humano personal. El enfoque es poblacionista crítico. Estilo focalizador que garantiza integración social; cuya sostenibilidad puede ser vulnerada por el contexto estructural.
- Políticas para la erradicación de las desigualdades o distribución de la propiedad, la renta, del tiempo, del trabajo. El enfoque es interseccional. Tienen una perspectiva más relacional y buscan una movilidad de carácter estructural.

Este último estilo se toma como horizonte teórico y político, en tanto se asume que las desigualdades se entretienen en un sistema de dominación, reforzándose unas a otras. Ello da lugar a la existencia de grupos sociales que experimentan situaciones de violencia, discriminación e

inferiorización múltiples. De ahí que se precisa una política donde:

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

Con este enfoque amplio de la relación entre política y equidad, se seleccionaron 117 resultados de investigación realizados en Cuba entre 2008 y 2018, para analizar los efectos de las políticas en diferentes dimensiones de la equidad. La producción científica sobre la relación política-equidad se incrementa con el anuncio oficial de la actualización del modelo cubano, donde se introduce un conjunto de medidas que repercuten en las desigualdades, las que se suman a las ya implementadas entre 2008 y 2010.

Se realizó una sistematización¹, donde se construyeron dos bases de datos para el análisis cuali-cuantitativo de la relación entre políticas y equidad, utilizando el Excel y el SPSS versión 20.0. La primera base recopiló la información desagregada de cada estudio sobre sus características, diseño metodológico y principales hallazgos. Se definieron categorías para hacer un análisis de contenido de cada estudio y clasificarlo según el tipo de política y las dimensiones de la equidad abordadas. La segunda base se construyó a partir de las brechas identificadas por cada investigación. Se codificaron elementos de cada brecha como: tipo de política con la que se relaciona (trabajo, educación, salud, agraria, vivienda, cultura, seguridad social, asistencia social); dimensiones de la equidad que manifiesta (género, etario-generacional, color de piel, territorio, discapacidad, clasista, económica); presencia de interseccionalidad; tipo de efecto que evidencia (positivo o negativo); tipo de tendencia (ampliación, disminución, nueva producción, reproducción); y años en que la información sobre brecha fue socializada a través de publicaciones científicas.

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

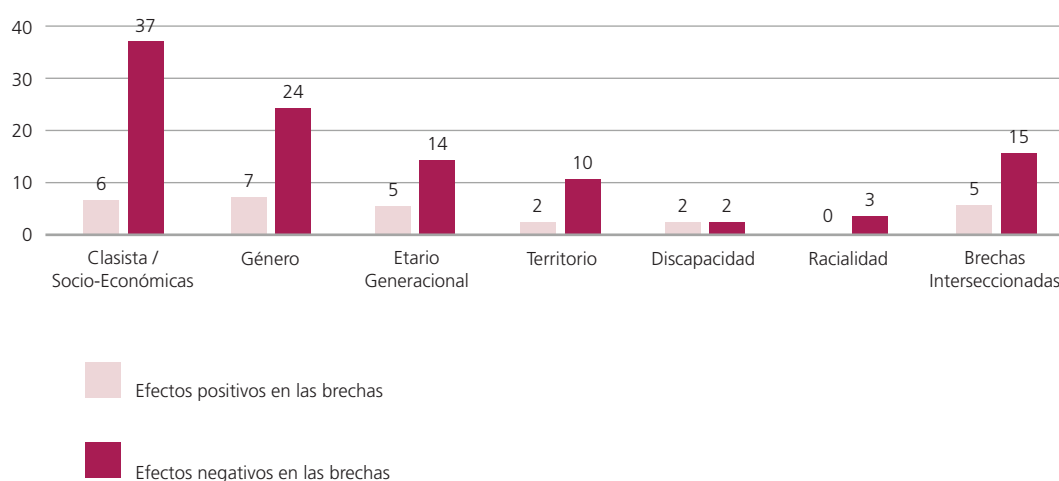
¹ Ver E-book Políticas sociales y sus efectos en las desigualdades. Disponible en https://www.clasco.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/buscar_libro_resultado.php?campo=cm&texto=248

POLÍTICAS LABORALES Y BRECHAS SOCIALES. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE INVESTIGACIONES ENTRE 2008 Y 2018.

A partir de las rupturas y continuidades en las políticas laborales, se identificaron un total de 87 brechas, con diferentes tendencias. Los tipos de brechas que predominan son las

clasistas y las de género (Gráfico 1), que además aparecen interseccionadas con desigualdades por color de piel, territoriales y generacionales.

Gráfico 1:
Cantidad de efectos de las políticas de trabajo identificados entre 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad.



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

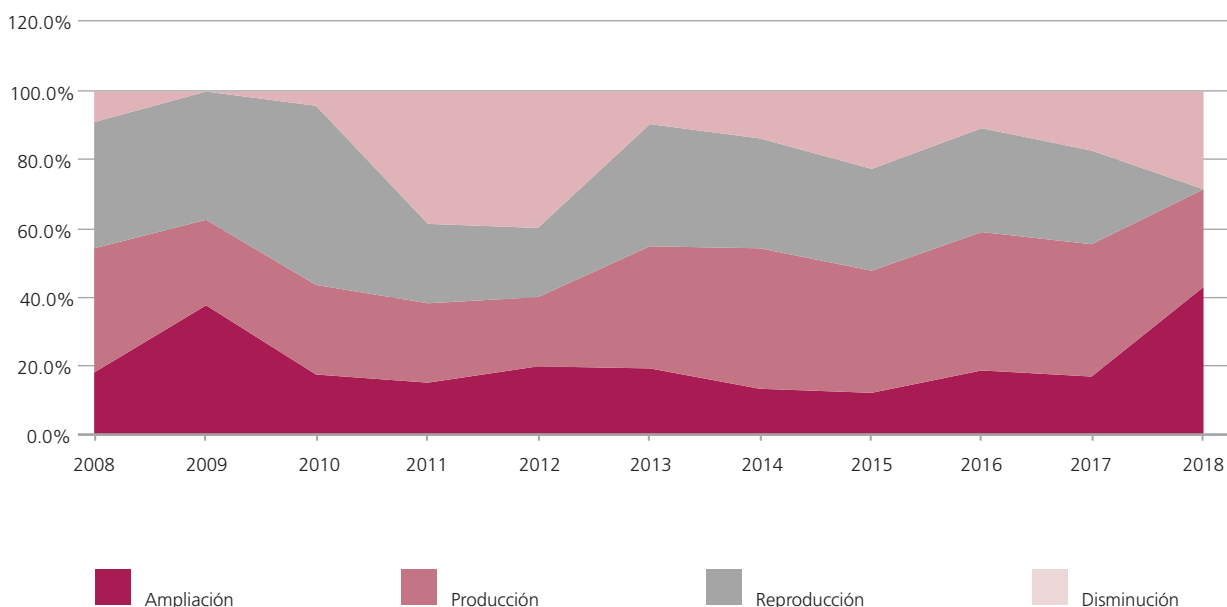
Como intersecciones positivas se destacan los jóvenes exsancionados, las personas con discapacidad y los desmovilizados del Servicio Militar Activo, con políticas focalizadas en su múltiple condición que han tenido un efecto positivo.

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

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

Con excepción del 2018, en todos los años aproximadamente entre un 20% y 35% de los hallazgos demuestran reproducción de brechas resultantes de políticas implementadas en otros períodos históricos. Los estudios sobre ampliación de desigualdades ya existentes se han mantenido en toda la década, en menor proporción que otras tendencias, excepto en el 2009 y 2018, donde ocupan más de un tercio de los resultados científicos (Gráfico 2).

Gráfico 2:
Tendencias anuales de las brechas por efectos de políticas de trabajo (según cantidad de mediciones en investigaciones)



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

Con la aprobación de los lineamientos de la política económica y social aumentan las investigaciones que reflejan disminución de inequidades, lo cual disminuye a partir del 2013, año en que se aprueba el nuevo Código de Trabajo, donde crecen los estudios sobre la aparición de nuevas brechas.

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

La división sexual del trabajo, la desventaja de jóvenes en el proceso de reducción de plantillas en el sector público y en desarrollo del trabajo por cuenta propia; las brechas de poder, trabajo e ingresos entre directivos y trabajadores; y entre empleadores y empleados amparadas por la nueva legislación y el aumento de inequidades por color de la piel en

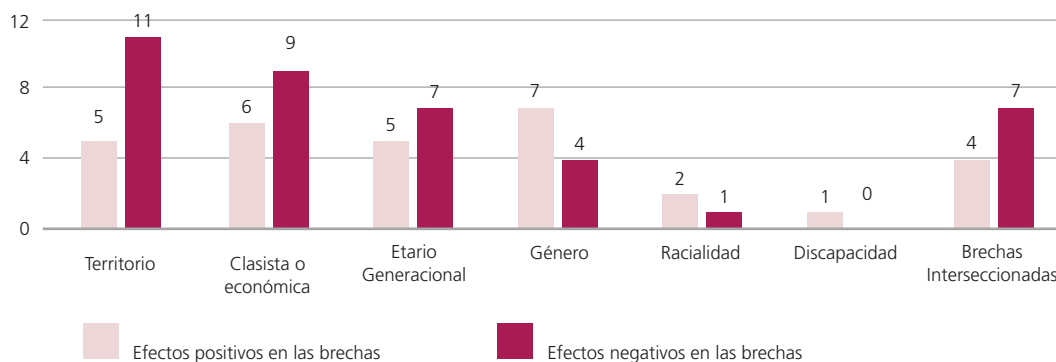
la estructura socio-ocupacional y clasista, fueron divulgadas en seis de los diez años que se analizaron.

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y BRECHAS SOCIALES. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE INVESTIGACIONES ENTRE 2008 Y 2018.

En las investigaciones sistematizadas, se identificaron un total de 41 brechas educativas, con mayor tendencia a la ampliación de las preexistentes. Los tipos de brechas que predominan son las clasistas y las territoriales (Gráfico 3), que además aparecen interseccionadas con desigualdades de género, color de piel y generacionales.

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

Gráfico 3:
Efectos de las políticas educativas 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad



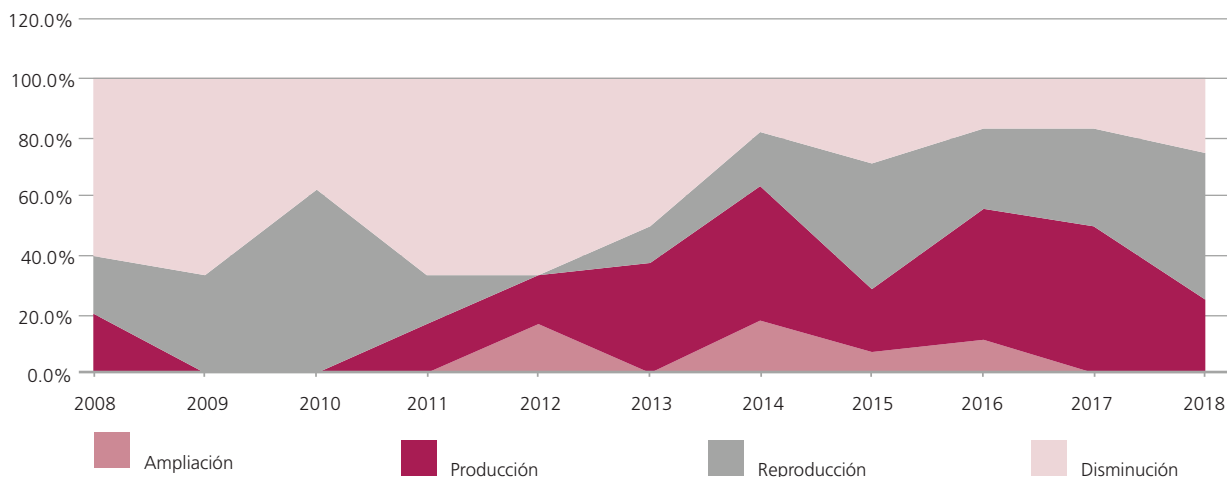
Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

El alto grado de inclusión en actividades de estudio fue un logro identificado en todos los años de la década analizada. Hasta el 2013 hay un predominio de hallazgos científicos (entre un 50 y 60%) sobre la disminución de las desigualdades (excepto en 2010), tendencia que disminuye significativamente hasta el final de la década analizada (Gráfico 4).

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

Desde la aprobación de los lineamientos se fueron incrementando las evidencias sobre la producción y reproducción de desigualdades, donde en 2014 y 2017 hubo entre

Gráfico 4:
Tendencias anuales de las brechas por efectos de políticas educativas (según cantidad de mediciones en investigaciones)



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

POLÍTICAS DE SALUD Y BRECHAS SOCIALES. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE INVESTIGACIONES ENTRE 2008 Y 2018.

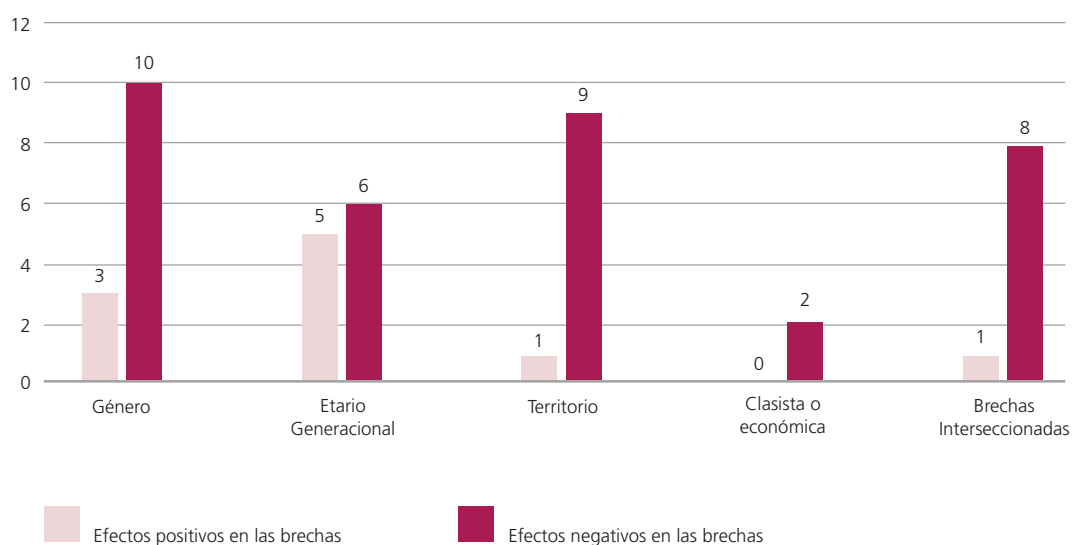
De los 33 efectos generados por las políticas de salud, las dos terceras partes de las investigaciones fundamentan la ampliación de brechas que ya existían previas a la etapa; pero que se agudizan con medidas introducidas en el período.

Las desigualdades por género y por territorio son las más agravadas; mientras que la discapacidad no es valorada en

ningún estudio. Las políticas alcanzan efectos más positivos en la reducción de las desigualdades etario-generacionales (Gráfico 5). Sin embargo, dicha condición etaria interseccionada con otras agrava situaciones de desventaja en algunos grupos sociales, respecto a la cobertura, suficiencia y calidad de los servicios de salud.

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

Gráfico 5 :
Efectos de las políticas de salud 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad



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

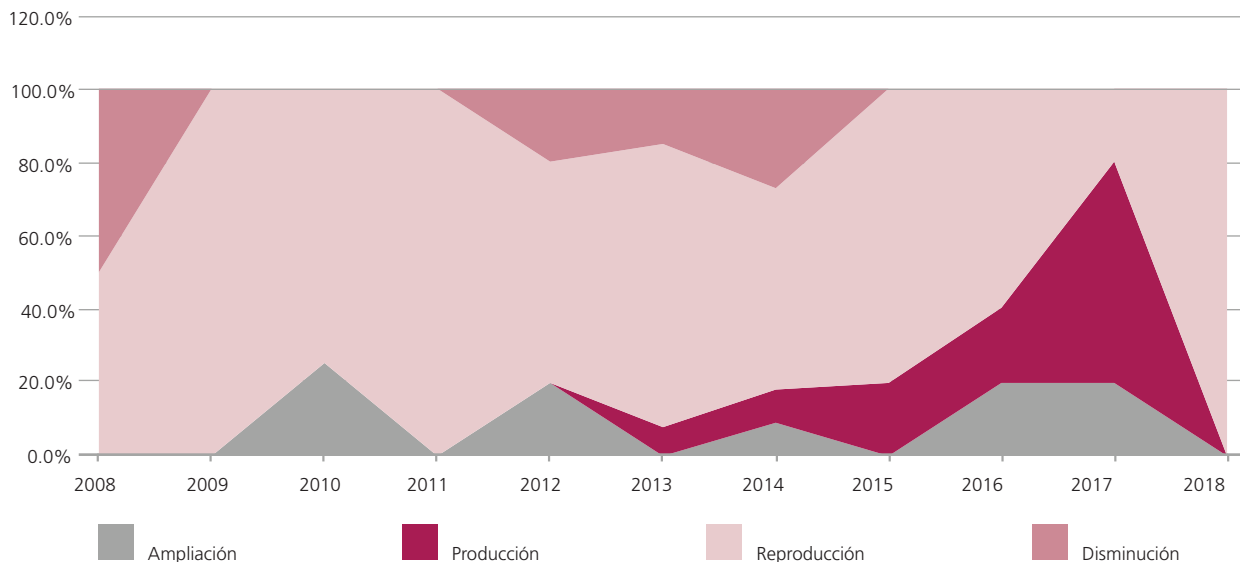
En todos los años preponderan aquellos resultados que reflejan la reproducción de desigualdades. La brecha más abordada es la persistencia de desigualdades territoriales en el acceso y uso de los servicios de salud con calidad, diagnosticada en cuatro años. Con similar resultado se encuentra el aumento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

A partir del 2014 se van incrementando los estudios sobre la aparición de nuevas brechas en el período, con su expresión máxima en 2017, cuando el 60% de las investigaciones arriban a conclusiones de este tipo (Gráfico 6).

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

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

Gráfico 6:
Tendencias anuales de las brechas por efectos de salud (según cantidad de mediciones en investigaciones)



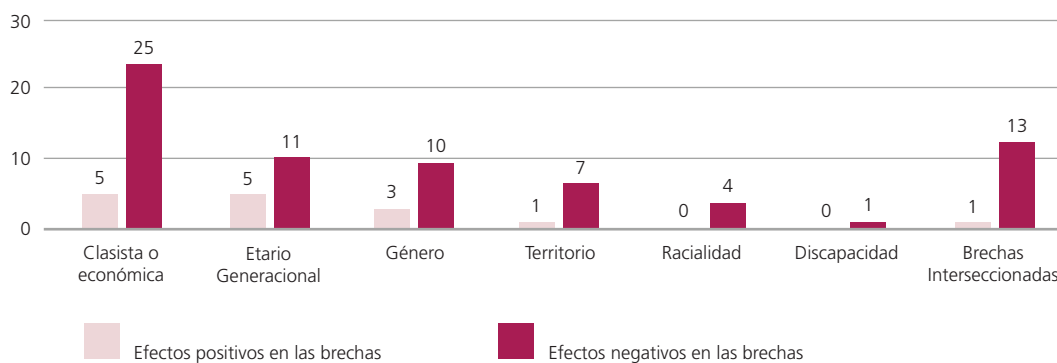
Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

POLÍTICAS DE ASISTENCIA SOCIAL Y BRECHAS SOCIALES. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE INVESTIGACIONES ENTRE 2008 Y 2018.

En el ámbito de la asistencia social, los estudios científicos develan todo tipo de tendencias en las desigualdades,

aunque predominan las evidencias sobre la ampliación de brechas. Este tipo de política generó cambios en todas las dimensiones de la equidad que se observaron en la sistematización. De los 54 efectos registrados en las investigaciones, prevalecen los negativos, principalmente en las brechas clasistas (Gráfico 7). En el período no se observa la reducción de desigualdades por color de la piel y por discapacidad.

Gráfico 7:
Efectos de las políticas de asistencia social 2008-2018 en diferentes dimensiones de la equidad



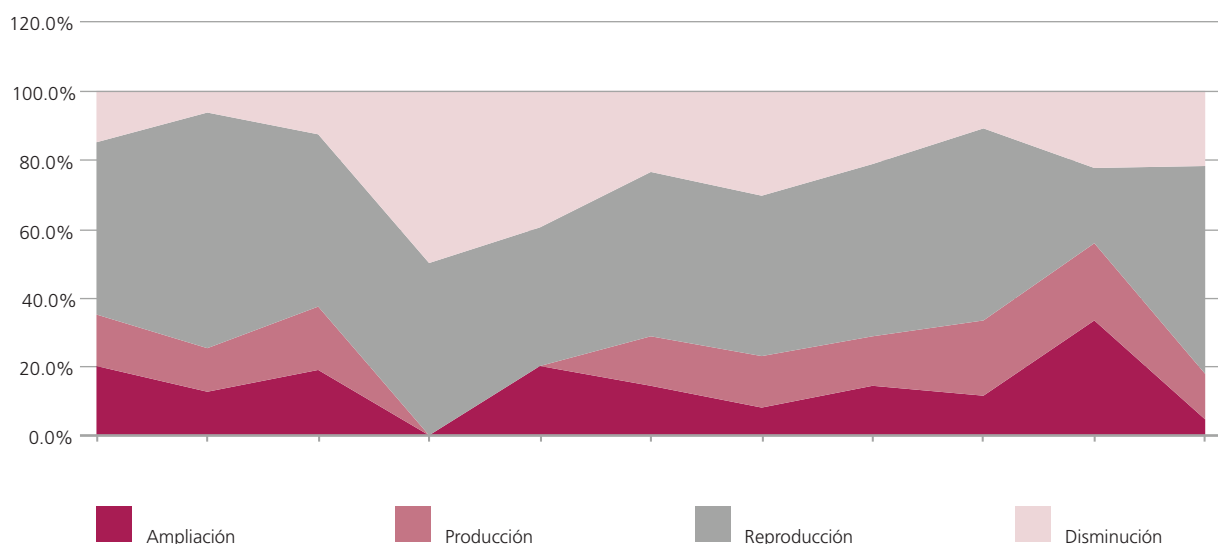
Fuente: Elaboración propia, a partir de base de datos con resultados de investigaciones sistematizadas.

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

En el resto, la intersección augura efectos no deseados. Las mujeres jóvenes y adultas medias; las mujeres jefas de hogar divorciadas o separadas, que no están incorporadas al mercado laboral; las mujeres, niños y adultos mayores víctimas de violencia; los adultos mayores que viven solos y sin apoyo

familiar; las familias negras en situación de vulnerabilidad socio-económica; así como familias con muchos miembros de varias generaciones; familias con alta morbilidad de sus integrantes; y residentes en territorios con menores niveles de desarrollo socioeconómico, etc., sufren más los efectos de este tipo de política, ya sea por su insuficiente cobertura, por las formas asistencialistas de focalización, el déficit en la calidad y suficiencia de los servicios prestados; o por la ausencia de intervención pública ante determinados fenómenos sociales.

Gráfico 8:
Tendencias anuales de las brechas por efectos de asistencia social (según cantidad de mediciones en investigaciones)



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

En casi todos los años, predominan los estudios que devalúan la reproducción de brechas heredadas de etapas precedentes, con igual expresión o determinadas reconfiguraciones. En 2017 se incrementan ligeramente los resultados científicos (33%) sobre la ampliación de las desigualdades (Gráfico 8).

Las brechas asociadas al homogenismo distributivo, a las fallas en la focalización y el poco uso de acciones afirmativas; las prestaciones por debajo de la canasta básica, el desplazamiento de satisfactores hacia el mercado de bienes y servicios que antes se distribuían con elevadas tasas de subsidio y la persistencia de la sobrecarga de las mujeres en las labores de cuidado por ausencia de leyes, políticas e infraestructura de servicios que estimulen la corresponsabi-

lidad y cambien la división sexista y la desprotección de este tipo de trabajo, son alertadas por las investigaciones en casi todos los años de la década analizada.

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

POLÍTICAS DE VIVIENDAS Y BRECHAS SOCIALES. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE INVESTIGACIONES ENTRE 2008 Y 2018

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

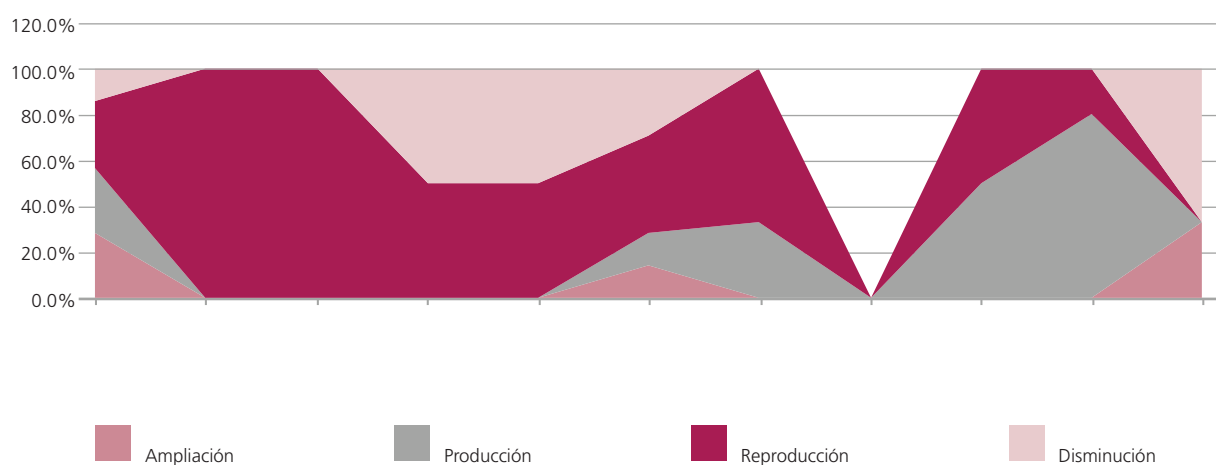
Los diferentes grupos etarios de territorios que vivieron procesos de reconversión económico-productiva; las personas negras emigrantes de provincias orientales que habitan en espacios insalubres y/o en condición de ilegalidad, las mujeres jefas de hogares monoparentales y las familias pobres residentes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

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

En el 2015 no se hicieron mediciones ni valoraciones de las políticas de vivienda, a pesar de que en el año anterior se concentran cambios significativos relacionados con la entrega de subsidios, la legalización, la transferencia de la vivienda, y el pago de impuestos por transmisión de propiedad. Este vacío en las investigaciones se contrarrestó en 2016 y 2017 donde, entre un 50% y un 80% de las investigaciones, mostraron evidencias sobre la producción de nuevas brechas (Gráfico 9).

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

Gráfico 9:
Tendencias anuales de las brechas por efectos de políticas de vivienda y hábitat (según cantidad de mediciones en investigaciones)



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

POLÍTICAS CULTURALES Y BRECHAS SOCIALES. ANÁLISIS DE RESULTADOS DE INVESTIGACIONES ENTRE 2008 Y 2018.

Las brechas asociadas a las políticas culturales son las menos identificadas por los estudios, ya sea por no estar entre los campos de más interés para especialistas en desigualdades y políticas públicas, o por el difícil acceso a las estadísticas.

En los estudios donde se aborda esta relación predominan los resultados que demuestran la ampliación de las desigualdades ya existentes por efectos de políticas y programas que ya se habían aplicado en otros períodos o por la ausencia de intervención gubernamental.

Solo en la dimensión etario-generacional prepondera el cierre de brechas. Las desigualdades territoriales son las que más han empeorado en este período. No se registran avances en la lucha contra el racismo y el patriarcado, a partir de este tipo de políticas.

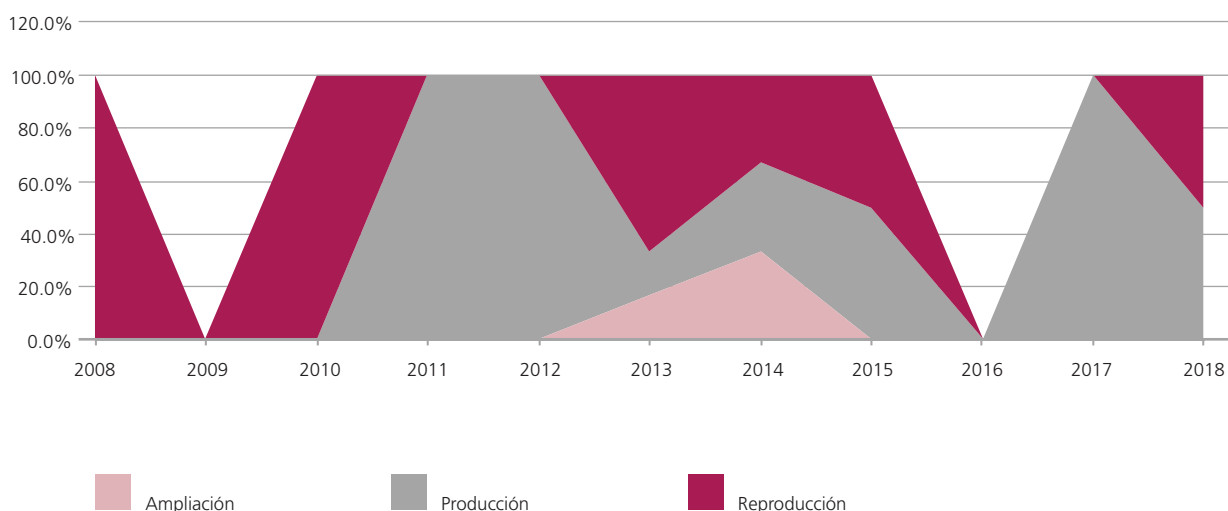
Las mujeres negras y los jóvenes rurales son los grupos sociales, donde se interseccionan diferentes condiciones en desventaja, que les hacen padecer de forma diferenciada los efectos negativos de la presencia o ausencia de políticas. No se abordan las consecuencias para las personas con discapacidad.

A inicios del período analizado se diagnosticaron pocas brechas. Con la aprobación de los lineamientos se hace más hincapié en la reproducción de desigualdades provenientes de etapas anteriores, tendencia en la que se concentra el 100% de las evidencias. (Gráfico 10)

Entre 2013 y 2014, el 33% de los estudios agudizan la mirada en la ampliación de desigualdades en torno a la oferta y el consumo cultural; sin embargo, ninguno hace alusión a los cambios en la comercialización, los tributos y la protección social donde se concentran las políticas de estas fechas. A partir del 2015 preponderan los resultados que demuestran disminución o reproducción de las brechas.

En cinco de los diez años analizados hay investigaciones que resaltan como efecto positivo la ampliación y diversificación de opciones de acceso a bienes y servicios culturales. Todos los efectos negativos fueron identificados en un año o en dos; pero ninguno se sostiene en el tiempo, disminuyendo su visibilidad.

Gráfico 10:
Tendencias anuales de las brechas por efectos de políticas de cultura y recreación (según cantidad de mediciones en investigaciones)



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

CONCLUSIONES

En política, las buenas intenciones, la voluntad, el monto de los fondos destinados a una acción, la apuesta ética, la experiencia, y los conocimientos, no son una certeza de éxito. Las sociedades son sistemas altamente complejos, en permanente cambio y reorganización, por lo que una lectura profunda, actualizada y crítica de su composición, estructura y dinámicas, puede ayudar a alcanzar los resultados esperados; así como a gestionar mejor el riesgo de resultados y efectos indeseados.

En esta sistematización se hallaron más de 280 efectos en la equidad de género, etaria-generacional, territorial, por clase social, por nivel económico, por color de la piel, por lugar de procedencia, y discapacidad, estas tres últimas menos visibilizadas. Los efectos son tanto positivos como negativos; aunque prevalecen los no deseados. Pero ello puede interpretarse de varias formas: la ineficacia de la política en sí; los tipos de resultados que fueron sistematizados; las metodologías aplicadas; o sencillamente que los procesos de investigación se centran más en hallar los problemas para aportar a sus soluciones, y no tanto en celebrar lo que ya se ha alcanzado.

De décadas anteriores, las políticas más vinculadas con la equidad social son la aplicación de principios de universalidad, gratuidad o subsidiariedad, extensión y cobertura territorial de numerosos servicios sociales. Le siguen los programas implementados durante la Batalla de Ideas, período comprendido aproximadamente entre 2000 y 2006, donde se realizan grandes inversiones sociales para contrarrestar los efectos de la crisis y reforma económica de los años noventa.

De la década 2008-2018, las políticas más estudiadas en cuanto a sus efectos en la equidad han sido el Código del Trabajo, a Ley de Seguridad Social, la disminución de beneficiarios de la asistencia social, la distribución de tierras en usufructo, la ampliación del sector privado, la reducción de plantillas infladas en el sector público, el perfeccionamiento empresarial del sector estatal, la promoción de mujeres y jóvenes a cargos de dirección, la creación de cooperativas no agropecuarias, la contracción y reubicación geográfica de centros educativos, la compactación y regionalización de los servicios de salud, la reducción de subsidios y gratuidades, el incremento de precios en servicios públicos, la construcción por esfuerzo propio y la entrega de subsidios para este fin, el permiso de compra y venta de viviendas, entre otras.

La mayoría de estas políticas han tenido efectos negativos y positivos en la equidad social, generando polémicas en el ámbito científico. También se han estudiado los efectos de la ausencia de políticas como un sistema de cuidados con corresponsabilidad Estado-familia-mercado, servicios de búsqueda del beneficiario/a, la diversificación de la oferta cultural en zonas rurales, estrategias de conciliación entre

la vida laboral y familiar, entre otras. Sobre las carencias y ausencias, fundamentalmente se resalta las fallas en la focalización y en la concepción de un universalismo crítico, donde se ajusten oportunidades y opciones a la heterogeneidad social, a la vez que se transformen las desigualdades históricas y emergentes que se expresan en la estructura socioclasista.

Los hallazgos permiten retomar viejos y nuevos debates: ¿es más efectiva la universalización, la focalización o ambas?, ¿cómo hacer dicha combinación? ¿Cómo procurar mayor eficacia en gastos e inversiones sociales, según los cambios deseados? ¿Cómo lograr cambios sostenibles para que no exista más transmisión intergeneracional de pobreza, sexismo, racismo, etc.? ¿Realmente existen políticas “neutras”? ¿Cuán necesaria es la participación diversificada en el diseño y gestión de políticas para alcanzar resultados esperados y minimizar los indeseados? ¿Cuán necesario es el enfoque de equidad e interseccionalidad en la implementación, monitoreo y evaluación de políticas?

Las políticas sociales se enfrentan a muchas paradojas en sus efectos, solo posibles de captar con enfoque de equidad. Cómo se ha demostrado, una política puede ampliar formalmente los derechos para “todos/as”; pero solo ser aprovechada por los más aventajados; puede incrementar oportunidades que luego son acaparadas por quienes menos las necesitan; puede reducir cobertura para ganar en calidad, y a la vez aumentar desigualdades de acceso.

Una política puede disminuir cobertura para alcanzar mayor sostenibilidad económica, y con esto, producir nuevas desigualdades que requieren de nuevos gastos; puede distribuir de forma tan igualitaria que se mantengan desigualdades preexistentes; puede mejorar la posición social de las mujeres; pero solo de algunos tipos de mujer, apoyadas en las limitaciones o la explotación de otras, o empeorando los indicadores de grupos alternos (Ej.: abrupto decrecimiento de los hombres en la Educación Superior).

Las políticas, su arquitectura institucional, los actores, pueden ser absorbidos y usados por el sistema de dominación. Serle funcional al patriarcado, al capitalismo, al racismo, a la colonialidad, ya sea, reproduciendo etiquetas, estereotipos, segregaciones; perpetuando el asistencialismo; manteniendo formas sexistas de división del trabajo; naturalizando una estructura socioclasista, limitando la movilidad social, etc.

Cualquier política, la más universal, la aparentemente más “neutra”, tiene implicaciones para las brechas de equidad. Ello nos invita a seguir pensando cómo construir políticas que “tensionen” las desigualdades, las disminuyan o las eliminen; y que no terminen haciéndose cómplices de su producción, reproducción o ampliación.

A CERCA DE LA AUTORA

Geydis E. Fundora Nevot. Doctora en Ciencias Sociológicas (Universidad de La Habana, 2018). Profesora Titular en FLACSO- Cuba. Se especializa en Políticas sociales inclusivas, Desarrollo local, Interseccionalidad y Teorías contrahegemónicas del desarrollo. Miembro de la Red de Políticas Sociales de la UH, de la Red de Estudios sobre Desigualdad Social y Movilidad en América Latina (DEMOSAL). Pertenece al Grupo de Trabajo ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
E-Mail: geydis@flacso.uh.cu

PIE DE IMPRENTA

Fundación Friedrich Ebert

Edificio Plaza JR, Piso 8 Av. Tiradentes
esq. Roberto Pastoriza Santo Domingo
www.fescaribe.org

Responsable

Yesko Quiroga
Director FES
República Dominicana
Tel. 809-221-8261

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS EFECTOS EN LAS DESIGUALDADES.

Análisis del caso cubano.



En política, las buenas intenciones, el monto de los fondos destinados a una acción, la apuesta ética, y la experiencia de quienes participan, no siempre son una certeza de éxito.



Los estudios revelan que las políticas sociales desarrolladas entre 2008 y 2018 han tenido más de 280 efectos negativos y positivos en la equidad de género, etaria-generacional, territorial, por clase social, por nivel económico, por color de la piel, por lugar de procedencia, y discapacidad.



Es necesario construir políticas que “tensionen” las desigualdades, las disminuyan o las eliminen; y que no terminen haciéndose cómplices de su producción, reproducción o ampliación.