

# DIÁLOGOS EN TORNO A LAS POLÍTICAS SOCIALES

Nuevas experiencias de participación en Cuba

COORDINADORAS

María del Carmen Zabala Argüelles y Ana Isabel Peñate Leiva



MARÍA DEL CARMEN ZABALA ARGÜELLES. Licenciada en Psicología, Máster en Desarrollo Social y Doctora en Ciencias Psicológicas. Profesora Titular y Consultante de la Universidad de La Habana y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba). Académica Titular de la Academia de Ciencias de Cuba. Dirige el área de Desigualdades sociales y políticas de equidad, de FLACSO-Programa Cuba. Investiga sobre las desigualdades sociales y las políticas de equidad. Coordina la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana, el Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel» y el Proyecto Nacional «Políticas sociales participativas: claves para la equidad y la sostenibilidad, perteneciente al Programa Las Ciencias Sociales y las Humanidades. Desafíos ante la estrategia de desarrollo de la sociedad cubana».

ANA ISABEL PEÑATE LEIVA. Doctora en Ciencias de la Educación. Investigadora y Profesora Titular. Docente en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba), adscripta a la Universidad de La Habana, en el área de Desigualdades sociales y políticas de equidad. Coordina el Diplomado: Infancias, derechos y vulnerabilidades; pertenece al claustro docente de la Maestría Desarrollo Social y al Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel». Sus temas de investigación son: infancias, adolescencias y juventudes; derechos y vulnerabilidades sociales. Es coordinadora del libro: *Horizontes de equidad. Entre los derechos de niñas, niños y adolescentes en Cuba* (2024).

# **DIÁLOGOS EN TORNO A LAS POLÍTICAS SOCIALES**

**Nuevas experiencias de participación  
en Cuba**

**María del Carmen Zabala Argüelles  
Ana Isabel Peñate Leiva  
(Coordinadoras)**

**GRUPO DE TRABAJO CLACSO  
«¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel»**



Derechos © 2025 María del Carmen Zabala Argüelles y Ana Isabel Peñate Leiva  
Derechos © 2025 Ocean Press y Ocean Sur

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, conservada en un sistema reproductor o transmitirse en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia, grabación o cualquier otro, sin previa autorización del editor.

ISBN: 978-1-923074-61-3

Primera edición 2025

**PUBLICADO POR OCEAN SUR**  
**OCEAN SUR ES UN PROYECTO DE OCEAN PRESS**

E-mail: [info@oceansur.com](mailto:info@oceansur.com)

**DISTRIBUIDORES DE OCEAN SUR**

**América Latina:** Ocean Sur • E-mail: [info@oceansur.com](mailto:info@oceansur.com)

**Cuba:** Prensa Latina • E-mail: [plcomercial@cl.prensa-latina.cu](mailto:plcomercial@cl.prensa-latina.cu)

**EE.UU., Canadá y Europa:** Seven Stories Press

- 140 Watts Street, New York, NY 10013, Estados Unidos • Tel: 1-212-226-8760
- E-mail: [sevenstories@sevenstories.com](mailto:sevenstories@sevenstories.com)



[www.oceansur.com](http://www.oceansur.com)  
[www.facebook.com/OceanSur](https://www.facebook.com/OceanSur)

# Índice

<b>Prólogo</b>	1
Dra. Mayra Espina Prieto	
<b>Parte I: Metodologías y experiencias de diálogo</b>	20
¿Son fructíferos nuestros diálogos sobre políticas y desarrollo? Una propuesta metodológica para su estudio	20
Metodologías participativas para el diálogo con actores sociales: Experiencias de FLACSO Cuba	51
Experiencias de diálogos multiactoral y multinivel para un desarrollo inclusivo en Cuba	73
<b>Parte II: Diálogos sobre políticas de equidad</b>	110
Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social	110
Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial: diálogos entre gobierno, academia y activismo	135
Políticas públicas en Cuba: una mirada al Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres	157
Políticas públicas y derechos de las infancias y juventudes. La política integral de niñez, adolescencias y juventudes de Cuba	168

Diálogos multiactorales para la creación de la Asociación Cubana de Personas en Situación de Discapacidad Intelectual	191
<b>Parte III: Diálogos sobre políticas en ámbitos y problemáticas específicas</b>	<b>208</b>
Políticas culturales y programa de desarrollo cultural. Potencialidades y desafíos	208
Creación de capacidades para la adaptación al cambio climático en Cuba. La experiencia del proyecto internacional Mi Costa	258
La red de Emprendimiento e Innovación y sus diálogos con decisores	285
Diálogos en la construcción de un protocolo para la atención del abuso sexual infantil	309
<b>Parte IV: Diálogos en espacios locales</b>	<b>337</b>
El trabajo comunitario integrado y el desarrollo cultural comunitario: articulación, perspectivas y experiencias	337
Estrategia de Desarrollo Municipal: fomento desde el diálogo participativo local	372
<b>Fichas de Autores</b>	<b>398</b>

# OCEAN SUR EN LA WEB

## UNA EDITORIAL LATINOAMERICANA

**www.oceansur.com**  
**www.facebook.com/OceanSur**

Un amplio e interactivo catálogo de publicaciones que abarca textos sobre la teoría política y filosófica de la izquierda, la historia de nuestros pueblos, la trayectoria de los movimientos sociales y la coyuntura política internacional. Ocean Sur es un lugar de encuentros.



# NOS PUEDES ENCONTRAR EN DIFERENTES LIBRERÍAS EN LA HABANA

Prado N° 553, e/ Teniente Rey  
y Dragones, Habana Vieja.

f **LibreríaAbrilCuba**



## **LIBRERÍA CUBA VA**

Calle 23 esq. a J,  
Vedado.



**Centro  
Cultural Literario  
Habana**

## **PUNTO DE VENTA**

San Rafael y Galeano.

## PRÓLOGO

El tema de los enlaces que se establecen entre investigación social y políticas públicas, como objeto de estudio en sí mismas, tiene una tradición relativamente larga y está consolidado en la agenda internacional de las ciencias sociales.

Esta área de estudios examina los enlaces a fin de identificar «(...) las condiciones y potencialidades de un diálogo productivo entre investigadores y tomadores de decisión», «(...) contribuir a generar diálogos fértiles entre los resultados de la investigación social y la elaboración de políticas» y «(...) al discernimiento y promoción de los factores que faciliten este diálogo y que, por consecuencia, impacten de manera eficiente e integral en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas».<sup>1</sup>

Reconociendo la importancia de dichos vínculos, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) crea en 1994 el Programa MOST (Management of Social Transformation), aún vigente, diseñado como un programa intergubernamental para fortalecer y promover el aporte del conocimiento producido por las ciencias sociales a las políticas públicas de desarrollo, y enfocado en mejorar los

---

<sup>1</sup> Carrizo, L.: «El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad», en Valdés, J. y Espina, M. (eds.): *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, FLACSO-UNESCO, 2011.

vínculos entre investigación y políticas, en la disseminación de los resultados de investigación y en la construcción de capacidades para el diálogo.<sup>2</sup>

En la academia cubana de ciencias sociales es práctica asentada la investigación con objetivos propositivos hacia políticas y la participación frecuente de investigadoras e investigadores en consejos técnicos que asesoran la actividad de las instituciones gubernamentales y en comisiones para la formulación de políticas, para examinar algún problema concreto o para contribuir a diagnósticos y propuestas. También Cuba ha formado parte del programa MOST. Sin embargo, no se ha consolidado una línea investigativa que evalúe la «fertilidad» de estos intercambios y sus resultados.

Pueden rastrearse antecedentes en los estudios del Equipo de Estructura Social y Desigualdades del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) que, inspirado en los preceptos del MOST y en experiencias latinoamericanas, investigó el estado de los nexos entre investigación y política en Cuba y diseñó y aplicó una metodología para construir diálogos multiactorales sobre el estado de la pobreza, la desigualdad y las propuestas para su manejo desde las políticas públicas. Lamentablemente, ambos resultados no fueron publicados, no despertaron el interés de las autoridades a las que se le enviaron y quedaron en los fondos del CIPS.<sup>3</sup>

Las circunstancias han cambiado. El proceso de modernización de las políticas públicas impulsado por las autoridades

---

<sup>2</sup> Ver Solinís, G. y Baya-Laffite, N.: *Mapping out the Research-Policy Matrix*, UNESCO, París, 2011.

<sup>3</sup> Ver Espina, M., Núñez, L., Martín, J. y Ángel, G.: «Los nexos entre investigación y políticas en Cuba y Heterogenización social y políticas de equidad», en *Talleres de Diálogo*, Informes de investigación, Fondos del CIPS, 2011.

cubanas aproximadamente desde 2011 y, como parte de este, la intención de impulsar la gestión basada en conocimiento e innovación y el involucramiento casi masivo de investigadores en espacios de formulación de políticas, ha puesto en primer plano la necesidad de una investigación de segundo orden, en la cual los actores se observan a sí mismos, las interacciones, los vínculos entre ellos, con la finalidad de optimizarlos y elevar su eficacia y su potencial de generar políticas de densidad transformadora.

El libro que tenemos delante nace en ese contexto y reúne 14 textos producidos como parte de los estudios llevados a cabo por el Grupo de Trabajo de CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel».

Esta publicación marca un punto de inflexión en el tratamiento del tema que nos ocupa, pues ofrece una autorreflexión sobre diversos casos concretos de interacción entre estos dos ámbitos en los que han participado quienes hacen la investigación, sustanciada con referentes teóricos y metodológicos de actualidad sobre estos nexos, con evaluaciones de las experiencias reales en las que se han visto inmersos los autores, de todo lo cual se construyen metodologías para observar y evaluar la calidad de las interacciones.

Para facilitar la comprensión de sus alcances y lógica, el libro está dividido en cuatro partes orgánicamente articuladas: Parte I Metodologías y experiencias de diálogo, Parte II Diálogos sobre políticas de equidad, Parte III Diálogos sobre políticas en ámbitos y problemáticas específicas y Parte IV Diálogos en espacios locales. Esta estructura permite ir develando componentes y matices del objeto de análisis, siguiendo un camino desde lo conceptual metodológico hasta el análisis de casos concretos y las derivaciones que de todo ello puede extraerse en

dos planos: la construcción de los nexos entre conocimiento y políticas como objeto de estudio y la construcción de espacios de diálogos para la formulación de políticas.

Cada texto tiene múltiples valores y aristas que permiten extraer inferencias sobre teoría, metodología y aspectos prácticos, debilidades y fortalezas, que se derivan del análisis de cada caso. Es una tarea que podrá hacer cada lector y lectora, según sus propios intereses y motivaciones en la lectura. Como prologuista, me limitaré a resaltar aquello que me parece un hito, un aporte que yo misma propondría utilizar si tuviera que formar parte de «diálogos para políticas».

Inicia la primera parte y abre la colección el texto «¿Son fructíferos nuestros diálogos sobre políticas y desarrollo? Una propuesta metodológica para su estudio», de Fundora, Zabala, Peña, Rojas y Pañellas, que nos propone encuadrar la relación conocimiento-políticas en referencia a una noción de desarrollo, una especie de consenso mayor subyacente que da brújula a las políticas y productos que desean formularse. No propone ver este consenso como algo dado, sino como una *disputa de sentidos*, reconociendo con esa definición los atravesamientos ideológicos y de poder que este asunto encierra y que son, al final, su núcleo duro.

Se desprende de aquí que un espacio multiactoral para cooperar en la formulación de políticas supone que los sujetos implicados acepten la responsabilidad de llegar a acuerdos, que tributan a un propósito mayor que sus intereses inmediatos, en un terreno normalmente conflictivo.

Las autoras toman otra decisión de partida, optan por el enfoque de *diálogo* (multinivel, multiactor) para calificar el enlace. Esta no es una decisión menor, pues implica, al menos, que se trata de construir un espacio de cierta horizontalidad

(o que aspira a ella, o no sería diálogo), que exige diversidad y equipara saberes.

Las autoras también destacan la relevancia de la etapa previa al diálogo, utilizada aquí como variable para proponer una metodología de estudio de casos, pero que quiero recolocar como elemento relevante para la construcción de estos espacios, muchas veces omitido o subvalorado, según mi experiencia personal, en las prácticas al uso en Cuba.

Desbordando los límites de lo que el texto describe, me inspira referir estas condiciones previas, como clarificación de la tarea, de las expectativas y de los roles de quienes participan, acuerdos preliminares sobre reglas para tomar decisiones, manejar diferencias y propiedad sobre los productos generados, construcción de compromisos e implicación de todas y todos, conocimiento mutuo y condiciones materiales adecuadas para el trabajo conjunto.

Lectoras y lectores encontrarán, además, dos elementos prácticos muy útiles: diversas fórmulas (según experiencias latinoamericanas y cubanas) para agendar el diálogo en etapas concretas y la propuesta de una metodología de sistematización para responder la pregunta del título: si tales diálogos son de calidad, *fructíferos*, si producen propuestas de soluciones concretas.

El segundo texto «Metodologías participativas para el diálogo con actores sociales: Experiencias de FLACSO Cuba», de Pelier, Montejo y Escobedo, ofrece una propuesta para el desarrollo de diálogos entre diferentes actores, sobre la base de experiencias de diagnóstico territorial y de evaluación de políticas de atención a situaciones de vulnerabilidad.

Si bien la investigación participativa y la educación popular, brújulas de este artículo, tienen ya un largo decursar, las auto-

ras llevan razón al rescatarla, pues se utilizan en Cuba mucho menos de lo que sería necesario para estudios que supuestamente diagnostican, proponen soluciones y evalúan políticas en el ámbito de las desigualdades y las desventajas. Estos enfoques metodológicos propician que emerjan las voces y puntos de vista de los sujetos que lidian en el día a día con exclusiones y privaciones y ningún tecnicismo puede sustituir su propia mirada.

A mi modo de ver, las reflexiones del texto y las metodologías que refiere nos colocan ante una problemática decisiva en la realidad cubana actual: concretar el cambio proyectado, y peligrosamente dilatado, en el estilo y el enfoque de las políticas sociales, que permita el despliegue de la condición de agencia de la ciudadanía y de su capacidad de autotransformación, alejándose, cada vez más, de la noción de beneficiarios y vulnerables asistenciados.

El tercer texto, cierre de la primera parte, «Experiencias de diálogos multiactoral y multinivel para un desarrollo inclusivo en Cuba» (Zabala, Fundora, Díaz Pérez, Peñate, Nuñez, Hidalgo, Ramos, Jiménez, Pelier y Salazar) tiene como punto de partida las consideraciones de Carrizo y Abramo (clásicos del tema en América Latina, cuyas referencias encontrarán en el texto) de que, por un lado, el diálogo academia y política debe sustentarse en participación de actores, abordajes transdisciplinarios, intersectoriales y multidimensionales, conocimientos pertinentes, comunicación de resultados y estrategias de enlace entre actores. Por otro, que se requiere de un campo de investigación social específico orientado a producir para políticas públicas, a la vez que las políticas necesitan, cada vez más, basarse en evidencias científicas y provenientes del diálogo social.

Este texto da una vuelta de tuerca a lo que leemos en los artículos antecedentes, pues narra los resultados de un estudio que aplica los enfoques metodológicos que en ellos se expusieron (sistematización e investigación-acción-participativa) a casos/espacios de diálogo concretos.

Más allá de las especificidades de cada caso y de que se trata de una muestra reducida de los múltiples espacios de diálogo en curso en el país hoy (más o menos fructíferos), el estudio devela aspectos de un consenso emergente que puede servir de base para la construcción de nuevos espacios colaborativos para la formulación de políticas: la inclinación hacia aproximaciones transdisciplinarias; articulación de enfoques (de equidad, interseccional, prospectivo) que permiten una visión contextualizada, multidimensional e integral del desarrollo sostenible e inclusivo; la centralidad de la atención a situaciones de vulnerabilidad en diferentes grupos sociales y de las posibilidades de aprovechamiento de la estructura de oportunidades; integralidad e intersectorialidad; combinación de universalidad y focalización, promoción de acciones que trasciendan el asistencialismo y fomento de enfoques participativos en el diseño, implementación y evaluación.

La segunda parte, Diálogos sobre políticas de equidad, abre con Odriozola, Zabala, Fundora y Granadillo (autoras de Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social) quienes legitiman el concepto de planificación del desarrollo, en su condición de proceso, concertación participativa de actores, imagen de sociedad deseada y de las rutas para alcanzarla, así como el compromiso gubernamental para la alineación de recursos.

Tras los posicionamientos conceptuales iniciales, describen el instrumento de planificación del desarrollo más relevante

en Cuba, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES), alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y la lógica sistémica de su formulación y componentes (apunto que cercana a la gestión por resultados): del plan, con sus objetivos y metas, a la definición de líneas estratégicas, de estas a los macroprogramas, programas y proyectos, con indicadores de cambio definidos en tiempo y espacio. Todos articulados a través de una visión integrada de prioridades y de la atención a los problemas nacionales de mayor relevancia.

En este andamiaje, el Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social es presentado como caso paradigmático de construcción sobre diálogos. Especial interés despiertan la identificación de visiones contrapuestas que emergieron en el diálogo (entre integralidad y sectorialismo, enlaces de horizontalidad y verticalismo, cortoplacismo y visión estratégica, equidad como enfoque integrador o elemento subordinado) y los cambios generados en el diálogo (apertura a enfoques de equidad, interseccionalidad e integralidad; visibilización de brechas de equidad; gestión de conocimiento para formulación de políticas; soluciones focalizadas; apertura a alianzas, entre otras).

Destaco que estas dicotomías y los cambios logrados, muestran algunas aristas de la contraposición entre posturas tradicionales y modernizadoras implicadas en el proceso reformador cubano actual.

Por su parte, en «Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial: diálogos entre gobierno, academia y activismo», las autoras (Zabala, Fundora y Viera) muestran el set de actores implicados (autoridades, académicos y activismo) y el aporte de cada uno de ellos. Llamo la atención sobre el hecho de que se aprecia una segmentación de los diálogos y un nivel

de acceso diferenciado a debates e información, que relega al activismo a menores interacciones, y con ello redujo su posibilidad de impacto en las decisiones.

En este caso, el análisis pone en evidencia que el tema de las relaciones racializadas, por su sensibilidad ética y política, está lastrado por percepciones sociales encontradas que tuvieron una expresión en este ámbito de los diálogos para políticas. Entre los disensos o diferencias destacan: la pertinencia de la utilización de instrumentos afirmativos, los roles descentralizados del nivel local, la aceptación de la categoría afrodescendiente como identidad aplicable a la realidad cubana, y el acceso abierto a información sobre desigualdades asociadas al color de la piel.

Por su parte Palmero y Ferreiro abordan en «Políticas públicas en Cuba: una mirada al Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres», el circuito por el que transitó la formulación de este programa, develando algunas singularidades: propuesta elaborada por un grupo de trabajo relativamente reducido, consultas posteriores para evaluar la propuesta con participación de personas directivas de los Organismos de la Administración Central del Estado, representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil, personas expertas de entidades académicas y miembros de la Comisión de Atención a la Juventud, la Niñez y la Igualdad de los Derechos de la Mujer, del Parlamento cubano.

Una particularidad de este caso es que se concibió un rol de mediación entre el debate académico-científico y el nivel político-decisor, rol que asumió la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), en su calidad de actor principal en el lanzamiento de la propuesta, la convocatoria a enlaces y la negociación para que esta propuesta se erigiera como un programa de gobierno.

El texto describe una polémica que afloró sobre si la FMC debería coordinar el control, seguimiento y monitoreo de un programa de gobierno a partir de valorar la influencia que podría tener o no, dado su estatus de organización de la Sociedad Civil, sobre la institucionalidad de gobierno.

Seguidamente Domínguez, en «Políticas públicas y derechos de las infancias y juventudes. La política integral de niñez, adolescencias y juventudes de Cuba», presenta un caso en el que se constituye un grupo temporal de trabajo, que debe asegurar la presencia de representantes del gobierno nacional, de Organismos de la Administración Central del Estado, organizaciones sociales y asociaciones, las comisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular y miembros de centros de investigación especializados, grupo que se complementa con una consulta pública a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, aspecto este que permitió incluir sus puntos de vista y sus propuestas de soluciones.

Se observa un rol protagónico del ámbito académico, con enlaces directos, rápidos y sistemáticos institucionalizados entre dicho ámbito y el espacio de la decisión política, debido a la necesidad de uso intensivo de conocimiento pretérito y producido *ad hoc* para encontrar respuestas y solucionar cuellos de botella que dificultaban identificar poblaciones meta y atascaban el consenso sobre alcances y objetivos de la política.

Ejemplo de aspectos que requirieron mucho apoyo del conocimiento científico para tomar decisiones, fueron el establecimiento de los rangos etarios que marcaría la política, así como construir una perspectiva generacional e interseccional y de reconocimiento de la heterogeneidad interna de los grupos que conforman las infancias, adolescencias y juventudes (de ahí su denominación en plural), en virtud de su situación socioeconómica, territorial, cultural, entre otras distinciones, a lo que se

asocian necesidades, intereses, expectativas, riesgos y motivaciones también diferentes.

Tal reconocimiento, sustentado por resultados de investigación, es esencial, pues precave a la política del grave error de tomar como segmentos homogéneos estas franjas etarias y suponer que sus derechos pueden ser garantizados con una oferta de servicios, prestaciones y oportunidades también homogéneas.

En «Diálogos multiactorales para la creación de la Asociación Cubana de Personas en Situación de Discapacidad Intelectual» (de Díaz y Oliva), encontramos una experiencia *sui generis* dentro del conjunto que recoge el libro. Se trata de una demanda a las autoridades, que surge de ciudadanía activada para reivindicar el derecho de asociación. Es una verdadera iniciativa ciudadana que involucra a personas en condición de discapacidad intelectual, a padres, madres y familias que los representan y asisten, y a un grupo de apoyo de académicos y activistas y que construye, muchas veces a contracorriente, diálogos con las autoridades encargadas hasta lograr su finalidad.

Fue un proceso largo, tomó más de diez años, pero tiene un valor inestimable, al develar los obstáculos inmensos que se presentan ante reclamos de diálogo que surgen desde fuera de la institucionalidad establecida, mostrar uno de los puntos de déficit democrático y vulneración de derechos en el contexto cubano y abrir una puerta por la que podrían instalarse otras iniciativas ciudadanas, modalidad de establecimiento de demandas para políticas infrecuente y, a mi juicio, muy necesaria en nuestra sociedad.

El aporte académico resultó decisivo para acompañar al grupo demandante con conocimiento probado sobre la concepción

de discapacidad y derechos, y opciones de inclusión de las personas en tal situación.

La tercera parte del libro: Diálogos sobre políticas en ámbitos y problemáticas específicas, tiene un atractivo especial: integra la radiografía de casos de *diálogo* en cuatro ámbitos muy diferentes (la cultura, el medio ambiente, el emprendimiento y la protección de la infancia), con cuatro formas también diferentes de dialogar (consulta intrainstitucional, participación popular local, enlace en red y colaboración con implementadores directos).

El texto de Morales y Drake «Políticas culturales y programa de desarrollo cultural. Potencialidades y desafíos», considera que la política cultural en Cuba se ha caracterizado, por mucho tiempo, por el excesivo rol del poder central en la definición y gestión de las prioridades, la homogeneidad y estandarización de las acciones que concretan la política, el privilegio otorgado a la cultura profesionalizada y el limitado papel de la ciudadanía en la elaboración y gestión del trabajo cultural. La modernización de la política cultural, su tránsito hacia la gestión por programas y proyectos, debe entonces superar estas insuficiencias. La noción de diálogo es clave aquí para ese empeño.

Según se infiere de la narrativa de las autoras, el estilo de *diálogo* asumido por las autoridades del Ministerio de Cultura para el Programa de Desarrollo Cultural es una consulta intrainstitucional a posteriori, es decir, someter la propuesta (elaborada por un núcleo pequeño de expertos, directivos y funcionarios del sector cultural) al criterio de actores diversos dentro del propio sector.

Como concluye el análisis, si bien este tipo de diálogo permite profundizaciones, matices y revisiones sobre la propuesta inicial, es asimétrico (en cuanto al rol en la decisión final y los

accesos a información de los participantes según su nivel en la jerarquía institucional), dista mucho del paradigma de democratización de la cultura, y minimiza el papel de la sociedad civil, mostrando la limitada *fertilidad* del diálogo *intramuros*.

Muñoz, Rodríguez, Barrios y Ortiz («Creación de capacidades para la adaptación al cambio climático en Cuba. La experiencia del proyecto internacional Mi Costa»), contribuyen al libro a través de la experiencia de un proyecto ligado a la política pública liderada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), conocida como Tarea Vida que, entre otros propósitos, promueve la transparencia y el acceso a la información sobre el medio ambiente de toda persona natural o jurídica, como garantía del conocimiento público ineludible de las actuaciones y decisiones ambientales.

A mi juicio, la experiencia de este proyecto es útil como modelo de participación para políticas y la incorporación a ellas de la escala local, al implementar cuatro instrumentos clave que involucran a la ciudadanía y a las instituciones con roles proactivos, mucho más allá de lo consultivo, en diálogos sobre «actuaciones y decisiones ambientales»: el mapeo de actores, las consultas públicas, la formación de formadores y la concertación de alianzas ciudadanía/instituciones territoriales, orientados a fomentar procesos de autogestión, a escala local, en el ámbito de la protección del medio ambiente y el uso de los recursos naturales.

Por su parte Díaz, Pañellas, Echarri y Franco, en «La red de Emprendimiento e Innovación y sus diálogos con decisores», aportan una relevante declaración metodológica para el análisis de *diálogos*: como herramienta de entendimiento entre individuos, grupos o colectivos, los diálogos se vehiculan a través de la emisión de discursos, que pueden ser estudiados

como comportamientos, en tanto expresión de motivaciones, intenciones, significados, símbolos, sentidos, necesidades, no siempre evidentes ni coincidentes. Esta declaración alerta de que la creación de espacios de diálogo y su coordinación exige estar conscientes, y manejar en positivo, tales dinámicas subjetivas.

Llamo la atención de que se trata de un caso singular y un modelo de diálogo muy poderoso: una red que surge por iniciativa de una institución académica (la Universidad de La Habana), inicialmente con fines fundamentalmente investigativos, y que desborda esa limitada finalidad inicial para convertirse en un espacio caracterizado por moderación académica y uso intensivo del conocimiento proveniente de la investigación para acompañar debates, dirimir conflictos y formular propuestas y, a la vez, con amplias posibilidades de participación de los actores «enredados», muy especialmente de los propios emprendedores, que encuentran en la red aprendizajes a partir de la experiencia de pares, asesoría de expertos y posibilidades de construir soluciones y demandas colectivas a las políticas y las instituciones rectoras de su actividad.

En «Diálogos en la construcción de un protocolo para la atención del abuso sexual infantil», Alfonso y Cano, muestran el uso de diálogos multiactor y multinivel como recurso metodológico aplicado a la revisión sistemática de protocolos de atención, articulando a los actores sociales encargados de la prevención, protección y atención, que deben implementar ellos mismos dichos protocolos.

Obviamente, por la naturaleza del tema, se trata de un diálogo intrainstitucional, o con una constelación de actores institucionales muy especializada y cuya clave es el trasvase continuo entre conocimiento práctico (que proviene del hacer)

y conocimiento teórico metodológico (que proviene del investigar). Al decir de sus autoras, se trata de potenciar un estilo de participación de actores «(...) que permita incorporar las experiencias de los sujetos que van a utilizar en sus prácticas cotidianas el protocolo de atención al diseño, ruta de actuación y procedimientos (...)».

En este caso, develar expectativas, motivaciones, y resultados esperados en los actores participantes, fue un punto esencial para la eficacia del trabajo colaborativo, sobre la base de producción de consensos.

La cuarta parte, y final, del libro, Diálogos en espacios locales, pone el foco en el microespacio, como escenario fundamental de interacciones.

Martínez Tena, Expósito, Castillo, Varela y Perdomo («El trabajo comunitario integrado y el desarrollo cultural comunitario: articulación, perspectivas y experiencias») se sitúan en lo comunitario y lo cultural como sujeto y objeto de políticas, respectivamente, y su experiencia nos advierte de que la comunidad resulta un escenario imprescindible del trabajo sociocultural, y que, más allá de este tema específico, resulta una escala de dinamización de los procesos de participación en la búsqueda de soluciones a los más disímiles problemas de la cotidianidad.

Muestran que la intensidad de las relaciones sociales y la inmediatez y posibilidad de diálogos, es el sello de lo comunitario, junto a la producción de sentidos en la que los diversos actores de ese espacio «(...) cimentan proyectos y estrategias, fomentan políticas, generan valores y capacidades, no solo para cuestionar realidades, también para resolver problemas (...)».

Aunque se trata de un análisis referido a experiencias específicas, tiene la virtud de llamar la atención de que en cualquier diálogo para políticas no debería faltar la escala comunitaria,

y no confinada a espacio para consultas, sino en su involucramiento desde el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de toda iniciativa transformativa.

Como colofón, aparece el texto: «Estrategia de Desarrollo Municipal: fomento desde el diálogo participativo local», en el cual Solórzano, Breto, Guzón y González develan los potenciales y requerimientos de la EDM para impulsar procesos participativos, vistos como condición para el desarrollo sostenible y la armonía con las expectativas de las comunidades.

La EDM es una herramienta de planificación y gestión estratégica a escala municipal ya en uso y que forma parte de la Política de Desarrollo Territorial Integral, liderada por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP). Lo(a)s autore(a)s toman como referencia la experiencia de su aplicación en un municipio habanero (Habana del Este) para mostrarnos hitos metodológicos de la construcción de diálogos participativos para su formulación.

Destacan en esos hitos o elementos imprescindibles: asegurar la presencia en las interacciones de la multiplicidad de actores que hacen el desarrollo local, involucrados en la vida comunitaria, a saber, instituciones gubernamentales, sociedad civil, líderes comunitarios, empresariado y emprendedores, ciudadanos en general.

Los diálogos se implementaron con la metodología *Tecnología de Espacio Abierto*, poco conocida en nuestros medios que, según se valora en el texto, permite a grupos, grandes o pequeños, autoorganizarse eficazmente para abordar cuestiones complejas en un breve período de tiempo, a partir de elaborar y dirigir su propia agenda de sesiones de trabajo paralelas, enfocadas en un tema central de importancia estratégica.

Son curiosos los principios que rigen esta metodología y a los que se asocia su eficacia y rendimiento en el uso del tiempo para crear consensos y alcanzar metas concretas: cualquiera que venga es la persona indicada; cuando quiera que se comience es el momento correcto; lo que suceda es lo único que pudo haber sucedido; y cuando se termina, se termina.

El texto enfatiza, con mucha razón, en reconocer el disenso y las maneras en que se resuelve para que este no impida alcanzar las metas del grupo convocado al diálogo: identificación de intereses compartidos. Se orienta el diálogo hacia búsqueda de objetivos comunes; negociación; construcción de consensos parciales; participación de mediadores; fomento de la confianza.

Para terminar, entre los muchos atractivos de este libro, me permito remarcar su utilidad práctica inmediata, lo que no es nada común en la literatura de ciencias sociales.

Esa utilidad descansa en dos elementos: exponer, con sentido crítico, un espectro amplio y muy diverso de casos reales de diálogos interactorales, la mayoría de los cuales aún están activos, transcurren en tiempo real, orientados a la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos o acciones con objetivos de modificar situaciones problemáticas que involucran la vida cotidiana de grupos sociales; y utilizar una narrativa de exposición estándar, que recorre enfoque teórico metodológico, contexto en el que emerge el diálogo y su metodología, actores que participan, consensos/disensos, resultados, y lecciones aprendidas.

De tal modo, a partir de ahora, los actores que se involucran en «diálogos» (academia, directivos y operadores de políticas, comunicadores, agentes de la sociedad civil, comunidades, ciudadanos y ciudadanas) cuentan con un referente vivo, producido en el país, que les permitirá reconocer sus

cercanías y diferencias con las prácticas narradas, encontrarán metodologías para replicar, aspectos fallidos para no repetir y factores de éxito para fortalecer. En suma, podrán construir sus propios «diálogos» sobre la base de antecedentes contextualizados en las circunstancias de Cuba hoy, ahora mismo.

*Dra. Mayra Espina Prieto*

*Profesora Titular*

*La Habana, 10 de julio de 2024.*



# CONTEXTO LATINOAMERICANO

Una revista de Ocean Sur

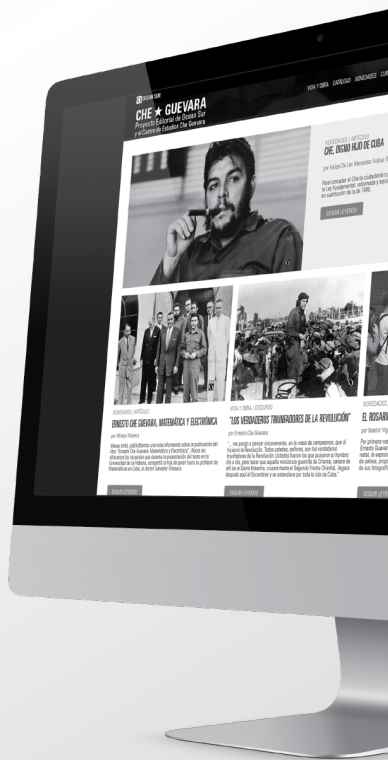
[www.contextolatinoamericano.com](http://www.contextolatinoamericano.com)  
f ContextoLatinoamericano

La versión digital de Contexto Latinoamericano actualiza semanalmente cada uno de sus espacios dedicados a la actualidad, la opinión y el debate, al tiempo que ofrece una síntesis diaria del acontecer noticioso en América Latina y el Caribe.

## PROYECTO EDITORIAL CHE GUEVARA

[www.chequevaralibros.com](http://www.chequevaralibros.com)  
f LibrosCheGuevara

Los títulos publicados en español e inglés propician el conocimiento de la vida, el pensamiento y el legado del Che a través de un ordenamiento temático por medio del cual se accede íntegramente a sus múltiples facetas.



## **PARTE I**

### **Metodologías y experiencias de diálogo**

#### **¿Son fructíferos nuestros diálogos sobre políticas y desarrollo? Una propuesta metodológica para su estudio**

Geydis Elena Fundora Nevot

María del Carmen Zabala Argüelles

Ángela Peña Farías

Mirlena Rojas Piedrahita

Daybel Pañellas Alvarez

**¿Por qué estudiar procesos de diálogo sobre políticas para el desarrollo?**

En la última década se han realizado disímiles convocatorias para dirimir situaciones diversas. Destacan, por ejemplo, los procesos de paz en Colombia, las conversaciones sostenidas entre el gobierno chavista y la oposición en Venezuela, o entre el gobierno ecuatoriano y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); así como diálogos ecologistas para la defensa de los pueblos y la naturaleza, diálogos de civilizaciones por el equilibrio del mundo, diálogos en torno a los sistemas alimentarios, el derecho a la ciudad, la atención al racismo estructural, la superación de las múltiples crisis, los cuidados, el agua y saneamiento en zonas rurales, la sustentabilidad, las políticas para la igualdad social, la migración internacional, entre otros.

Sin embargo, de estos diálogos no siempre han emergido políticas eficaces con la inclusión de la diversidad de sujetos que integran las sociedades, sus demandas y propuestas alternativas sobre cómo desarrollarnos.

Ante la ineffectividad de las políticas tradicionales de atención a la pobreza y la desigualdad como obstáculos estructurales para el desarrollo, o ante la inexistencia de políticas sociales orientadas a la atención de las migraciones, se ha identificado la necesidad de promover otros enfoques y metodologías de trabajo en la elaboración de políticas de desarrollo a diferentes escalas. Resaltan, de manera particular, aquellas dirigidas a grupos sociales diversos: personas retornadas, migrantes y sus familiares, solicitantes de refugio y refugiados, personas empobrecidas, en situación de vulnerabilidad múltiple, afectadas por desigualdades interseccionales, entre otras.

Ello implicó una revisión crítica de las formas de dialogar, empezando por quienes promovieron la propuesta. En el caso de la academia, se han asumido misiones como la integración de conocimientos para una mayor capacidad explicativa, interpretativa y transformadora de las realidades; la capacidad para un diálogo constructivo con la política; el diálogo de saberes entre diferentes disciplinas, con otras formas de conocimientos —popular, arte, religión, creencias—, culturas diversas y actores disímiles; siempre con la aspiración de que tal intercambio esté caracterizado por la horizontalidad, el reconocimiento.

A partir de las investigaciones realizadas por el Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política», se constataron avances en la promoción, organización e implementación de espacios de diálogos entre 2020 y 2022 con resultados relevantes, por ejemplo: diseño de los planes municipales de Quetzaltenango y Huehuetenango con la inclusión del

derecho a migrar en Guatemala (Palma y Dardón, 2022), diseño de la Política de atención a situaciones de vulnerabilidad y del Macroprograma Desarrollo humano, Equidad y Justicia social en Cuba (Fundora y Zabala, 2022); diseño del Enfoque Integral Afirmativo del Programa contra el Racismo y la Discriminación Racial en Cuba (Espina, Zabala, Fundora y Nuñez, 2021), entre otros. No obstante, se mantiene el desafío de generar diálogos que tributen a cambios más integrales y sistémicos, que revolucionen las concepciones y modelos de desarrollo.

De ahí la necesidad de articular diferentes espacios de diálogos, sujetos, agendas, y políticas, para una incidencia que impulse transformaciones acordes a los paradigmas del desarrollo más emancipadores. Para ello es necesario trabajar con la categoría «desarrollo», los significados que se le otorgan por diferentes actores sociales; pero, sobre todo, las políticas que se diseñan e implementan en su nombre.

Este es un terreno donde la disputa de sentidos toma expresiones concretas con repercusiones en todas las formas de vida. La política de desarrollo es definida por algunos autores como:

el conjunto amplio y complejo de políticas y medidas legislativas y ejecutivas en función de alcanzar determinadas metas que limiten primero y rompan después las mallas de la dependencia. La política de desarrollo integra, entre otras, la política social, educacional, científico-tecnológica, cultural, de inversiones y de estructuración de los recursos técnicos y productivos. El propósito es la creación de una nueva sociedad, de ahí que las transformaciones revolucionarias constituyen una acumulación social (Bell y López, s/f, pp. 8-9).

Esta aproximación abre el espacio para nuevos debates. Una idea a resaltar de esta visión es la interconexión entre distintos

ámbitos de las políticas públicas, en función de subvertir el orden dominante. Otras visiones consideran que dicha articulación se realiza a través de la política social en sentido más genérico.

Pensar en la política social como parte integral de desarrollo, significa asumir que sus proyectos, programas y acciones son una inversión necesaria, indispensable y prioritaria. Es invertir la ecuación en la cual el desarrollo social surge del crecimiento económico naturalmente, al eliminar la política social de su posición tradicionalmente sujeta a la política económica (Tavares, 2011, p. 72).

En esta misma línea, y subrayando las interdependencias existentes entre política social y desarrollo, autores cubanos señalan: «... la política social es parte de la estrategia de desarrollo y a la vez, un efecto de este» (Espina y Valdés Paz, 2011, p. 14).

Este ejercicio de integración de políticas se puede llevar a cabo por un equipo académico que articule en un texto diferentes propuestas, o se puede desplegar en espacios de diálogo donde converjan múltiples saberes, intereses, concepciones y experiencias que permitan avanzar de manera creativa, liberadora y comprometida.

Se parte de la premisa de que, para avanzar en una concepción del desarrollo y su operacionalización y concreción en una política de desarrollo integral, que realmente tenga enfoque inclusivo, sostenible y la fuerza emancipadora que reclama el pensamiento crítico latinoamericano, es necesario experimentar nuevos tipos de diálogos que garanticen la participación efectiva de grupos invisibilizados, excluidos, marginados o inferiorizados; de diferentes comunidades científicas; de distintos espacios gubernamentales; entre otros.

Según Laís Abramo, no existe un concepto único de diálogo social porque depende de los objetivos y los contextos. Su profundización en los diálogos en torno a los procesos sociales de trabajo, le sugieren definirlo como:

todo y cualquier tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre los representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores o entre empleadores y trabajadores sobre temas de interés común relacionados con la política económica y social (...) los actores del diálogo social deben ser entendidos como sujetos y objetos de derechos y obligaciones en los procesos de toma de decisiones en que participan, y de acuerdo a sus características y atribuciones, ya que no pierden sus identidades ni abandonan o renuncian a sus objetivos particulares (Abramo, 2020, s/p).

La autora los distingue como diálogo bipartito (entre trabajadores y empleadores), tripartito (incluido el gobierno), tripartito *plus* o multipartito. En el Grupo de Trabajo CLACSO *¿Qué desarrollo? Diálogo multiactor y multinivel* se trabaja con las definiciones de diálogo multiactor y multinivel.

Según Irene Palma<sup>4</sup> el diálogo multiactor se comprende como:

un proceso de construcción de significados compartidos a partir de la identificación y participación de actores clave de diferentes sectores (sociales, privados, públicos) que son convocados a través de diversas instancias y/o mecanismos de investigación, diálogo periódico e institucional-

---

<sup>4</sup> Conceptualizaciones aportadas por la co-coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel» para la fundamentación de la propuesta en el concurso de Grupos de Trabajo en el período 2023-2025.

zados (consultas directas por medios presenciales o virtuales, mesas participativas, foros, otros) para problematizar temas, identificar prioridades, proponer soluciones (basadas en información, análisis y evidencia) y tomar decisiones con base en anteponer los intereses comunes sobre los particulares con énfasis en la identificación de necesidades de grupos poblacionales que se encuentran en situación de vulnerabilidad (Palma, 2022, s/p).

La misma investigadora define el diálogo multinivel como:

la necesidad de participación y coherencia institucional en y entre los niveles territoriales y administrativos tanto en el diseño como en la ejecución de política pública en un país (según el país, se pueden identificar distintos tipos de niveles: nacional, departamental, municipal y comunitario). En esta participación se distingue el Diálogo interinstitucional (entre diversas instituciones de gobierno) y el Diálogo intersectorial (entre instituciones públicas [gobierno], organizaciones empresariales y de sociedad civil, así como de la cooperación) (Palma, 2022, s/p).

Los diálogos pueden adoptar diferentes variantes. Para Abramo,<sup>5</sup> el intercambio de información es la forma más básica del diálogo social, que no requiere debates ni acciones concretas para modificar la situación; pero sienta un precedente para generar *raport* interactoral. Es un modo que tiende a subestimarse; pero se rescata su valor desde una perspectiva multietápica:

---

<sup>5</sup> La Dra. Laís Abramo es una socióloga brasileña, especialista en temas de trabajo, género, raza, desigualdades y políticas sociales en América Latina. Ha sido consultora de varios organismos internacionales.

existe la idea de que esta forma de diálogo no tiene tanto valor como las otras; sin embargo, puede ser un proceso provechoso: el intercambio de información organizado en un ambiente relajado puede ayudar a las partes a comprender mejor los puntos de vista de los otros grupos, lo que puede dar lugar a consultas informales (Abramo, 2020, s/p).

La modalidad más habitual es la consulta, donde

los interlocutores comparten información e intercambian puntos de vista para discutir una propuesta o para aprobar/implementar una política, que puede dar lugar a que una de las partes reconsidere su posición. Las consultas proporcionan al gobierno: información sobre las posibles reacciones sociales frente a propuestas políticas públicas o proyectos de ley, sin renunciar a su poder decisorio; y a los demás interlocutores: información directa sobre las intenciones del gobierno y oportunidad de expresar su posición, sin compartir plena responsabilidad con el gobierno por sus políticas. (...) Las consultas no pueden conducir a entendimientos o declaraciones comunes, o comunicados, posiciones o informes conjuntos (Abramo, 2020, s/p).

La modalidad más formal y vinculante del diálogo social es la negociación, que conlleva

discusión entre partes con intereses diferentes o en conflicto, con el fin de llegar a un acuerdo, lo que exige compromisos. (...) en muchos casos es institucionalizada (por ejemplo: negociación colectiva, acuerdos sectoriales, acuerdos sociales y políticos) (...). Los resultados de un diálogo de ese tipo, cuando es exitoso, se pueden manifestar en

acuerdos tripartitos nacionales (agendas, acuerdos o «pactos sociales») (Abramo, 2020, s/p).

La diversidad de diálogos supone una riqueza y, a la vez, un desafío para la investigación social. Implica construir propuestas metodológicas abarcadoras, con la suficiente plasticidad para adaptarse a distintos contextos espacio-temporales, distintos diálogos, distintas políticas. A continuación, se describen algunas experiencias.

#### Referentes metodológicos para el estudio de procesos de diálogos

Son disímiles las metodologías que se han desarrollado para estudiar y/o conducir procesos de diálogo. Algunas de ellas son el diálogo territorial, el diálogo entre quienes investigan y quienes deciden, la sistematización evaluativa del seminario de políticas sociales, que para este trabajo se tomaron como referencia a partir de la experiencia vivida en cursos, investigaciones u otros trabajos por las personas involucradas en el Grupo de Trabajo CLACSO.

La Red de Estudios Sociales del Trabajo en Cuba organizó, con la experta Laís Abramo, un curso sobre diálogos entre quienes investigan y quienes deciden, en función del diseño y gestión de políticas públicas basadas en evidencias. La concepción trabajada fue el diálogo social tripartito (gobierno+organizaciones de trabajadores+organizaciones de empleadores) que propone la Organización Internacional del Trabajo, tomando en consideración que este organismo cuenta con experiencia acumulada y sistematizada en esa área: asistencia técnica a gobiernos, empleadores y trabajadores en la creación y fortalecimiento de instancias y procesos de diálogo social de diferentes tipos, en diferentes países y regiones.

En este curso, se presentó una propuesta de estudio más generalizada, contentiva de seis aspectos: 1) el contexto en que surge la experiencia; 2) los actores involucrados; 3) el rol de la investigación/diagnóstico; 4) el proceso de diálogo social; 5) los resultados del diálogo social (factores de éxito) y la retroalimentación (Abramo, 2020). Una forma más específica de abordarlo es a partir del enfoque de circuito, entendido como un proceso multietapas, con un foco en el rol de la investigación. En este caso, también son seis ámbitos de análisis y tres pasajes clave.

Ámbitos de análisis:

1. el reconocimiento de la existencia de un sector de la población afectado por un problema, sin que necesariamente implique un diagnóstico,

2. la construcción de la demanda de resolución del problema donde pueden intervenir diversos actores (personas afectadas por el problema y sus organizaciones; personas no afectadas directamente, pero con informaciones sobre el problema; actores académicos y políticos),

3. la generación de conocimiento necesario para responder a la demanda (definición de un problema de investigación a partir del problema social detectado),

4. la construcción del «prototipo» de resolución del problema (quienes investigan transforman el resultado de investigación en recomendaciones a la política),

5. la producción de la solución a escala necesaria para llegar a todos los afectados por el problema donde también se involucra la estructura productiva de bienes y servicios públicos o privados con empresas, instituciones públicas, etc.

6. la solución del problema con dos tipos de exámenes, la solución técnica (implementación de la política) y la solución efectiva (resolución del problema) (Abramo, 2020).

Los pasajes propuestos para estudiar entre las etapas del circuito son:

1) de la demanda a la investigación, donde la autora incluye diferentes escenarios,<sup>6</sup>

2) del «prototipo» (soluciones tecnológicas o recomendaciones de política), a la «producción» (implementación de la política)<sup>7</sup>

3) de la implementación de la política a la solución del problema, donde se tienen en cuenta el comportamiento de diversos elementos como el compromiso político e institucional, la garantía de recursos, la institucionalización, los mecanismos de diálogo con la población y otros actores involucrados, el monitoreo y la evaluación, y la sistematización de la experiencia con su retroalimentación (narrativa técnica y política) (Abramo, 2020).

Espina (2024), tomando como referencia el enfoque utilizado por Laís Abramo en el caso *Experiencia de construcción de la agenda nacional de trabajo decente para la juventud en Brasil: el rol de la investigación para la acción y el diálogo entre distintos actores*, elaboró una guía que sistematiza y rescata una ruta metodológica para hacer *estudios de caso* de procesos de formulación de polí-

---

<sup>6</sup> Entre las alternativas se encuentran que quienes investigan entran en contacto directo con la demanda y dialogan con los actores involucrados; o por la intermediación de terceros que contempla otros investigadores (del mismo o de otros campos del conocimiento) y a los actores estatales con una demanda directa del gobierno, o en espacios públicos de detección y recolección de demandas (espacios de diálogo, medios de comunicación).

<sup>7</sup> Según la autora, incluye el análisis de varios tipos de acciones como las compras públicas en el caso de soluciones tecnológicas; el diseño institucional de la política que aborda desde la movilización de los actores estatales hasta la articulación intersectorial (horizontal) y multiescalar (vertical); los recursos para la implementación de la política; y el diálogo con las poblaciones afectadas y sus organizaciones.

ticas, con vínculos academia-decisores y uso de conocimiento. Propone un análisis donde se aborden los siguientes elementos:

1. Rol de la investigación. Importancia de la investigación precedente sobre el problema y de procesos anteriores de diálogo con autoridades de gobierno, para concientizar sobre la necesidad de la política. Información sobre el estado del problema.

2. Rol de demandas de la sociedad civil y la ciudadanía.

3. El contexto. Proceso de pactos, creación de consensos para una agenda nacional en torno al problema abordado por la política en cuestión. Actores a favor y en contra de intervenir con políticas públicas sobre el problema.

4. Compromiso. ¿Quién encargó (qué autoridades de gobierno, nivel, cargo) la formulación de la política o programa a una o varias instituciones académicas o a grupos de asesores y qué tipo de decisión refrenda el encargo?

5. Diagnóstico ¿Quién lo elabora (academia, grupos mixtos, investigación precedente, nueva investigación, uso de experiencia internacional)?

6. Información. Calidad y disponibilidad de estadísticas sobre el problema.

7. Principales resultados del diagnóstico (que pasan a ser las ideas fuerza de la política).

8. Tipo de colaboración entre academia y decisores-operadores de política. Directa, en espacios de trabajo conjunto para la formulación, consultas a expertos académicos sobre textos o propuestas ya elaboradas por el sector público, encargo completo de redacción a la academia o institución especializada.

9. Institucionalización de la cooperación. Espacio creado para los vínculos (comisión, grupo de trabajo) y forma y nivel para tomar las decisiones sobre la aplicación o no de las pro-

puestas de la academia o del grupo mixto (academia-operadores y decisores).

10. Aprobación de la política. A qué nivel, con qué instrumento jurídico.

11. El proceso de diálogo: tensiones, elementos facilitadores y factores de éxito. Desafíos para la academia.

12. Principales resultados. Avances introducidos en la política; progresos y obstáculos en la implementación.

13. Lecciones aprendidas.

Por otra parte, el Centro Félix Varela, con experiencias previas en concertación y mediación de conflictos ambientales desde la coordinación de la Red de Cultura de Paz, organizó un proceso de capacitación e implementación contextualizada de la metodología de diálogo territorial. Aunque esta no está pensada desde una perspectiva de estudio de casos, se puede reconstruir una propuesta a partir de las variables y las orientaciones que se manejan para organizar un proceso de diálogo. Incluso, se podría incursionar en el estudio desde una propuesta metodológica diseñada con las lógicas de la Investigación-Acción-Participación (IAP).

Desde esta propuesta (Barret y Mirabal, 2021), una primera aproximación sería el estudio de la etapa previa al diálogo, que implica analizar qué documentos se compilaron (van desde publicaciones como boletines, artículos periodísticos, hasta estudios, volantes, proyectos, actas y minutas de reuniones, bitácoras de trabajo) y analizaron para adquirir un conocimiento general del territorio y del objeto del diálogo, acercarse a los que escriben y dicen las distintas partes sobre el objeto, y la información administrativa y legal que debe tomarse en cuenta. Un segundo momento de esta etapa sería estudiar las entrevistas preliminares que se realizaron (¿qué personas se

seleccionaron, qué temas se abordaron con cada una respecto a la percepción del problema o proyecto, las expectativas y temores sobre el proceso y las sugerencias para favorecer el diálogo), su procesamiento, análisis y difusión, en función de identificar cómo se comprendió la lógica de los actores (sus percepciones, expectativas, temores, etc.) y a qué puntos se le prestó más atención para el diseño y la conducción de un diálogo constructivo.

Otra variable a considerar sería si estaban creadas o cómo se crearon las condiciones para el diálogo.<sup>8</sup> Dado el énfasis territorial de la metodología, hay aspectos que se subrayan en su aplicación. De ahí la importancia de analizar cómo se vinculó el proceso de diálogo con otros procesos existentes en el territorio, para evitar confusiones, acumulación de documentos, repetición o falta de coherencia. Ello implica analizar cómo se constituyó el equipo de facilitación, cómo se dio la concertación interna y cómo se elaboró el diagnóstico inicial.

El proceso continúa con un análisis del diseño del dispositivo, que incluye la definición de los objetivos generales del diálogo, los resultados o productos esperados, el objeto del diálogo y el perímetro del diálogo, las partes del diálogo, las instancias de diálogo con sus funciones y composición, las diferentes etapas, la duración, los recursos humanos y financieros, las moda-

---

<sup>8</sup> Al menos siete condiciones deben estar creadas: 1) Las partes más importantes están listas para intentar el diálogo. 2) Los principios básicos del enfoque propuesto son aceptados. 3) El objeto del diálogo y sus modalidades son aceptados también. 4) La incidencia potencial del diálogo es real. 5) El equilibrio de poder es más o menos nivelado. 6) La persona facilitadora podrá trabajar en buenas condiciones. 7) El tiempo y los recursos disponibles parecen suficientes para establecer el diálogo y avanzar hacia un acuerdo (Barret y Mirabal, 2021, pp. 44-45).

lidades para dialogar y la naturaleza de cada fase participativa, así como el modelo de toma de decisiones, la evaluación del diálogo, el seguimiento y la continuación.

Más allá del diseño, también se trata de estudiar cómo se implementó dicho proceso. Para ello se puede profundizar en cómo fue la creación de instancias de diálogo (¿quiénes la compusieron, cómo se eligieron las organizaciones, instituciones o asociaciones que representaron a los grupos de interés; así como las personas representativas?); cómo se garantizó la representatividad y la legitimidad; cómo se motivó y movilizó a las diferentes personas para que se involucraran; qué lugar tuvieron los expertos y cómo se manifestaron; qué ocurrió en los espacios de reuniones, cómo se realizó la presentación inicial; cuáles fueron las reglas del diálogo, qué metodologías y herramientas utilizó la facilitación, cuáles fueron los momentos más difíciles, cómo finalizó la reunión o las reuniones; cómo fue la relación de las personas con los tomadores de decisiones; qué quedó reflejado en los informes o minutas.

Similar a la metodología propuesta por Abramo (2020), Barret y Mirabal (2021) hacen hincapié en el diálogo como proceso multietápico con tres pasajes entre etapas que denominan movimiento. Adaptándolo a un estudio de caso, el análisis contemplaría tres movimientos:

— *Primer movimiento*: ¿Cómo se sale de la confrontación, del frente a frente? ¿Qué impide ver? ¿Cómo se instaura el diálogo y se restituye un espacio entre las partes?

— *Segundo movimiento*: ¿Cómo se pasa de los posicionamientos iniciales a las causas que las motivan y a las necesidades?

— *Tercer movimiento*: ¿Cómo se encuentran las soluciones comunes? ¿Cómo se dan los acercamientos?

Otra alternativa valorada para este trabajo fue la sistematización evaluativa del Seminario Permanente de Políticas Sociales.<sup>9</sup> Este último consta de tres sesiones donde el diálogo, en su variante de intercambio de información, es la manifestación por excelencia de las interacciones que allí acontecen. El diseño metodológico tomó como base la sistematización de experiencias con una larga tradición regional. Uno de sus referentes es Oscar Jara, quien precisa las particularidades de dicho proceso.

(...) se ha establecido un consenso en diferenciar la sistematización de información, en tanto ordenamiento, clasificación y catalogación de distintos tipos de datos, de la sistematización de experiencias, que las entiende como procesos históricos y complejos en los que intervienen diferentes actores y que se llevan a cabo en un contexto económico, social y cultural determinado, y en situaciones organizativas o institucionales particulares. Por ello, hablar de sistematizar experiencias alude a un esfuerzo cualitativamente más complejo que el que implica solamente organizar o clasificar datos, es decir, sistematizar informaciones (Jara, 2018, p. 52).

El autor explora las conceptualizaciones desarrolladas durante más de dos décadas en América Latina: Sergio Martinic (1984, 1987), Félix Cadena (1985), Mercedes Gagnetten (1986), Quiroz y Morgan (1988), Barnechea y Morgan (2007), Roberto Antillón (1992), Myriam Zúñiga (1995), Alfonso Torres (1999), Joao Francisco de Souza (2006), y Rosa María Cifuentes (1999), de las que

---

<sup>9</sup> Espacio coordinado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba) y la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana y coauspiciado por la Fundación Friedrich Ebert (FES) desde 2015. Surge ante la necesidad de fortalecer los vínculos entre la producción de conocimientos y la toma de decisiones; y con ello elevar la arista propositiva de las ciencias sociales.

extrae cinco elementos esenciales a considerar en la conceptualización de una sistematización de experiencias: a) un proceso de reflexión individual y colectivo; b) en torno a una práctica realizada o vivida; c) que realiza una reconstrucción ordenada de lo ocurrido en ella; d) que provoca una mirada crítica sobre la experiencia; y e) que produce nuevos conocimientos (Jara, 2018, p. 57).

La sistematización es aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica y el sentido del proceso vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo.

La sistematización de experiencias produce conocimientos y aprendizajes significativos que posibilitan apropiarse críticamente de las experiencias vividas (sus saberes y sentimientos), comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con una perspectiva transformadora (Jara, 2018, p. 61).

Desde esta propuesta, se pueden identificar variables para el análisis de una experiencia de diálogo: condiciones del contexto económico, social y político en el ámbito local, regional, nacional o mundial donde se enmarca la experiencia; las situaciones específicas o espacios institucionales, organizacionales, grupales o personales donde se vive la experiencia y que la particularizan; las acciones intencionadas o no; planificadas o imprevistas; las percepciones, sensaciones, emociones e interpretaciones de cada una de las personas que la vivencian; los procesos con sus resultados y efectos que generan nuevas reacciones; y las relaciones entre las personas que viven dicha experiencia (Jara, 2018).

Hay mayor especificidad en cuanto al diseño metodológico, el cual se sugiere en cinco tiempos (Jara, 2018):

1. *El punto de partida*: la experiencia: Haber participado en la(s) experiencia(s). Contar con registros de la(s) experiencia(s).

2. *Formular un plan de sistematización*: Definir el objetivo (¿Para qué queremos sistematizar?). Delimitar el objeto (¿Qué experiencia(s) queremos sistematizar?). Precisar un eje de sistematización. (¿Qué aspectos centrales nos interesan más?). Identificar las fuentes de información que se tienen<sup>10</sup> y cuáles otras se necesitan. Definir el procedimiento concreto a seguir y el tiempo en que se va a realizar.

3. *La recuperación del proceso vivido*: Reconstruir la historia de la experiencia. Ordenar y clasificar la información.

4. *Las reflexiones de fondo*: Procesos de análisis, síntesis e interrelaciones. Interpretación crítica. Identificación de aprendizajes.

---

<sup>10</sup> Lo importante para poder sistematizar esa experiencia, es contar con registros documentales producidos en el marco de la experiencia: cuadernos de apuntes personales, diarios de campo, proyectos y planes de trabajo, diseños de actividades, actas de reuniones, memorias de eventos, listas de participantes, informes y reportes, notas periodísticas que hablan sobre lo sucedido, correos electrónicos o información puesta en sitios web, comentarios aparecidos en redes sociales, etc. Se adicionan otras formas documentales no escritas como grabaciones sonoras (entrevistas o programas radiales), fotografías, afiches, filmaciones en video, propias o publicadas en internet, gráficos, dibujos, mapas, noticias transmitidas por televisión, cuentos, canciones y poemas creados al calor del momento.

A la vez, el autor sugiere que, en caso de no contar con ningún tipo de registro documentado, la mejor alternativa es realizar entrevistas individuales o grupales a las personas que vivieron las experiencias y construir con ellas la historia de lo acontecido tal como lo recuerdan, buscando contrastar las opiniones, confrontar las distintas versiones y crear una memoria colectiva que se convertirá en el registro común de referencia (Jara, 2018, pp. 138-139).

5. *Los puntos de llegada*: Formular conclusiones, recomendaciones y propuestas.

**Estrategia para comunicar los aprendizajes y las proyecciones.**

Tomando como punto de partida estos referentes, en el 2020, se elaboró una sistematización evaluativa del Seminario Permanente de Políticas Sociales, que tiene entre sus sesiones el diálogo entre quienes investigan y quienes deciden (Zabala y Fundora, 2021). Para estudiar este caso se seleccionaron variables como:

1. Contexto del seminario. Valoración de pertinencia y actualidad. Correlación entre la agenda de políticas públicas y los temas abordados.

2. Diversidad territorial e institucional de las personas participantes.

3. Interdisciplinariedad y transdisciplinariedad del espacio, según participantes.

4. Calidad y novedad de las presentaciones realizadas por expertos nacionales e internacionales.

5. Calidad del debate entre personas de la academia, entre academia y gobierno, entre otros actores.

6. Tiempo de las sesiones.

7. Locaciones del Seminario.

8. Dinámicas de participación.

9. Concepción metodológica del espacio.

10. Moderación o facilitación del espacio.

11. Resultados en términos de contribuciones al conocimiento de enfoques contemporáneos y avances internacionales en el campo del análisis sobre políticas sociales; avances internacionales sobre los nexos investigación-políticas; profundización de conocimientos sobre políticas sociales; interacción con

especialistas en la temática; intercambio con académico/as de otros territorios e instituciones científicas del país; diálogo con expertos/as internacionales reconocidos; discusión de temas de investigación desde la perspectiva de las políticas sociales; intercambio con decisores/as, gestores/as y operadores/as de políticas; socialización oportuna de resultados de investigación; acceso a bibliografía actualizada.

12. Impactos en cuanto a actualización científica de la temática; desarrollo o mejoramiento de competencias para el diseño, gestión y evaluación de políticas; aumento de la capacidad de proponer recomendaciones pertinentes a la política social; apropiación de herramientas para la investigación y la docencia sobre políticas sociales y otros temas afines.

13. Cambios en las prácticas docentes, de investigación, de diseño y gestión de políticas, y de articulación y cooperación de las personas participantes.

El diseño metodológico incluyó técnicas como cuestionario, entrevistas a quienes investigan e imparten docencia, a quienes toman decisiones de políticas, a maestrantes, egresados, y claustro de la Maestría en Desarrollo Social, vinculada al seminario y grupos de discusión.

A partir de esta revisión de metodologías, se construyó un instrumento por integrantes de la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana y del Grupo de Trabajo (GT) «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel», con nueve ámbitos multivariantes para compilar, sistematizar, y analizar información sobre procesos de diálogo en torno a políticas para el desarrollo, tomando como punto de partida que los casos estudiados se basaran en un proceso previo de investigación con diferentes variantes: IAP, reflexividad social, sistematización de experiencias, evaluación de experiencias, entre otros.

### Promover e investigar procesos de diálogo sobre políticas para el desarrollo: una propuesta metodológica

El primer ámbito se centra en la ubicación temática, temporal y espacial del proceso de diálogo. Se propone definir el problema de desarrollo abordado, que puede variar desde las vulnerabilidades, las desigualdades, las formas de producción y distribución, la informalización del trabajo, la ineficacia de una política, un conflicto ambiental, las migraciones, la fecundidad adolescente, la vulneración de derechos, entre otros. En este paso es importante precisar el lugar (región, país) y el momento en que ocurre, así como considerar tendencias económicas, políticas, sociales, epidemiológicas, ambientales, culturales, etc. De esta forma se puede analizar el nivel de pertinencia, actualización, contextualización y priorización del diálogo.

Un segundo ámbito se centra en los actores protagonistas del diálogo y sus principales posicionamientos respecto al problema de desarrollo. Es un tipo de mapeo donde se tiene en cuenta las instituciones, organizaciones, asociaciones, universidades, agencias, empresas, sectores de la población, medios de comunicación convocados al proceso de diálogo y su escala o nivel (internacional, regional, nacional, provincial, municipal, comunitaria).

Se considera que no basta con el actor genérico, por ello se especifica la persona o las personas que representaron estos intereses colectivos, y en particular detallar sus características sociodemográficas, bajo el supuesto que la identidad de género construida desde el sexo de esa persona; la edad en sus dimensiones biográfica y social principalmente y las marcas generacionales que ello supone; la posición social y las relaciones racializadas que haya experimentado según su color de piel;

el nivel de escolaridad, su especialización y las experiencias ocupacionales; la situación de discapacidad; su origen socioclasista; su origen territorial, determinan el habitus (esquemas de percepción y acción) de estas personas, y por ende, sus formas de participar en el diálogo. Se pueden tomar en consideración otras variables como la orientación política, la orientación religiosa, etc.

La información que se sistematiza en este ámbito permite hacer un levantamiento de los diversos enfoques del problema y sus causas; así como la heterogeneidad respecto a las propuestas para su solución con las que llegan los actores, previo al proceso de diálogo. Ello facilita analizar similitudes y diferencias entre actores, anticipar posibles zonas de conflicto y posibles consensos; así como correlacionar los posicionamientos de los actores con sus características sociodemográficas.

En el tercer ámbito se contextualiza mucho más el diálogo. Se sistematiza información sobre el lugar (locación y su ubicación geográfica e institucional); la temporalidad (fechas, duración, cantidad de sesiones); la forma de convocatoria (¿quién convocó, con qué objetivos, a quiénes convocó, se incluyeron o se eliminaron actores en otras convocatorias, etc.?); el carácter abierto, cerrado o semicerrado del espacio donde ocurrió el diálogo; la cantidad de participantes por tipo de actores y las condiciones logísticas. Con esta información se pueden hacer análisis sobre cómo estas condiciones favorecieron u obstaculizaron las dinámicas del diálogo y sus resultados, si hubo o no un balance entre cantidad y tipos de actores participantes, si fue un contexto más neutro o no, entre otros.

El cuarto ámbito posibilita ordenar la información en torno al tipo de metodología seleccionada para el diálogo o los supuestos metodológicos de partida con los que se realizó el

diseño; así como las características de este último; ello permite valorar si hubo una decisión intencionada o se realizó de forma más espontánea; si se realizó desde modos de hacer más tradicionales que responden a determinada cultura institucional o cultura política que predomina en el contexto, o si se hizo desde una propuesta innovadora; si se elaboró desde experiencias previas producidas en el propio país o localidad, o si se utilizaron metodologías foráneas (aplicadas tal cual o adaptadas a la cultura y territorio); si se emplearon herramientas creadas desde instituciones políticas, académicas, de la sociedad civil u otra procedencia; si fue acertado o no el uso de determinada metodología respecto al problema de desarrollo que se discute, los actores participantes y el contexto del diálogo.

El quinto ámbito pone interés en quienes facilitaron el proceso, rescatando información respecto al total de facilitadores y facilitadoras, sus características sociodemográficas y procedencia institucional, su formación para procesos de facilitación y su experiencia previa en dicha actividad en general, específicamente aplicada a procesos de diálogo respecto al problema de desarrollo abordado y los actores participantes.

Dado el carácter relacional de todo proceso de diálogo, es significativo analizar cómo la identidad, la ocupación, la experticia, y el posicionamiento de quienes facilitan (a pesar de que deben tener posición neutral) marcó o no el proceso de diálogo; cómo las características y origen de quienes facilitan, favorecen o hacen más difícil una relación de respeto, de construcción de normas, de comprensión, de escucha activa, de horizontalidad en contextos donde pueden estar operando códigos patriarcales, elitistas, racistas, regionalistas, etc.; qué tipo de competencias y otras capacidades de quienes facilitan determinaron el cómo se manejaron las tensiones, los conflictos, los silencios; cómo se

construyeron los consensos, se llevaron a cabo concertaciones; se neutralizaron prácticas autoritarias, egocéntricas, verticalistas, de discriminación, de inferiorización, de sabotaje; cómo se motivó y se equilibró la participación de todos los actores, etc.

El sexto ámbito se detiene en identificar y clasificar las formas de participación de los diversos actores. Para ello se hace un mapeo, donde se identifica por cada actor, el o los tipos de participación con opciones que oscilan desde oyente, expositor, crítica, catarsis, propositiva, mediadora de conflictos, réplica de otras participaciones, desviación del tema, posicionamiento de intereses propios o interés por otras aristas planteadas, imposición de criterios, predisposición a la escucha, actitud reconciliadora, actitud integradora de criterios colectivos, contrapropuestas a lo que otros actores proponen, etc.; la frecuencia de la participación y observaciones en torno a las formas de comunicar, de interactuar con los diferentes actores, etc. De aquí pueden derivar valoraciones sobre la calidad del proceso de diálogo; la capacidad de la metodología y el proceso de facilitación para favorecer un balance entre las formas de participación; los tipos de participación y participantes que prevalecieron; la relación de los balances o desbalances de participación con los resultados del diálogo, y extraer buenas prácticas y lecciones aprendidas en torno al «corazón» de un proceso de diálogo que es la participación.

Desde el séptimo ámbito se pretende sistematizar la información en torno a las dinámicas de interacción. Para ello se captan datos sobre los principales consensos y disensos, las alianzas y coaliciones observadas durante los momentos de desacuerdos y la influencia de los diferenciales de género, etario-generacionales, raciales, clasistas, territoriales, político-institucionales,

etc., en los distintos posicionamientos durante las interacciones más conflictivas o más conciliadoras.

A continuación, se propone un octavo ámbito para organizar la información sobre los cambios observados. Se pone el énfasis en distinguir si hubo modificación en las posturas iniciales respecto al problema del desarrollo y sus causas, donde se subrayan los cambios en las ideas hegemónicas y contrahegemónicas que tienen los diferentes actores sobre el problema de desarrollo que se aborda. También permite identificar el surgimiento de una nueva postura o enfoque colectivo a partir del diálogo. Otras transformaciones de interés son la modificación en las soluciones propuestas inicialmente y la existencia o no de nuevas coaliciones o alianzas para el trabajo.

El instrumento concluye con un noveno ámbito acerca de los resultados del diálogo, donde se sistematiza información sobre lo generado por el diálogo con un repertorio de opciones no excluyentes que contemplan desde los acuerdos, las relatorías, la formulación de políticas, programas, proyectos, los planes de acción, los planes de trabajo, el surgimiento de nuevos espacios de diálogo, y una valoración final sobre la pertinencia, actualidad, contextualización, calidad, e innovación de las propuestas. Estos últimos dos ámbitos son clave para identificar la efectividad del proceso de diálogo, y a partir de esta consideración, correlacionar los resultados con todos los elementos analizados en los ámbitos previos, distinguiendo los factores de éxito o fracaso. A continuación, se muestra la ficha elaborada:

**Figura 1 Ficha para la sistematización de información sobre las experiencias de diálogo**

1- Problema del desarrollo que se aborda. Contexto (lugar, tiempo)				
2- Actores que participan en el diálogo y sus principales posicionamientos sobre el problema				
Actor (Persona que lo representa)	Escala o Nivel	Características sociodemográficas de participantes (sexo, edad, color de la piel, escolaridad, etc.)	Enfoque del problema y sus causas	Propuestas para su solución (acción, actores implicados, recursos)
3- Contexto del diálogo				
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Lugar</li> <li>-Temporalidad</li> <li>-Convocatoria</li> <li>-Espacio público o privado (puertas abiertas o cerradas)</li> <li>-Cantidad de participantes por tipo de actores</li> <li>-Condiciones logísticas</li> </ul>				
4- Metodología empleada para el diálogo				
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nombre de la metodología</li> <li>-Diseño metodológico</li> </ul>				
5- Análisis de la facilitación				
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Total de facilitadores</li> <li>-Características sociodemográficas de facilitadores y procedencia institucional</li> <li>-Formación recibida para la facilitación</li> <li>-Experiencia previa en la facilitación</li> </ul>				

6- Formas de participación de los actores				
Actor	Tipo de participación	Frecuencia de participación	Observaciones en torno a las formas de comunicar, de interactuar con los diferentes actores, etc.	
7- Dinámicas de interacción				
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Principales consensos</li> <li>– Principales disensos</li> <li>– Observación de alianzas y coaliciones en los momentos de disensos</li> <li>– Influencia de posiciones y condiciones diferentes de género, etario-generacionales, raciales, clasistas, territoriales, político-institucionales, etc.</li> </ul>				
8- Principales cambios observados a partir del diálogo respecto a:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Modificación en las formas iniciales de analizar el problema del desarrollo y sus causas</li> <li>– Modificación en las soluciones propuestas inicialmente</li> <li>– Nuevas coaliciones o alianzas para el trabajo</li> </ul>				
9- Resultados del diálogo				
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acuerdos</li> <li>– Relatoría</li> <li>– Formulación de políticas, programas, proyectos</li> <li>– Plan de acciones</li> <li>– Plan de trabajo</li> <li>– Nuevos espacios de diálogos</li> <li>– Valoración sobre la pertinencia, actualidad, contextualización, calidad e innovación de las propuestas</li> </ul>				

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

Los procesos de diálogo son uno de los objetos de estudio preteridos dentro de muchas comunidades científicas. Se han trabajado más metodologías para diseñar y facilitar procesos dialógicos, que para el análisis crítico de estos. La asunción como tema secundario, o dimensión dentro de otras problematizaciones, ha invisibilizado fenómenos que ocurren en estos procesos, que determinan el curso de políticas públicas, de programas y proyectos de desarrollo, entre otros. De ahí la pertinencia de su estudio.

Se han desarrollado algunas metodologías explícitamente para su estudio, y otras que, sin tener estos fines, pueden ser un punto de partida para construir formas de aproximación al tema. Se considera de especial interés el trabajo con los diálogos multiactor y multinivel, en tanto expresión más compleja e integral de estas formas de interacción social. Abordar elementos como el problema del desarrollo que motiva la convocatoria, los actores que participan desde sus características sociodemográficas con sus implicaciones en una lectura socioclasista, el contexto del diálogo, la metodología y facilitación, las dinámicas de interacción, las formas de participación, los cambios en los actores durante el proceso interactivo y los resultados, posibilita un análisis profundo para comprender qué ocurre en estos espacios y contribuir a mejorar procesos cada vez más necesarios en tiempos de tendencias beligerantes y prácticas hegemónicas de desarrollo que siguen atentando contra la sostenibilidad del planeta.

## Referencias bibliográficas

- ABRAMO, LAÍS; ARAÚJO, ANDREA Y BOLZON, ANDREA: «La importancia de los procesos participativos: la experiencia de las conferencias nacionales de políticas públicas del Brasil», en Hopenhayn, Martín et al. (ed.): *Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, Serie Seminarios y Conferencias, Cepal, no. 76, 2014, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/1/S2014171\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/1/S2014171_es.pdf)
- ABRAMO, LAÍS: Conferencias impartidas en el marco del curso taller Construcción de políticas públicas en Cuba: aprendizajes y desafíos del diálogo entre quienes deciden y quienes investigan, celebrado en La Habana por la Red de Estudios Sociales del Trabajo, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, 2020.
- ALZUGARAY, SANTIAGO; MEDEROS, LETICIA Y SUTZ, JUDITH: «Investigación e innovación para la inclusión social: la trama de la teoría y de la política», *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política*, Instituto de Filosofía CSIC, enero-junio, no. 48, 2013, pp. 25-50, <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/809/808>.
- BELL, JOSÉ Y LÓPEZ, DELIA LUISA: *El desarrollo como proceso emancipatorio*, Documento de trabajo, s/f.
- CARRIZO, LUIS: «El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad», en Espina, Mayra y Valdés, Juan (eds.): *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto: enfoques y experiencias*, UNESCO, 2011, pp. 223-266.

ESPINA, MAYRA Y VALDÉS, JUAN: «Política social y políticas públicas» (Prólogo), en Espina, Mayra y Valdés, Juan (eds.): *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto: enfoques y experiencias*, UNESCO, 2011, pp. 13-24.

ESPINA, MAYRA; ZABALA, MARÍA DEL CARMEN; FUNDORA, GEYDIS Y NUÑEZ, ILEANA: «Enfoque integral afirmativo en políticas públicas. Desafíos y propuestas para la superación de brechas de equidad racializadas en Cuba», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(2), mayo-agosto, 2021, pp. 270-291, <http://www.revflacso.uh.cu/index.php/EDS/article/view/569>

FUNDORA, GEYDIS Y ZABALA, MARÍA DEL CARMEN: «Diálogo en torno a las vulnerabilidades. Proceso de construcción de una política para su atención en Cuba», en Zabala, María del Carmen; Fundora, Geydis Elena y Peñate, Ana Isabel (coords.): *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogo multiactorales*, Editorial Acuario, La Habana, 2022, pp. 36-67.

ISHIKAWA, JUNKO: *Aspectos clave del Diálogo Social Nacional: un documento de referencia sobre el Diálogo Social*, Oficina Internacional del Trabajo, 2004, [https://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/conocimientos/aspectos\\_clave\\_del\\_DS\\_nacional.pdf](https://guia.oitcinterfor.org/sites/default/files/conocimientos/aspectos_clave_del_DS_nacional.pdf)

JARA, OSCAR: *La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos políticos*, 1ra. ed., Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, CINDE, 2018.

MARTÍN, CARLOS ANTONIO: «Los diálogos entre el Estado peruano y los pueblos indígenas amazónicos (2001-2020)», en Zabala, María del Carmen; Fundora, Geydis Elena y Peñate,

Ana Isabel (coords.): *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogo multiactorales*, Editorial Acuario, La Habana, 2022, pp. 180-193.

MAURIZIO, ROXANA: Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe, Nota técnica, septiembre de 2022, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/americas/rolima/documents/publication/wcms\\_854764.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/americas/rolima/documents/publication/wcms_854764.pdf)

MORIN, EDGAR: *Los 7 saberes necesarios para la educación del futuro*, UNESCO, París, 1999.

MORIN, EDGAR Y DELGADO, CARLOS J.: *Reinventar la educación. Abrir caminos a la metamorfosis de la humanidad*, Editorial Universidad de La Habana, 2017.

ONU-PNUMA: *Informe Fronteras 2022. Mensajes clave*, 2022, [https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/38063/Frontiers\\_2022KM\\_SP.pdf](https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/38063/Frontiers_2022KM_SP.pdf)

PALMA, SILVIA IRENE Y DARDÓN, JUAN JACOBO: «Volver la mirada al municipio, la gobernanza de las migraciones y el desarrollo en Guatemala», en Zabala, María del Carmen; Fundora, Geydis Elena y Peñate, Ana Isabel (coords.): *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogo multiactorales*, Editorial Acuario, La Habana, 2022, pp. 258-280.

TAVARES, LAURA: Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina, Conferencia realizada en el Fórum Permanente para la Integración de América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_ : «Logros y cuestiones pendientes en la configuración de una política social en Brasil», en Espina, Mayra y Valdés, Juan (eds.): *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto: enfoques y experiencias*, UNESCO, 2011, pp. 69-106.

TRAVELA, JUAN CARLOS: «Procesos de diálogo acerca del desarrollo en Argentina. El conflicto sobre la megaminería en Mendoza», en Zabala, María del Carmen; Fundora, Geydis Elena y Peñate, Ana Isabel (coords.): *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogo multiactorales*, Editorial Acuario, La Habana, 2022, pp. 194-206.

WWF: *Living Planet Report 2020. Bending the curve of biodiversity loss*, WWF, Gland, Switzerland, 2020.

## **Metodologías participativas para el diálogo con actores sociales: Experiencias de FLACSO Cuba**

Isys Pelier Alvarez

Beatriz Montejo Mendoza

Ruth Escobedo Almeida

### **Apuntes iniciales**

La creciente globalización y expansión de la hegemonía del capital ha condicionado la configuración de un modelo universal –un paradigma único con su discurso dominante– que demerita los esfuerzos por alcanzar mayores niveles de equidad y, según Carvajal (citado por Baquero, 2017), tiene como consecuencia principal la naturalización de las desigualdades sociales, al asumirlas como un fenómeno inherente a la realidad social. Pelier (2022) afirma que en la medida en que el modelo neoliberal ha ganado auge, se ha extendido la visión economicista y se ha definido la sociedad deseada en términos de consumo. Ello ha condicionado que aspectos humanos, culturales y ambientales queden renegados a un segundo plano y sean hasta cierto punto, olvidados. De aquí que la urgencia de organizar el posdesarrollo, el camino en dirección opuesta y decolonizar las mentalidades se imponga hoy. Esta decolonización no solo debe ser en clave teórica, sino también desde la praxis reflexiva, comprometida y coherente con los principios constitucionales y valores más humanos del proyecto social cubano.

Las metodologías participativas distan de los modelos tradicionales y positivistas de investigación. Entre las propuestas alternativas que han surgido frente al dominio epistemológico del positivismo se pueden señalar: (1) *la teoría de la complejidad*, (2) *la teoría de sistemas* y (3) *las metodologías participativas*. Esta última contiene diversas técnicas participativas que promueven el diálogo entre el saber académico y el saber popular. En la investigación tradicional o positivista el investigador y el objeto de investigación mantienen una perspectiva vertical (arriba-abajo). Esa visión experimental-objetual reduce la realidad y es coherente con el sistema hegemónico capitalista. Mientras que, en las metodologías participativas el grupo, tradicionalmente objeto de investigación, se convierte en sujeto activo de ese proceso.

De aquí que la metodología participativa resulte una apuesta necesaria y de las más retadoras a explorar, pues a pesar de sus múltiples ventajas, existen cuestiones igualmente importantes que se deben valorar. Esta metodología ha sido conceptualizada como un proceso en el cual los miembros de un grupo analizan información y actúan sobre sus problemas, con el propósito de encontrar las principales desventajas y fortalezas para dar soluciones y promover transformaciones, tanto políticas como sociales.

En espacios diseñados desde este enfoque, los sujetos participan independientemente de su grado educacional, territorio, género, edad o posición social, y contribuyen de forma activa en diferentes etapas del proceso de investigación, que van desde la recogida de información hasta la construcción, implementación y validación de sus principales resultados, en tanto logran constituirse como elementos trascendentales para la conformación de acciones, estrategias y políticas que fomenten

el desarrollo desde una perspectiva más integral. La asunción de esta metodología a la hora de concebir y concretar encuentros para el diálogo entre diferentes actores sociales, inmersos en los procesos de transformación de cada comunidad, resulta clave para el adecuado funcionamiento de cada propuesta de solución o iniciativa enfocada en mejorar las condiciones de vida de las personas, grupos y comunidades; sobre todo cuando el horizonte se precisa en el logro de niveles superiores de equidad y justicia social.

Esta metodología cuestiona la función social de la investigación tradicional y postula el valor práctico y aplicado del trabajo de investigación-acción con grupos o comunidades sociales. Parte de la experiencia de todos los actores implicados —académicos, decisores y comunidades beneficiarias— y legitima los saberes de una multiplicidad de contextos, enfatizando en los aprendizajes compartidos por cada uno. En este sentido, los principios de la Educación Popular (EP) también suponen un baluarte a la hora de concebir, diseñar y desarrollar espacios para identificar problemáticas, construir colectivamente las soluciones pertinentes y evaluar el impacto de lo realizado.

De ahí la importancia de llevar a cabo procesos investigativos donde se aplique esta metodología participativa, teniendo en cuenta las particularidades del contexto a la hora de implementarla. A partir de esta premisa, el área de Desigualdades Sociales y Políticas de Equidad, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba), ha trabajado en una propuesta inicial para el desarrollo de los diálogos entre diferentes actores, con especial énfasis en experiencias de diagnóstico territorial de la capital, durante la validación de estos resultados, así como en la evaluación de la política de atención

a situaciones de vulnerabilidad. La particularidad es que, en el contexto cubano, esta apuesta va dirigida a potenciar los niveles de bienestar de sus habitantes, al mismo tiempo que sortea aquellas situaciones que profundizan las desigualdades sociales y las brechas de equidad.

### Educación Popular e Investigación-Acción-Participativa: algunas nociones teóricas para orientar la praxis

Los constantes esfuerzos por desafiar sistemas y modelos hegemónicos a la hora de construir y validar el conocimiento científico, así como al proyectar y re(producir) valores, patrones de consumo y comportamientos cotidianos, que disten de las lógicas consumistas y enajenantes naturalizadas y potenciadas desde/por el capital, debe concebirse desde la polarización que producen y que, actualmente, resulta tan evidente y polémica para cada sociedad. Si bien conduce a un creciente individualismo, aislamiento y consumo irreflexivo de algunos sectores de la sociedad, contribuye a la emergencia de instituciones y sectores populares que abogan por potenciar los valores y el bienestar de la colectividad.

El enfrentamiento entre ambas perspectivas y los actores que se posicionan en cada una de ellas a la hora de actuar y construir una sociedad, no se hace esperar. La metodología propuesta por el equipo de investigación del área Desigualdades Sociales y Políticas de Equidad aboga por un enfoque participativo, que logre articular algunas esencias de concepciones más reconocidas como la Investigación-Acción-Participativa (IAP) y la Educación Popular (EP). La apuesta para afrontar este reto se sustenta en el reconocimiento de claves como la contextualización de cada propuesta, la flexibilidad de los diseños y la transversalidad de posturas horizontales y dialógicas entre una

amplia gama de actores responsables del desarrollo en diferentes niveles, con especial énfasis en el espacio local-comunitario.

De este modo, el principal objetivo de este artículo consiste en presentar un breve esbozo de principios y elementos medulares que estas dos metodologías (EP e IAP) aportan al trabajo con/en grupos de actores sociales. Esta alternativa se considera especialmente valiosa y pertinente cuando se trata de un conjunto de personas e instituciones, caracterizadas por su marcada heterogeneidad.

### Educación Popular: una herramienta valiosa para potenciar el diálogo multiactoral

Según el Instituto Cooperativo Interamericano (2004), los principios de la Educación Popular descansan en la circularidad del movimiento práctica-teoría-práctica y en la producción colectiva de pensamiento. No solo se asume que la actuación condiciona el conocimiento, sino que, además, reconoce el impacto del propio conocimiento en los diferentes modos de actuar. La práctica social es asumida como el fundamento de la teoría y la finalidad del proceso de conocimiento; quedando configurado en forma de espiral ascendente, en tanto brinda herramientas a los sujetos –individuales y colectivos– para crear, comprender, ajustar, mantener o transformar su realidad. Si bien esta propuesta se pudiera considerar una de las más completas a la hora de establecer un diálogo con diferentes actores de la sociedad, existen otros elementos que se deben valorar y ajustar, en función de los objetivos de cada espacio, de las características personalológicas de sus integrantes, y de las dinámicas y contenidos que se decidan abordar.

Las experiencias latinoamericanas y caribeñas resultan esenciales para tomar consciencia y aprender que, por utópica que

parezca, la transformación sí es posible en el contexto actual. En la medida en que se logren llevar a cabo pequeñas acciones que marquen la diferencia durante la articulación del protagonismo de instancias gubernamentales con la participación ciudadana en general. Sánchez, Hernández y Pino (2018) afirman que, en el caso de Cuba, la incorporación de mujeres a las tareas sociales, la masificación del estudio, el aporte a las campañas productivas y la organización de la guerra de todo el pueblo, constituyen algunas de las evidencias referidas para analizar los niveles de participación alcanzados durante el período revolucionario. Sin embargo, en la actualidad, se deben re-evaluar estos modos de participar en los procesos, así como renovar las dinámicas y espacios que hoy se intencionan a la hora de dialogar. Si se considera esta perspectiva, por retadora que pueda suponer, las sociedades estarán cada vez más próximas a re(configurarse) desde una ontología de la relación,<sup>11</sup> en la que *uno* y *otro* se (re)conozcan, respeten y (re)construyan desde la legitimación de sus diferencias, sin que se asuma a uno de estos grupos como patrón a seguir o ideal.

Gili, Benavidez y Barboza (2023), defienden la apuesta por desnaturalizar las prácticas tradicionales desde enfoques participativos y asumen la premisa de Ynoub (2011), en torno a los modos en que se nutre y desarrolla la investigación científica. Los autores referidos defienden que una gran parte de los problemas que sustenta la investigación científica, deriva de la propia práctica y, por ende, da lugar a un conocimiento perfectible y que, bajo ningún concepto se puede asumir como acabado o definitivo. Se trata de un conocimiento que evoluciona en la medida en que se producen nuevos cuestionamientos sobre las

---

<sup>11</sup> Para profundizar en este concepto, consultar Montero, 2000.

construcciones existentes o de un carácter más tradicional; por lo que se asume el conocimiento como una combinación entre componentes teóricos y empíricos, que contribuyen a la concepción de iniciativas y proyectos que respondan a demandas puntuales de la propia cotidianidad.

A pesar de las fortalezas que esta perspectiva posee, se deben considerar algunas de sus limitaciones a la hora de implementarse, especialmente con grupos de actores sociales tan diversos y cuyas realidades —igualmente— evolucionan en sus niveles de complejidad. En primer lugar, los tiempos para compartir criterios y construir colectivamente algunos saberes resultan insuficientes, sobre todo cuando existe una importante diversificación de las problemáticas y particularidades del contexto, que complejizan la convergencia de criterios en representantes de cada comunidad. Además, los acelerados ritmos de trabajo que actualmente distinguen la labor política, académica y cotidiana de estos actores, como consecuencia de las crecientes dificultades económicas y precarización de las condiciones de vida de la sociedad, conducen a que se destine un número más limitado de recursos a espacios de esta índole, en detrimento de acciones que suelen tener un corte más asistencial —asignación de presupuestos a barrios en transformación con vistas a la construcción de viviendas, la construcción de parques y la reparación de una parte de la infraestructura vial—. No obstante, existen algunas acciones formativas que evidencian que los espacios de capacitación también resultan valiosos para desarrollar activos en la población, desde la posibilidad que les ofrece de empoderarse y potenciar sus habilidades y recursos para generar ingresos, con vista a sustentar a sus hogares, al mismo tiempo que aportan a la propia comunidad.

En este sentido, el rol de los trabajadores sociales ha sido clave en el proceso, ya que son los actores que mayor dominio tienen de cada familia y territorio, en general. Otro elemento crítico y que da cuenta de la insuficiencia de la Educación Popular para suplir, como metodología, el trabajo efectivo con diferentes actores, es la sensibilización de actores con los que se trabaje y las resistencias institucionales que puedan emerger en un proceso vivencial. Por este motivo, se considera clave articular esta metodología con la Investigación-Acción-Participativa, así se aprovechan las fortalezas de ambas, al mismo tiempo que se minimizan sus respectivas debilidades en el trabajo con estos grupos.

#### Investigación-Acción-Participativa: nociones complementarias para diseñar estos diálogos

Entre las metodologías participativas destaca, como una alternativa más completa, la Investigación-Acción-Participativa, ya que propicia un conocimiento más profundo de la propia realidad desde la implicación de los propios sujetos. Esta, como su nombre lo indica, supone la simultaneidad de los procesos de conocer e intervenir, a la vez que promueve la participación del grupo objeto de estudio y de acción. Hablar de acción en este contexto significa que la manera en que se realiza el estudio también supone una forma de intervención; por lo cual la propia acción se convierte —a su vez— en una fuente de conocimiento (Ander-Egg, 2003).

La IAP clásica reclama un actor social —investigador/a o académico/a— con apertura y disposición a construir un diálogo permanente de saberes, no centrado en el instrumento producido, sino en la forma diferenciada en que se asume la interacción y el compromiso por la transformación social en

cuestión. Quienes investigan desde esta perspectiva, ya sea para efectuar un diagnóstico, como una evaluación de acciones, estrategias y políticas sociales, deben propiciar las identificaciones y construcciones colectivas de las comunidades en las que se busca tener una incidencia real.

Esta premisa conduce a re-evaluar los conflictos<sup>12</sup> entre actores; pues se puede concebir como el indicador de que es necesario regresar a la fase inicial del proyecto para repensar la praxis extensionista o labor investigativa, según corresponda. Los conflictos se asumen como aspectos positivos que –si se estudian y comprenden adecuadamente– contribuyen a la innovación, renovación y al desarrollo; en esencia, se trata de asumirlo como paradigma que potencia la transformación.<sup>13</sup> En este sentido, logra trascender la asunción como una técnica investigativa alternativa al binomio cualitativo-cuantitativo, para asumirla como una caja de herramientas para el compromiso-pacto entre distintas experticias –expertos/profesionales, expertos/vivenciales y expertos/dirigentes–. Desde esta propuesta, se torna un paradigma que influye sobre el resto de las técnicas investigativas-interventivas, en tanto horizontaliza la implicación de los propios sujetos de la investigación en su diseño, al mismo tiempo que identifica los problemas y soluciones desde una perspectiva más amplia e inclusiva de esta legítima heterogeneidad de saberes, al igual que ocurre con la referida perspectiva de la Educación Popular.

La participación como diseño socio-práxico y sus principales debilidades o fracasos son presentados por Villasante (2014),

---

<sup>12</sup> Para profundizar en este concepto, consultar Gómez Santibáñez y Téllez Ruiz, 2012, p. 21.

<sup>13</sup> Consultar Villasante (2014, citado por Sandoval-Díaz y Martínez-Labrín, 2021).

citado por Sandoval-Díaz y Martínez-Labrín (2021). No solo se refiere a las concepciones elitistas, sino que también alude al carácter basista de otros razonamientos. Aunque el primero logra incorporar el criticismo denunciante ante las injusticias sociales, continúa reproduciendo la verticalidad instrumentalizadora de quienes participan. Por su parte, el segundo ejemplo se distingue por un exceso de voluntarismo activista basado en buenas intenciones, que —a pesar de revelar la importancia normativa de la transformación social— posee escasas garantías organizativas y metodológicas.

Gili, Benavidez y Barboza (2023), afirman que una de las consecuencias de pensar el proceso de investigación-acción-participativa desde las lógicas empíricas-analíticas, es encontrar una dinámica territorial no planificada y no saber cómo actuar desde el rol de participantes de la situación social. El temor a que la realidad devuelva una imagen imprevista es comprensible, sobre todo cuando se considera que estos procesos deben concluir con un informe que debe ser aprobado, en función de continuar el trabajo o ganar una nueva posibilidad de financiamiento; por lo que aquello que se traduzca como un error puede suponer un obstáculo para evolucionar en los diálogos y en el desarrollo de las comunidades en cuestión. La interrogante alrededor de quien investiga o acompaña el proceso de diálogo es una de las principales debilidades de este enfoque y tiene que ver con los modos más hegemónicos de construir la ciencia social en la contemporaneidad. Para ello, es esencial que se incorporen nuevas visiones al trabajo con estos grupos, que permitan fortalecer la validez de lo obtenido y legitimar cualquier conflicto o contradicción que pueda emerger a lo largo del proceso.

En este sentido, resulta importante recuperar los aportes de la *Ecología de Saberes* (De Sousa, 2010), en torno al diálogo de saberes como condición para anidar el proceso conflictivo que implica la producción situada de conocimiento. Así, tiene lugar el diálogo entre saberes académicos, comunitarios y emergentes de la praxis, que demandan de retroalimentaciones creativas, como momento ético y político de este paradigma de investigación. En este punto, las autoras coinciden con los teóricos que reconocen la producción de conocimientos desde la praxis, a través de la reflexión analítica y cotidiana conjunta y participativa.

Además de sus fortalezas, Hensler, Merçon, Estrada, González-González, Paradowska, Bravo y Cesareo (2019) reconocen algunas debilidades de esta perspectiva, con las cuales las autoras también coinciden:

- Escasa participación de las personas implicadas en estos procesos.
- Inadecuada identificación de los problemas del territorio.
- Insuficiente conocimiento y experiencia del equipo ejecutor.
- Exiguo reconocimiento del mapa de actores de cada territorio y dificultades en la identificación del grupo motor.
- Carencia en la selección de estrategias de evaluación en las diversas etapas del proyecto, la investigación o proceso de transformación.
- Incongruencia entre objetivos muy ambiciosos y los plazos de ejecución.
- Falta de pertinencia en la selección de las estrategias y técnicas de las metodologías participativas en relación al problema a abordar.

–Inadecuado manejo del financiamiento, recursos materiales, humanos y obstáculos para la transparencia presupuestaria.

–Carencia de espacios de negociación durante la realización de los procesos y escasa realización de devolución creativas.

–Debilidad del organismo o equipo que se encuentre al frente del proceso.

No obstante, existen modelos que trascienden esta visión y apuestan por un diálogo que conduzca a consensos, en función de potenciar el desarrollo en una comunidad y/o nación. De aquí, que emerjan propuestas diferentes que pongan la cogestión en el centro de atención; lo que, en palabras de Pérez (1985, citado por Hensler, Merçon, Estrada, González-González, Paradowska, Bravo y Cesareo, 2019) implica una transformación –individual y colectiva– construida desde el diálogo y la reflexión en torno a las prácticas cotidianas, algo que la educación popular denomina praxis.

Briones (2020), por su parte, afirma que el compromiso reflexivo del propio hacer no ha sido ajeno a distintos giros teóricos (discursivo, decolonial, ontológico, entre otros), que han contribuido a replantear los violentos efectos de distintos «centrismos» en la producción de conocimiento científico (desde el eurocentrismo, etnocentrismo, sociocentrismo, al antropocentrismo, biocentrismo, etc.). A pesar de este reconocimiento, aún no se avizora una neutralización de las desigualdades sociales y que, en la mayor parte de los casos, enmarcan los vínculos que se establecen en la contemporaneidad. Por esto, retomar la necesidad de horizontalizar el intercambio, desde el propio diseño de una sesión de trabajo y/o diálogo multiactoral, constituye una certeza en el mundo actual, al mismo tiempo que se reconoce como uno de los mayores retos para aquellos sistemas que –como el cubano– aboguen por el bienestar integral de

la población, así como por la reducción de las desigualdades sociales y brechas de equidad.

### Una metodología participativa para el diálogo multiactoral desde la experiencia de FLACSO Cuba

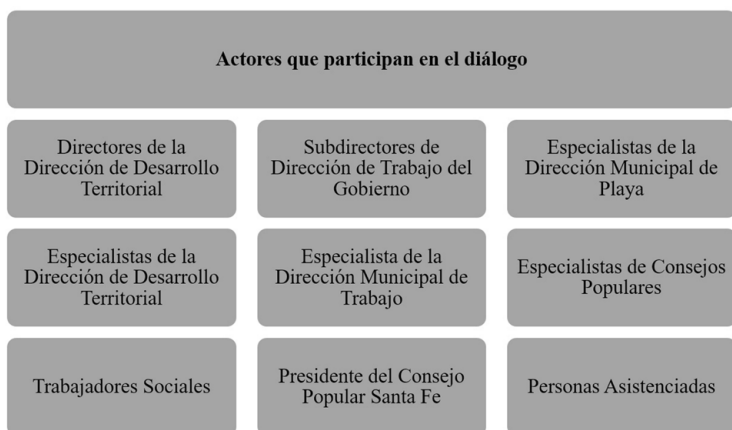
Como parte de un trabajo realizado por el Grupo de Trabajo «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel», para la evaluación de las políticas de atención a las vulnerabilidades, se realizó un taller con la participación de diferentes actores sociales, con especial énfasis en aquellos responsables de los procesos de desarrollo del municipio Playa, en la capital. La convocatoria de este grupo de personas fue pensada de modo tal que las mismas tuviesen diversos niveles de participación en la formulación, implementación y/o como beneficiarios/as de la política. Como se muestra en el taller participativo con actores locales del municipio Playa (Figura 1), estuvieron presentes desde Trabajadores Sociales hasta las personas asistenciadas, pertenecientes a dos de los Consejos Populares del territorio en cuestión. De igual modo, se contó con la presencia de directores, subdirectores, especialistas, trabajadores sociales, técnicos, representantes de los Talleres de Transformación Integral del Barrio y presidentes de varios Consejos Populares.

El intercambio se produjo durante una jornada completa de trabajo en la Maqueta de La Habana y organizado en coordinación con la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), de la capital cubana. El equipo de facilitación estuvo compuesto por integrantes del área de Desigualdades Sociales y Políticas de Equidad de FLACSO-Programa Cuba. En este espacio las facilitadoras proporcionaron, en todo momento, el debate desde el protagonismo de los actores implicados; de modo tal que los mismos realizaran planteamientos y

reflexiones en correspondencia con el tipo de participación en la política seleccionada para su evaluación.<sup>14</sup> Esto dio lugar a que se articularan, desde diversos enfoques, todas las personas involucradas en el debate y se visibilizaran alternativas efectivas para la solución de problemas relacionados con su implementación.

**Figura 1. Actores que participaron en el taller para la evaluación de la política de atención a las vulnerabilidades**

Fuente: Elaboración propia a partir de información recogida en la relación.



La metodología participativa, en el caso particular de esta investigación, permite conocer cuáles son las políticas y recursos que no están llegando a todas las poblaciones en los diferentes municipios y comunidades. De modo que pone sobre la mesa aquellos elementos que vulneran, a distintas escalas, a sujetos que pueden o no poseer ya esta situación. La cual puede

<sup>14</sup> En este caso, se definió realizar una evaluación de la política de atención a situaciones de vulnerabilidad.

agravarse por un mal empleo de los mecanismos creados o porque los mismos no están incidiendo en estos grupos, ya que no están diseñados atendiendo a las particularidades de cada municipio y/o comunidad. Por otro lado, puede que las condiciones de desventajas que enfrentan determinados sectores de la población afecten las posibilidades de acceder o beneficiarse de las políticas implementadas.

Esta metodología se centra en sus principales actores –trabajadores sociales, sujetos con roles clave en la comunidad, beneficiarios/as de distintas políticas implementadas y representantes gubernamentales a nivel local y provincial–, con especial énfasis en las valoraciones que estos individuos tienen en torno a los resultados de la implementación de la política para la atención a personas, familias y hogares en situación de vulnerabilidad atención.<sup>15</sup> Este enfoque, que considera criterios y vivencias de sus beneficiarios/as, resulta esencial para develar las particularidades de cada contexto, así como la medida en que las transformaciones acontecidas han tributado –directa o indirectamente– o no, al bienestar de estos grupos poblacionales y, por ende, han cumplido el propósito para el cual fueron diseñadas.

---

<sup>15</sup> Según el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (2020), citado por Zabala, 2021, esta política consiste en la atención a grupos en situación de vulnerabilidad desde diferentes servicios sociales comunitarios. Tales servicios comprenden 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 como el Sistema de Atención a la Familia (SAF), hogares de ancianos y casas de abuelos; así como aquellos/as trabajadores/as del sector no estatal que ejercen como cuidadores de enfermos, personas con discapacidad y ancianos.

Las técnicas utilizadas durante el taller se distinguieron por su esencia participativa, enfocada en la búsqueda de un consenso. Se trata de técnicas o dinámicas de análisis y evaluación que permitieron, al equipo de facilitación y a los actores, reflexionar en torno a la efectividad de las acciones que forman parte de la política de atención a la situación de vulnerabilidad. Entre las técnicas más efectivas se hallan: la lluvia de ideas, el trabajo en subgrupos para analizar los diferentes acuerdos que respondían a esta política, así como la identificación de momentos puntuales que evidenciaran resultados favorables en la atención de estos grupos poblacionales. En este caso, las emergencias giraron en torno a la implicación de estos actores en la selección de beneficiarios/as, la prestación de los bienes y/o activos, la asignación de servicios de cuidado (círculos infantiles, hogares de ancianos y casas de abuelos), así como la construcción y rehabilitación de viviendas para familias en situación de vulnerabilidad. También se acudió a la técnica Philips 6/6, con el objetivo de optimizar los tiempos y facilitar la participación del numeroso grupo que participó en el taller. Además, se apeló al empleo de matrices que permitieran concentrar y cruzar informaciones valiosas en el proceso de evaluación; donde el ejemplo más efectivo resultó de la identificación de las acciones puntuales y las formas de participación de cada actor presente en el espacio. A partir de consensuar un acrónimo para cada uno, se dirigían a un papelógrafo para reflejar sus criterios en función de cada acción.

Se utilizaron técnicas con diseños abiertos para así poder facilitar la inclusión de elementos significativos u omisión de cuestiones menos relevantes, o que el grupo considerara de menor envergadura. El trabajo se desarrolló en dos espacios fundamentales – subgrupos y plenaria – en función de las par-

ticularidades de los actores, garantizando la heterogeneidad a lo interno de los primeros, con vista a lograr ampliar la visión de cada subgrupo desde la representación de actores de diferentes territorios.

Para llevar a cabo la evaluación de la política, se hizo necesario explorar los pasos en materia de políticas y acciones en el período de 2021-2024 y la identificación de acciones – municipales y comunitarias– que el grupo consideraba valiosas por su impacto en los territorios de mayor vulnerabilidad. Con todos los elementos aportados fue vital valorar su alcance, consensuar en plenaria, definir población meta, financiamiento, en caso de ser necesario, prestación de servicios y su monitoreo y evaluación. En un segundo momento, se solicitó identificar los cambios más significativos en la vida de los usuarios de estas prestaciones y valorar los resultados e impactos de estas acciones, así como referir si las personas beneficiarias percibían o no alguna mejoría con respecto a su situación inicial; donde, igualmente, se consideraba si lo acontecido había tenido una influencia en la reducción de alguna(s) brecha(s) de equidad.

Si bien hasta aquí se ha enfatizado en el diseño, aspectos teórico-conceptuales, recursos empleados para las actividades y el trabajo colegiado, también resulta esencial visibilizar el intercambio y diálogo entre múltiples actores sociales, que constituyen los principales protagonistas de estos procesos. El empleo de una metodología participativa con sujetos –individuales y colectivos– de distintos niveles posibilita el intercambio de ideas, opiniones y saberes, desde la horizontalidad. Permite la participación integrada desde los distintos roles que ocupa cada uno de los participantes en el ejercicio cotidiano de su rol y los despoja de esquemas preconcebidos para articular de manera conjunta un saber compartido, mucho más enriquecedor.

Desde el inicio de la sesión, la manera de interactuar entre facilitadores y actores, así como la proyección hacia el trabajo, estuvo marcada por una posición de acompañamiento. Esta premisa promovió la colaboración, no desde las dinámicas de jerarquía, sino desde la complementariedad de las críticas, opiniones y propuestas. De igual modo, durante el encuentro los participantes mostraron comportamientos diversos, que se explicarán a continuación.

En un primer momento, algunos se mostraron más receptivos y colaborativos, en tanto otros fueron más reservados. Las personas beneficiarias de la política asumieron desde el principio posiciones contrastantes. Mientras una de ellas se mostraba satisfecha y abierta al diálogo, con vistas a transmitir su experiencia, la otra beneficiaria se proyectó desde el retraimiento y la insatisfacción con su vivencia y situación personal y familiar, lo que contribuyó a que mostrara desconfianza con lo que acontecía en el espacio, así como marcadas dificultades para interactuar con el resto de participantes, hasta el momento de la plenaria final. El trabajo en subgrupos dio paso a la integración, y mostró una actitud propositiva de sus participantes, a pesar de las evidentes y comunes resistencias que aparecían en la medida en que avanzaba el taller. Esta postura evolucionó en función de que, quienes interactuaban lograran algunos niveles de consenso y que, finalmente, presentaran las esencias de su construcción colectiva en el espacio plenario, no solo hacia el equipo coordinador, sino también enfocados en los criterios del resto de actores presentes y que, como ellos, se encontraban implicados en la implementación de esta política, con especial énfasis en los niveles comunitario y municipal.

A partir de la confianza generada —con base en el trabajo inicial en subgrupos— algunos de los integrantes pudieron

manifestar sus ideas en la plenaria —como es el caso de esta beneficiaria, cuya experiencia no fue del todo satisfactoria—; dando lugar a la conciliación, al debate abierto y a la escucha activa de cada postura o vivencia, por distante o conflictiva que pudiera parecer.

**Figura 2. Devolución en plenaria de los análisis realizados en el espacio de los subgrupos**



### Reflexión final

Hasta este punto, se ha evidenciado la importancia de articular los saberes académicos, políticos y cotidianos en la resolución de problemáticas sociales, así como a la hora de impulsar los procesos de desarrollo y transformación en cada comunidad. No solo en espacios diagnósticos, sino también en la evaluación de acciones puntuales y políticas de atención

a aquellos grupos poblaciones con mayores desventajas o en situación de vulnerabilidad.

También se debe destacar la necesidad de contextualizar y articular los aportes de la Investigación-Acción Participativa y la Educación Popular. Ambas perspectivas teórico-metodológicas constituyen claves para garantizar mayores niveles de participación social, dinámicas horizontales y colaborativas, así como espacios de construcción colectiva, a pesar de que sus protagonistas parezcan extremadamente diferentes, ya sea por sus roles, características personalógicas o las condiciones del territorio donde se desarrollen cotidianamente. La apuesta por adaptar y flexibilizar el empleo de metodologías y técnicas participativas a la hora de diseñar, implementar, monitorear y evaluar procesos de transformación o políticas más específicas, por su énfasis en determinada población, debe considerarse una constante en la praxis habitual, sobre todo en aquellas naciones, cuyo proyecto social se oponga y diste considerablemente de espacios donde se legitima y naturaliza la hegemonía del capital.

En este sentido, el contexto cubano se distingue por la voluntad política de evolucionar y lograr mayores niveles de bienestar para todos los miembros de la sociedad. De aquí que se imponga continuar apoyando las iniciativas que articulan a diferentes actores y que se esfuercen por favorecer un mayor empoderamiento de actores sociales, a diferentes niveles. Más allá de considerar la labor de quien, desde su rol de funcionario, es responsable del desarrollo comunitario, no se deben olvidar a aquellas personas beneficiarias de las políticas o a aquellos actores locales e instituciones que tienen las condiciones —reales y potenciales— para aportar a la construcción y al desarro-

llo de cada comunidad, en correspondencia con los principios y esencias del proyecto social.

### Referencias bibliográficas

ÁREA DESIGUALDADES Y POLÍTICAS SOCIALES: Taller participativo con actores locales del municipio Playa, Relatoría, Maqueta de La Habana, 9 de febrero de 2024.

BRIONES, CLAUDIA: «La horizontalidad como horizonte de trabajo», en *Horizontalidad. Hacia una crítica de la metodología*, CLACSO, 2020, pp. 59-92.

DE SOUSA, BOAVENTURA: *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Ediciones Trilce, 2010.

GIL, VALERIA; BENAVIDEZ, ANDREA Y BARBOZA, FRANCO: «Del proyecto a la praxis. Los obstáculos que supimos construir», en *Metodologías participativas en tiempos de crisis. Reflexiones epistemológicas y experiencias críticas*, Plataformas para el diálogo social y CLACSO, 2023, pp. 157-188.

HENSLER, LONI; MERÇON, JULIANA; ESTRADA, INGRID; GONZÁLEZ-GONZÁLEZ, RODRIGO; PARADOWSKA, KRZYSTYNA; BRAVO, LETICIA Y CESAREO, VALERIA: «Metodologías participativas para la gestión del territorio. Una experiencia de aprendizaje colectivo en Veracruz, México», en *Procesos y metodologías participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social*, CENUR Litoral Norte, Universidad de la República de Uruguay y CLACSO, 2019, pp. 235-260.

MONTERO, MARITZA: «El sujeto, el Otro y la identidad» en *Akademios*, 2(2), 2000, pp. 11-30.

PELIER, ISYS: «Identidades culturales, percepciones sociales de desigualdad en jóvenes y políticas sociales», en Zabala, Ma-

ría del Carmen; Palma, Irene y López, Alejandro (coords.): *Diálogos academia/políticas*, No. 4, Boletín del Grupo de Trabajo «¿Qué desarrollo? Diálogos academia y política», agosto de 2022, pp. 59-66, <https://www.clacso.org/boletin-4-dialogos-academia-politicas/>

SÁNCHEZ, MAYRA; HERNÁNDEZ, ANA Y PINO, ALICIA: «Producción simbólica en procesos de desarrollo local», en *Producción simbólica en el ejercicio de gobierno*, 2018, filosofí@.cu.

SANDOVAL-DÍAZ, JOSÉ Y MARTÍNEZ-LABRÍN, SOLEDAD: «Gestión comunitaria del riesgo de desastre: Una propuesta metodológica-reflexiva desde las metodologías participativas», en *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres REDER*, 5(2), 2021, pp. 75-90.

ZABALA, MARÍA DEL CARMEN: «Políticas de atención a la vulnerabilidad social en Cuba: Lecciones aprendidas durante la COVID-19 y retos para la recuperación», en *Enfrentando la COVID-19 en el Caribe: Experiencias en República Dominicana y Cuba*, Fundación Friedrich Ebert y FLACSO Cuba, 2021.

## **Experiencias de diálogos multiactoral y multinivel para un desarrollo inclusivo en Cuba**

María del Carmen Zabala Argüelles

Geydis Elena Fundora Nevot

Danay Díaz Pérez

Ana Isabel Peñate Leiva

Ileana Nuñez Morales

Vilma Hidalgo López-Chávez

Daliana Ramos Ojeda

Reynaldo Miguel Jiménez Guethón

Isys Pelier Alvarez

Yiglén Salazar Cisneros

### **Introducción**

Los complejos desafíos de la humanidad exigen la contribución de todos los actores sociales. Hay un reclamo por fortalecer los vínculos entre ciencia, política y sociedad, a fin de desarrollar políticas efectivas para solucionar los problemas mundiales más acuciantes – crisis ambiental y desigualdades sociales – (UNESCO, 2013; 2016). Ello justifica la necesidad de incrementar la capacidad propositiva de las ciencias sociales y de ampliar la participación de actores diversos en el diseño, implementación, monitoreo, evaluación y comunicación sobre las políticas mediante diálogos que contribuyan a un desarrollo inclusivo y sostenible.

Desde la academia se aportan perspectivas epistemológicas y teóricas que fundamentan estos nexos: epistemologías del Sur, que proponen la superación de la colonialidad del saber (de Sousa, 2014); visiones multidisciplinares, interdisciplinares y transdisciplinares (Morín, 1999); participación de sujetos y colectividades en la transformación social (Fals, 2009); diálogo de saberes (Freire, 1970) y bioética (Acosta, 2023).

El diálogo academia y política constituye un campo de estudios que establece nexos entre producción de conocimientos y toma de decisiones, sustentados en: participación de actores, diálogo intersectorial, abordajes transdisciplinarios y multidimensionales, conocimientos pertinentes a los problemas del desarrollo, comunicación adecuada de resultados, y estrategias de enlace entre actores (Carrizo, 2011); ello resalta la importancia de la investigación orientada a políticas públicas; de políticas públicas basadas en evidencias, y del diálogo social (Abramo, 2020).

Sin embargo, la realización efectiva de estos procesos enfrenta retos: la diversidad de actores involucrados en cuanto a formaciones, saberes, intereses, códigos comunicacionales, ritmos de trabajo, información y visiones sobre los problemas. En adición, no abundan los espacios sistemáticos de diálogo, consulta y producción conjunta entre académicos y decisores, lo cual limita las posibilidades de integración (Díaz, et al., 2021). Otro desafío es su conexión con los temas de desarrollo y políticas sociales. La política social establece la intervención desde el poder político sobre las dimensiones sociales del desarrollo para responder a demandas sociales. Aunque se reconoce su imbricación con las estrategias de desarrollo (Tavares, 2017; Valdés y Espina, 2011), los debates sobre su alcance, sostenibilidad económica, enfoques, estilos,

rol de los actores, participación ciudadana, entre otros, expresan posiciones diversas.

Estos temas poseen alta relevancia para Cuba, por la singularidad de su modelo de desarrollo, las transformaciones socioeconómicas recientes y la intención de preservar los niveles de inclusión, equidad y justicia social. Asimismo, por la modernización del sistema de gestión de gobierno, sustentada en: comunicación, informatización y uso intensivo del conocimiento, ciencia, tecnología e innovación;<sup>16</sup> esto último permite: «(...) promover la presencia del conocimiento experto en la toma de decisiones; respaldar la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas; (...)» (Díaz-Canel, p. 9).

La concreción de estos enfoques puede constatarse en la participación activa de académicos en comisiones de expertos, grupos de trabajo, consejos técnicos asesores, secretarías técnicas, diseño de programas y proyectos sociales, capacitaciones a directivos y gestión del conocimiento orientada a la solución de los problemas del país (Díaz, et al., 2021). En el caso específico de las universidades, se afianza su aporte como actor decisivo del desarrollo local y la producción de conocimientos.

En el contexto de la COVID-19, la gestión gubernamental incluyó la colaboración interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria, la comunicación pública y el diálogo directo de la academia con el Gobierno (Díaz-Canel y Núñez, 2020);<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 establece el perfeccionamiento de los métodos de introducción de resultados científicos en la toma de decisiones y la evaluación sistemática de sus impactos.

<sup>17</sup> Para analizar las estrategias resultantes de esa articulación, ver: Zabala, María del Carmen; Fundora, Geydis y Muñoz, Marta Rosa (2020): «Políticas sociales para enfrentar la COVID-19 en Cuba». En Colectivo de autores. *Ciencia e innovación: desafíos de la multidisciplinaria*.

experiencias consolidadas como estilo de trabajo permanente hasta hoy.

Dada la relevancia y actualidad de estos temas, así como su limitado análisis en Cuba, el artículo tiene como propósito analizar experiencias de diálogo entre disímiles actores en torno al desarrollo y las políticas sociales, concebidas para contribuir a su formación, ampliar los espacios y plataformas de colaboración e intercambio entre ellos, e incrementar la incidencia social y política de las ciencias sociales. A tales efectos, se valoran los temas abordados y su tratamiento —según posiciones, enfoques y visiones teóricas e institucionales—, la configuración de espacios de diálogo multiactorales, multinivel, inter y transdisciplinarios, y la contribución del vínculo academia-política durante la COVID-19.

### Metodologías para el análisis de las experiencias de diálogos

Se definieron como objeto de estudio varios espacios coordinados por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba): Seminario Permanente de Políticas Sociales (SPPS), Grupo de Trabajo (GT) CLACSO<sup>18</sup> «¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política» (2019-22) —actualmente «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel» (2023-25)—, y los aportes científicos de la institución en el enfrentamiento a la pandemia. El énfasis está colocado en Cuba, pero ubicado en el contexto regional, y su alcance temporal es 2015-2023.

---

*riedad ante la COVID-19. Gestión del conocimiento y alianzas estratégicas en la Universidad de La Habana.* Editorial UH.

<sup>18</sup> Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Además de Cuba, coordinan este GT Guatemala y República Dominicana.

El estudio se concibió como Investigación-Acción-Participativa (IAP), metodología vinculada con la transformación social emancipatoria, la producción plural y democrática de conocimientos, y la participación, simetría, horizontalidad y compromiso de los sujetos (Fals, 2009). Acorde a este enfoque, las estrategias de investigación son abiertas y emergentes y se transita desde la exploración de la realidad hasta la evaluación crítica de la construcción de conocimientos en experiencias de diálogo multiactor y multinivel.<sup>19</sup> Para conducir estos análisis se realizaron observaciones participantes y relatorías de los seminarios, talleres y foros, que fueron sometidas a análisis de contenido, combinando elementos cualitativos y cuantitativos, acorde a un enfoque mixto de investigación (Creswell, 2009); mediante la triangulación de técnicas y fuentes, fue contrastada y complementada la información recolectada.

En el caso específico del SPPS, fue realizada una sistematización evaluativa, cuyo dispositivo metodológico incluyó, además, talleres, cuestionarios y entrevistas con los actores involucrados —profesores, egresados y cursistas de la maestría Desarrollo Social, expertos y decisores— (Zabala y Fundora, 2022). Las categorías de análisis se organizaron en torno a: relevancia social, temas abordados, configuración de espacios de diálogo y efectos en la docencia, investigación, diseño y gestión de políticas.

---

<sup>19</sup> Diálogo multiactor: comprende actores de diferentes sectores. Diálogo multinivel: abarca diferentes niveles territoriales y administrativos, incluye diálogos interinstitucionales e intersectoriales.

## Formas de participación de los actores

*Seminario Permanente de Políticas Sociales*

Surge en 2015 coordinado por FLACSO-Cuba y coauspiciado por la Fundación Friedrich Ebert. Tiene como objetivos: diseminar los avances internacionales en el análisis de las políticas sociales y contribuir a que las investigaciones eleven su capacidad propositiva. Pretende aportar al proceso de configuración de actores con mayor participación en la construcción de agendas de desarrollo. En esta experiencia de gestión del conocimiento aplicada al ámbito de las políticas sociales, se han analizado temas medulares para el contexto latinoamericano y Cuba (ver Tabla 1).

**Tabla 1. Seminario Permanente de Políticas Sociales**

Edición	Fecha	Temática	Experto internacional	Experto nacional
I	Marzo 2015	Política social y desigualdades patrimoniales	André Calixtre (Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas / Instituto de Investigación Económica Aplicada. (Brasil)	Mayra Espina (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación/ COSUDE)

II	Junio 2015	Política social en América Latina: incorporación social y laboral, universalidad y segmentación de regímenes de bienestar	Juliana Martínez Franzoni (Universidad de Costa Rica)	Ángela Peña (Departamento de Sociología, UH)
III	Nov. 2015	Sistemas de Seguridad Social	Jefrey Lizardo (Instituto Tecnológico de Santo Domingo/ República Dominicana)	Eulalia Viamontes (Facultad de Derecho, UH)
IV	Junio 2016	Marco analítico para entender las desigualdades y retos de la política social	Juan Pablo Pérez Sáinz (FLACSO-Costa Rica)	Silvia Odriozola, Henry Colina (Facultad de Economía, UH)
V	Marzo 2017	Políticas económicas y sociales	Laura Tavares (FLACSO-Brasil)	Juan Triana (Centro de Estudios de la Economía Cubana)

VI	Junio 2017	Políticas de cuidado	Juliana Martínez Franzoni (Universidad de Costa Rica)	Teresa Lara (Empresa de Gestión del Conocimiento y la Tecnología)
VII	Nov. 2017	Políticas de vivienda y metodologías aplicadas	Jenny N. Torres (Ciudad Alternativa/ República Dominicana)	Blanca Munster (Centro de Investigaciones de la Economía Mundial)
VIII	Junio 2018	Vulnerabilidad social	Rubén Katzman (Universidad Católica de Uruguay)	Ma. del Carmen Zabala (FLACSO-Cuba)
IX	Oct. 2018	Políticas para la igualdad de género	Martha Lucía Sánchez (ONU Mujeres/ PNUD/ Colombia)	Mayda Álvarez (Centro de Estudios de la Mujer)
X	Abril 2019	Políticas locales	Ma. Dolores Almeida (Consultora Internacional/Ecuador)	Geydis Fundora (FLACSO-Cuba)

XI	Junio 2019	Políticas de Juventud	Sergio Balardini (FLACSO Argentina)	Teresa Viera (Centro de Estudios Sobre la Juventud)
XII	Oct.-Nov. 2020	Retrospectivas y perspectivas de las situaciones de vulnerabilidad en mujeres negras	Grupo de expertos/as	
XIII	Oct.-Nov. 2020	Retrospectivas y perspectivas de las situaciones de vulnerabilidad en mujeres rurales	Grupo de expertos/as	
XIV	Dic. 2020	Diálogo academia política para un desarrollo sostenible e inclusivo en escenarios de crisis	Grupo de expertos/as	

XV	Junio 2021	Retrospectivas y prospectivas de las situaciones de vulnerabilidad en mujeres migrantes	Grupo de expertos/as	
XVI	Oct. 2021	Políticas de equidad racial	Laís Abramo (Consultora de la CEPAL/ Brasil)	Mayra Espina (COSUDE), Ma. del Carmen Zabala, Geydis Fundora, Ileana Nuñez (FLACSO-Cuba)
XVII	Nov. 2021	Políticas de movilidad sostenibles	Ruth Pérez López (Universidad Autónoma Metropolitana/ México)	Danay Díaz (FLACSO-Cuba)
XVIII	Marzo 2022	Desigualdades en salud y políticas para su atención	Gonzalo Basile (FLACSO República Dominicana)	Luisa Íñiguez (FLACSO-Cuba)

XIX	Junio 2022	Políticas ambientales	Montserrat Xilotl (PNUD-México)	Odalys Goicochea (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente)
XX	Oct. 2022	Monitoreo y evaluación de políticas sociales	Roxana Mazzola (Universidad de Buenos Aires, Argentina)	Ma. del Carmen Zabala Geydis Fundora (FLACSO-Cuba)
XXI	Marzo 2023	Políticas de población	Jorge Rodríguez Vignoli (CELADE/CEPAL/Chile)	Antonio Aja (Centro de Estudios Demográficos)
XXII	Junio 2023	Diálogo academia-política	Luis Carrizo Moyano (Centro Latinoamericano de Economía Humana. Uruguay)	Mayra Espina (COSUDE)

Fuente: Elaboración propia.

La sistematización evaluativa del primer lustro de esta experiencia (Zabala y Fundora, 2022), identifica elementos de interés y utilidad para reorientarla a las nuevas demandas que recibe la academia de las instituciones gubernamentales. Con relación

a su pertinencia, relevancia y actualidad, destaca el nexo de las temáticas abordadas con las políticas diseñadas o implementadas entre 2015-2020<sup>20</sup> y con los tópicos más importantes en el debate público, académico y mediático; válido también para el período 2021-2023.

### Contexto y dinámicas de los diálogos

Respecto a la configuración, funcionamiento y consolidación de espacios de diálogo multiactoral en torno a las políticas sociales, se realizan mesas de expertos con académicos nacionales e internacionales, decisores, funcionarios/as y responsables de políticas; conferencias públicas; talleres con profesores, cursistas y egresados/as de la maestría Desarrollo Social;<sup>21</sup> cursos de capacitación para investigadores/as y responsables de políticas.<sup>22</sup> En ellos participan actores de diferentes territorios, instituciones y escalas, con una composición inter y transdisciplinaria. Los/as experto/as internacionales ubican las claves teórico-metodológicas del tema y su situación en el contexto regional y los expertos nacionales enfatizan en Cuba; a partir de ello, tienen lugar los debates, en condiciones que garantizan la dialogicidad: tamaño, espacio

---

<sup>20</sup> Entre esas políticas se hallan: Plan del Estado para el enfrentamiento al Cambio Climático (Tarea Vida), 2017; Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial (2019); Programa para el desarrollo territorial integral (2019); Medidas para ampliar el acceso a ayudas y subsidios por afectaciones de COVID-19 (2020); Plan de medidas intersectoriales que han acompañado las acciones de salud para la mitigación de la COVID-19 (2020-2021).

<sup>21</sup> Programa académico de FLACSO-Cuba desde 1994, cuenta con 14 ediciones concluidas. Acreditado como programa de Excelencia por la Junta de Acreditación Nacional y reconocido por FLACSO regional.

<sup>22</sup> Los temas de los cursos de capacitación han sido: *Enfoque Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades* (AVEO) y *Sistemas de monitoreo y evaluación de políticas*.

y facilitación. La dinámica del Seminario, caracterizada por la participación y horizontalidad, ha generado y fortalecido relaciones personales y profesionales y enriquecido los debates sobre problemáticas fundamentales, actuales y polémicas, abordadas desde enfoques teórico-conceptuales novedosos, con visión plural, integral e intersectorial.

En cuanto a sus resultados en la docencia, el SPSS se ha articulado con la maestría Desarrollo Social; destacan los efectos e impactos en la investigación: enfoques y experiencias novedosas sobre políticas sociales, desarrollo de competencias para el diseño de políticas, fomento de colaboraciones inter y transdisciplinarias, interinstitucionales, trabajo en redes y plataformas colaborativas, incremento de la producción científica en torno a políticas sociales, vínculos entre los temas de tesis, del seminario y de programas y proyectos, recomendaciones para el diseño y gestión de políticas, así como cambios en las prácticas de investigación. Otros resultados destacados son la constitución de la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana<sup>23</sup> y la aprobación de proyectos de investigación.<sup>24</sup>

El SPSS ha favorecido un cambio en la cultura de gestión de políticas, caracterizada por mayor organización de procesos participativos en su diseño, que se concreta en la convocatoria a sus participantes en consultas y asesorías. Entre los enfoques y temas discutidos e incorporados en las políticas sociales están:

---

<sup>23</sup> Constituida en 2018, para contribuir al diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas sociales mediante la investigación, innovación y formación de capacidades en actores de diferentes escalas territoriales y sectores.

<sup>24</sup> Se refiere al proyecto «Políticas sociales participativas: claves para la equidad y la sostenibilidad», del Programa «Sociedad cubana. Retos y perspectivas en el proceso de actualización del modelo económico y social» (2017-19), hoy Programa Ciencias Sociales y Humanidades.

redefinición de poblaciones meta; equidad, vulnerabilidad y su análisis interseccional, desde dimensiones diversas (género, etaria, territorial, color de la piel, discapacidad). Su utilidad radica en la concepción de la arquitectura institucional de las políticas: ampliación, diversificación y articulación de instituciones y actores a escala nacional y local, gobernanza para lograr mayor eficiencia y eficacia de la acción pública, ciclos del proceso, financiamiento e institucionalidad. Como buenas prácticas: diálogo academia-decisiones de diferentes territorios y sectores, vínculos resultados de investigación-diseño de políticas, ampliación de la presencia de investigadores en espacios creados por los organismos para discutir estos temas, uso de la ciencia en los procesos de modernización de la gestión de gobierno, capacitación para la formulación, gestión y evaluación de políticas, participación ciudadana en las intervenciones sociales y la toma de decisiones informadas.

*Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel»*

Aprobado en 2019<sup>25</sup> con el propósito de crear espacios interdisciplinarios para la articulación de la investigación social y las políticas públicas, y entre diferentes espacios de diálogos, sujetos, metodologías, agendas, con vistas a un desarrollo sostenible e inclusivo. Tiene como objetivos: promover el diálogo de saberes y cooperación entre investigadores y responsables o gestoras/es de políticas públicas a diferentes niveles, las alian-

---

<sup>25</sup> En el primer trienio (2019-2022) asumió el título «¿Qué desarrollo? Diálogo academia-política» y para el trienio 2023-2025, «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel» (2023-2025). Actualmente está integrado por 26 miembros de ocho países: Guatemala, Cuba, Uruguay, Panamá, República Dominicana, Puerto Rico, México y Costa Rica.

zas y articulaciones para la incidencia social y política, y el incremento de la capacidad propositiva de las ciencias sociales; contribuir a la formación de agentes en temas de políticas públicas, facilitación, mediación de conflictos y diálogo entre actores; apoyar la creación de plataformas de diálogo, y aportar a los debates públicos sobre estos temas. Desarrolla diversas líneas orientadas a la producción y difusión de conocimientos, la articulación con otras redes e instituciones, y la promoción de la responsabilidad pública.

La *producción de conocimientos* se sustenta en su construcción colectiva, para ello se han creado espacios de diálogo multiactor y multinivel, inter y transdisciplinarios, para la investigación social comparada entre investigadores/as, responsables o gestoras/es de políticas públicas, organizaciones y movimientos sociales, proyectos comunitarios, gobiernos locales y otros; en los que se debaten sus visiones del desarrollo, problemáticas sociales, formulación y gestión de políticas, metodologías y experiencias de diálogo.

**Tabla 2. Espacios y dinámicas de diálogos promovidos desde el Grupo de Trabajo**

Fecha	Espacios y dinámicas de diálogos
10/12/2020	Seminario y Foro Virtual ¿Qué desarrollo? Diálogo academia y Política para un desarrollo sostenible e inclusivo en escenarios de crisis.
3/2/2021	Gestión del conocimiento en procesos de diseño de políticas.
29-30/4/2021	1er Foro de socialización de oportunidades para superar vulnerabilidades.
20/5/2021	Taller de sistematización del SPPS.

7-10/6/2022	9na. Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales. *Panel Procesos de diálogo sobre contextos y situaciones de vulnerabilidad en la región de Centroamérica y el Caribe. *Coloquio Aportes al diálogo academia y política para un desarrollo sostenible e inclusivo.
22/6/2023	Seminario Aportes teórico-metodológicos para el diálogo multiactor y multinivel. para un desarrollo sostenible e inclusivo.
4-8/7/2023	Taller Diálogos en torno a las políticas de equidad racial.

Fuente: Elaboración propia.

El libro *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogo multiactoriales* (2022), analiza diferentes experiencias de diálogos en la región en torno a: desigualdades, crisis ambiental y otras problemáticas del desarrollo, que destacan la relevancia de lo contextual en estos procesos.

Con la *difusión de conocimientos*, el GT contribuye a la formación, visibilización y comunicación de la producción académica sobre políticas públicas para el desarrollo, la divulgación de metodologías de diálogo y de experiencias resultantes de esos procesos. Ello se concreta en la convocatoria y realización de las actividades del GT, y en el boletín *Diálogo academia/políticas* (2021-2022) y *Diálogos en desarrollo* (2023-2025).<sup>26</sup> En estos se abordan cuestiones que constituyen objeto de diálogos entre los actores, tales como: problemáticas sociales en su contexto, grupos sociales a quienes se dirigen las políticas, su gestión a escala territorial, estrategias para la equidad racial y de género, programas y políticas sociales; en todos los casos toma como

<sup>26</sup> Disponible en: <http://www.clacso.org/boletines>

referente la situación regional y especifican su situación en contextos particulares. Esta publicación también constituye una vía para socializar las actividades realizadas por el GT, sus metodologías y resultados.

Respecto a la *promoción de la responsabilidad pública y acciones de intervención social*, destaca la participación de sus integrantes en acciones de consulta y asesoramiento en diferentes espacios de diálogo —mesas de trabajo, consejos técnicos asesores, secretarías técnicas, comisiones, redes, talleres, foros, grupos gestores de proyectos, plataformas, grupos virtuales y otros—. Ello ha favorecido la sensibilización, capacitación y cooperación para la incidencia social y política.

Se consideran como *aportes* concretos de estas acciones en Cuba: diseño de enfoque integral afirmativo como política pública para la superación de brechas racializadas, inclusión de dimensiones de género, generacional y accesibilidad en la elaboración de un Plan de Movilidad Urbana Sostenible, guías metodológicas para el seguimiento y evaluación de procesos de desarrollo territorial con enfoque de equidad,<sup>27</sup> y capacitación en temas de desarrollo local, equidad y políticas públicas.

Con relación a la *articulación con otras redes*<sup>28</sup> e *instituciones*, contribuye a la creación de plataformas de diálogo, alianzas y agendas para elaborar propuestas de políticas; facilita el inter-

---

<sup>27</sup> Las Guías Metodológicas abordan el enfoque de equidad desde las dimensiones: pobreza, socioclasista, color de la piel, etaria, género, discapacidad, migración, morbilidad, ambiental, movilidad y análisis multidimensional. Este resultado obtuvo la condición de Premio Academia de Ciencias de la República de Cuba 2023, y Premio de Innovación de mayor impacto en el Desarrollo Local, que otorga la Universidad de La Habana.

<sup>28</sup> Redes: Latinoamericana de Análisis de la Política Social, de Estudios sobre Desigualdad, Estratificación y Movilidad Social en América Latina, Nacional de Cuidados, de Estudios Sociales del Trabajo,

cambio de experiencias en torno a los procesos de diseño, gestión y evaluación de políticas de desarrollo.

Se consideran como *aportes teóricos*: las contribuciones al desarrollo sostenible e inclusivo y al análisis de sus retos en la región, desde una perspectiva interseccional y situada. Los *aportes metodológicos* radican en la ampliación de los espacios de diálogo, con la integración de grupos sociales, organizaciones de la sociedad civil y proyectos comunitarios. Como *impactos*, el involucramiento de integrantes del GT como asesores de gobierno para la formulación de políticas<sup>29</sup> y estrategias de enfrentamiento a la COVID-19, formación de actores, reforzamiento de capacidades para la investigación e inclusión de enfoques y herramientas pertinentes en políticas sociales.

Referente a la *vulnerabilidad*, las discusiones han examinado la participación de actores diversos en el diseño, implementación, seguimiento, evaluación y comunicación sobre las políticas para su atención. Respecto a Cuba, se analiza el diseño de una política para la atención a situaciones de vulnerabilidad en individuos, hogares y comunidades; destacándose los momentos de su construcción colectiva mediante el diálogo academia-política en cuanto a: definición de perfiles de vulnerabilidad, principios de la política, instrumentos y arquitectura institucional (Fundora y Zabala, 2022).

---

FLACSO regional, y de la UH: Red de Políticas sociales, de Administración Pública, de Desarrollo Local y de Estudios de Población.

<sup>29</sup> Entre ellos: Consejo Técnico Asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría Técnica del macroprograma Desarrollo Humano, equidad y justicia social, Programa nacional contra el racismo y la discriminación racial, Grupo técnico nacional del Índice de Pobreza Multidimensional, Programa de Movilidad Humana Sostenible, políticas de salud, políticas de trabajo, propuestas para la evaluación de políticas públicas locales y formulación de una estrategia de desarrollo local.

Los diálogos relativos al desarrollo en *clave afroepistémica*, a partir de referentes teórico-conceptuales sobre afrodescendencia, desigualdad social, ejes estructurantes y ámbitos de incidencia, resaltan la importancia de la participación multiactoral —incluye el activismo social y las personas afrodescendientes— y la articulación interinstitucional en la formulación de políticas públicas. Para Cuba, fue fundamentada la pertinencia del Programa nacional contra el racismo y la discriminación racial y sus desafíos: necesidad de actuaciones integrales e intersectoriales, información estadística, estrategias de comunicación pertinentes y efectivas para la sensibilización, participación ciudadana, implementación territorial, enfoques interseccionales para el análisis de las brechas racializadas y el diseño de políticas públicas, e implicaciones de las categorías de identificación racial utilizadas. Mayor diversidad de criterios fue constatada en torno a las políticas de acción afirmativa para superar desventajas.

Los diálogos sobre el desarrollo en *clave feminista* se enfocaron en los avances, estancamientos y retrocesos de los modelos de desarrollo desde una lectura feminista, en temas como: organización social del trabajo, sistemas de cuidados, economía feminista, formas de producción y distribución, modelos de familia, relaciones comunitarias y rol de las mujeres en esos espacios, empoderamiento femenino, educación, entre otros. Las discusiones en torno a las políticas para el adelanto de las mujeres revelaron la necesidad de articular diferentes tipos de intervenciones: para la igualdad de oportunidades, acciones afirmativas, transversalidad de género, integralidad e interseccionalidad.

Los diálogos acerca del desarrollo y las migraciones, debatieron la pertinencia del diálogo multinivel y multiactor como

herramienta metodológica para el análisis de las causas de las migraciones a diferentes niveles, las estrategias para un abordaje de largo alcance de los factores que las propician, y los retos de la academia para su potencial incidencia en este ámbito. En el caso de Cuba, se realizó un análisis interseccional y prospectivo de la situación de las mujeres migrantes,<sup>30</sup> con énfasis en las desigualdades – condiciones de trabajo, cuidados y uso de servicios de apoyo al hogar, gestión del tiempo, las energías y otros recursos para el trabajo doméstico y de cuidados, ingresos, patrimonio, uso de los servicios de salud y recursos para afrontar procesos de salud-enfermedad, entre otras – y en las oportunidades que se generan en el acto migratorio, relacionadas con los ingresos, viviendas y superación. Otro espacio de diálogo<sup>31</sup> permitió identificar como reto de la política para la atención a la dinámica demográfica en Cuba su adaptabilidad, los incentivos para la migración de retorno y las situaciones específicas de los territorios emisores de migrantes.

Una temática relevante en los procesos de diálogo ha sido la *integralidad de las políticas*, en particular el diseño de macroprogramas alineados con los ejes estratégicos del PNDES 2030 y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En su concepción se resalta la necesidad de mayor integralidad en las políticas sociales y de superar enfoques sectoriales y verticlistas, problemas señalados insistentemente por la academia;

---

<sup>30</sup> Se trata de la edición XV del Seminario Permanente de Políticas Sociales *Escenarios de políticas y grupos vulnerables: el caso de las mujeres migrantes* (junio de 2021), en modalidad virtual, con participación de expertos/as, caracterizados por la diversidad de perfiles profesionales y una amplia experiencia en el análisis de este tema. Se aplicó una metodología de análisis prospectivo.

<sup>31</sup> Edición XXI del Seminario Permanente de Políticas Sociales dedicado al tema políticas de población, véase: Zabala y Ramos, 2023.

se conciben de manera integral y enfocados a resultados de impacto, permitiendo: focalizar en temáticas y no en funciones y competencias de las instituciones, superar visiones de corto plazo en las soluciones de los problemas, y mayor comunicación y participación de los actores. Cada macroprograma incluye varios programas y proyectos<sup>32</sup> y cuenta con una secretaría técnica, integrada por representantes de organismos de alto impacto en la política social –salud, educación, cultura, trabajo y seguridad social, deportes y recreación– y académicos con experticia en desarrollo social, equidad, demografía, economía, género, racialidad, salud, entre otros perfiles.

La experiencia de diálogo en la secretaría técnica del macroprograma *Desarrollo humano, equidad y justicia social*, muestra como elementos más notables:

- fundamentación de aspectos teórico-conceptuales sobre desarrollo humano, equidad, desigualdades, justicia social, vulnerabilidad y pobreza;
- análisis de las desigualdades e inequidades en la Cuba actual, causas y manifestaciones, según las investigaciones realizadas y la información disponible;
- diseño de programas y proyectos –incluye objetivos, líneas de acción, indicadores, líneas base, metas, y definición

---

<sup>32</sup> Los Programas constituyen un sistema integrado de estrategias, políticas y acciones con enfoque multidimensional para abordar problemáticas complejas, su contenido debe incluir aspectos: económicos, financieros, políticos, sociales, formativos, culturales, medioambientales, científicos y tecnológicos, así como las correspondientes transformaciones institucionales, regulatorias, gerenciales y en los modelos de gestión, logísticas e infraestructurales. Los Proyectos tienen como finalidad el logro de resultados en aspectos más específicos que tributan a la implementación del Programa.

de población beneficiaria —; e índices multidimensionales para evaluar el nivel de vida de la población.

### Resultados de los procesos de diálogo

En su conjunto, el *resultado* de estos procesos de diálogo indica consensos en torno a cuestiones de política social:

- equidad y justicia social como ejes transversales en programas y proyectos sociales,
- definición de poblaciones metas según análisis interseccionales,
- integralidad e intersectorialidad,
- combinación de universalidad y focalización,
- análisis desagregado de indicadores, según sexo, color de la piel, edad, situación de discapacidad, territorio, nivel de ingresos y desde la perspectiva de los cuidados,
- adecuación de intervenciones, según diversidad y heterogeneidad social existente,
- promoción de acciones que trasciendan el asistencialismo y,
- fomento de enfoques participativos en el diseño, implementación y evaluación.

Los diálogos en torno a las políticas de población —y en específico, la política de atención a la dinámica demográfica de Cuba— ilustran esa necesaria integralidad de las acciones.<sup>33</sup> En ellos se resalta una visión en la cual los temas de población no constituyen solo problemas demográficos, sino además sociales, económicos, culturales y ambientales; en coherencia con esto, resulta imprescindible la integralidad de las políticas de población en sus nexos con otras políticas y programas, por

---

<sup>33</sup> Los diálogos al respecto tuvieron lugar durante la edición XXI del SPPS (Ver Tabla 1).

ejemplo, de salud, educación, empleo, igualdad de género, etc.; asimismo, su análisis desde la perspectiva de género y de derechos –incluyendo los derechos sexuales y reproductivos de las personas–, en estrecha conexión con sistemas integrales de cuidados para asegurar protección en todas las etapas de la vida. Si bien desde la formulación de la política estos elementos están presentes, en los diálogos se revela que su implementación requiere mayor integralidad, articulación intersectorial y una ejecución más diferenciada según territorios y grupos de población, desde una perspectiva interseccional –según género, color de la piel, territorio, socioclasista, entre otras dimensiones–, así como mayor participación de la población, la sociedad civil y los grupos comunitarios.

El desarrollo de estos diálogos ha demostrado, además, la relevancia de la participación multiactoral y multinivel. Como *aportes teóricos* han contribuido a:

- desarrollo de aproximaciones inter y transdisciplinarias;
- articulación de enfoques –equidad, interseccional, prospectivo– que permiten una visión contextualizada, multidimensional e integral del desarrollo sostenible e inclusivo;
- análisis de situaciones de vulnerabilidad en diferentes grupos sociales según su aprovechamiento de la estructura de oportunidades;
- marcos teórico-conceptuales para el estudio, comprensión y promoción de procesos de diálogo; así como metodologías para la organización de estos procesos.

Su *impacto* radica en la contribución al análisis de la realidad, la gestión del conocimiento y la innovación social en políticas sociales, el fortalecimiento de las capacidades de los actores y del carácter propositivo de las ciencias sociales.

Sin embargo, el diseño de mecanismos e instrumentos efectivos para el monitoreo y evaluación, se ha identificado como un área en la que se aprecia cierto desfase. Durante el diálogo dedicado a este tema,<sup>34</sup> se señaló que las evaluaciones de políticas en Cuba son realizadas por los propios funcionarios y especialistas de los organismos gubernamentales que intervienen en su implementación. Al respecto, se propone:

- institucionalidad para la evaluación de políticas, con carácter integrador, multidisciplinario, intersectorial, sistemático e independiente de quienes las diseñan e implementan;
- realización de evaluaciones a escala territorial, vinculadas al chequeo de las Estrategias de Desarrollo Municipal;
- participación de la población beneficiaria y la inclusión de sus opiniones;
- disponibilidad de información estadística necesaria;
- visión de estos procesos como parte del ciclo de la política y no exclusivamente como control;
- diseño de metodologías pertinentes; y
- capacitación a decisores y servidores públicos de todos los niveles.

El análisis general sobre los procesos de diálogo multiactor y multinivel en torno a políticas y desarrollo acontecidos en Cuba durante los últimos años, destaca la importancia de que esos diálogos respondan a un modelo ético-crítico y estén reconocidos como espacios de conocimiento colaborativo, en los que cada actor implicado tributa visiones complementarias: la academia, un conocimiento formalizado sobre la causalidad de los fenómenos y las intervenciones necesarias; el activismo y la ciudadanía organizada, los mecanismos de su surgimiento

---

<sup>34</sup> Edición XX del SPPS (ver Tabla 1).

y reproducción en los contextos y la vida cotidiana, la visión auto-transformativa; los decisores y operadores de políticas, las dinámicas y ciclos de decisión pública, su institucionalidad, funcionamiento y acceso al financiamiento (Espina, 2023). También se resaltó la pertinencia del desarrollo local con vistas al diseño de políticas de proximidad, más eficaces en términos de resultados visibles y aprovechables por la población, que tienen en cuenta la cultura, identidad, trayectorias e historias de las localidades (Carrizo, 2023).

La presentación de experiencias de diálogo en políticas específicas<sup>35</sup> permitió profundizar en sus alcances, limitaciones y en la importancia de: su sistematización con presencia conjunta de decisores y funcionarios, la participación y cultura ciudadanas, la comprensión y compromiso de los decisores, el acceso a la información, la evaluación de las políticas y la gestión pública. Asimismo, se destacó la relevancia de compartir experiencias de diálogo que se desarrollan en la región, a fin de aprender de las buenas prácticas y problemas que en ellas se presentan.

El análisis de los procesos de diálogo ha incorporado, además, temas transversales —actores, contextos, comunicación y gestión del conocimiento— y varias perspectivas: subjetividad, administración pública, y facilitación.

Con relación a los actores, se destaca su diversidad, según roles, características sociodemográficas, capacidades, compe-

---

<sup>35</sup> Además de las aprobadas entre 2015 y 2020 (véase Nota 5): Programa Nacional para el adelanto de las Mujeres (2021); Gestión estratégica del desarrollo territorial (2021); Política para el perfeccionamiento de los servicios que se prestan a las personas con discapacidad (2021); Programa Prevención Social y Atención a las Vulnerabilidades (2021) y Política integral de niñez, adolescencias y juventudes (2023), así como programas y proyectos del macroprograma Desarrollo humano, equidad y justicia social.

tencias, agendas, experiencias e intereses. Esto marca diversidad de posicionamientos sobre los problemas y sus causas; formas de concebir, organizar y participar en los procesos de diálogo; agendas, espacios y periodicidad de los encuentros; instituciones, organizaciones y redes convocadas y propuestas de soluciones.

Los contextos sociales son disímiles, refieren en mayor medida a Cuba, aunque se incluyen experiencias de países latinoamericanos y caribeños (Zabala, Fundora y Peñate, 2022); en espacios institucionales y académicos convocados por FLACSO-Cuba y CLACSO. Además de los presenciales, dirigidos a públicos específicos, se han realizado foros virtuales con amplia participación de grupos sociales diversos. La temporalidad remite al contexto más reciente (2015-2023), que incluye el período pandémico y pospandémico.

Desde la *perspectiva de la comunicación y la información* se resalta la importancia de la selección de estrategias, plataformas, productos y espacios de articulación que favorezcan la acción conjunta de actores, la comunicación de resultados y la evaluación de la calidad e impacto de los intercambios de conocimientos. Se identifican como *buenas prácticas*: observatorios sociales, trabajo en redes, gestión de las informaciones, mediación y concertación, estrategias de sensibilización y capacitación, análisis de contextos, y elaboración de productos amigables. Como *desafíos*, el desarrollo de competencias comunicacionales para diseñar procesos de sensibilización e incidencia política, a partir de los resultados de investigación.

Desde la *gestión del conocimiento*, se enfatiza la relevancia de procesos de diálogos intersectoriales e interinstitucionales en las intervenciones públicas, diferenciados por contextos; se discuten los obstáculos para tomar en cuenta los criterios de la

ciencia, entre ellos, la forma de presentación de sus resultados y las diferencias según los campos del saber implicados; se resalta la importancia del territorio y las políticas locales, la formación para los procesos de diálogos, y la sistematización y socialización de experiencias de diálogo, identificando sus buenas prácticas.

Desde la *perspectiva de las subjetividades*, se analiza cómo la composición plural de la membresía y el diseño de las sesiones, desde las dinámicas de interacción que se establecen, aportan miradas diversas a los debates, facilitan la construcción de vínculos personales, el desarrollo de dinámicas grupales favorables y ambientes colaborativos. Se subraya la necesidad de información, retroalimentación y entrenamiento para el diálogo, que permita realizar análisis estructurales, simbólicos y subjetivos.

Desde la *administración pública con enfoque en la gobernanza* se enfatiza la importancia del acceso de los participantes, la institucionalidad de los espacios, las metodologías expositivas, los nodos comunes entre los actores sociales que dialogan, las maneras en que expresan las alianzas en el ámbito de la gestión pública, y sus nexos con redes de participación ciudadana.

Desde la *facilitación*, se resalta la participación, la construcción colectiva de saberes, el trabajo grupal, la horizontalidad y simetría en el diálogo, y el uso de metodologías contextualizadas. Se comparte la necesidad de ampliar la composición de esos espacios, con la inclusión de organizaciones de la sociedad civil y proyectos comunitarios.

La ruta seguida en estos procesos permite constatar el tránsito del diálogo academia-política a un enfoque multiactoral, con participación de otros actores, alianzas y redes para la gestión de las políticas públicas; particular atención se otorga a la

participación ciudadana. Para la comunidad académica, los diálogos han exigido mayor colaboración interinstitucional e interdisciplinar.

Se observa un notable incremento y diversificación temática en las demandas de colaboración a la academia, sobresalen los diagnósticos de problemáticas sociales y el diseño de políticas, programas y proyectos. Sin embargo, aún resulta limitada su participación en la implementación, monitoreo y evaluación de las políticas, por lo que se requiere estructurar procesos de retroalimentación por parte de los decisores de políticas.

La disponibilidad de información se mantiene como dificultad, tanto en su generación como en el acceso. Respecto a lo primero, resulta necesario diseñar y capturar indicadores relativos a todos los grupos sociales, ámbitos y tipos de conocimiento; con relación a lo segundo, es imperioso disponer de la información existente para profundizar en el análisis de los problemas y elaborar propuestas pertinentes para su solución.

### *Diálogos en el contexto de la COVID-19*

Aunque la COVID-19 ha sido el referente contextual de varios de los procesos de diálogo analizados, fueron desarrolladas experiencias concretas academia-gobierno en el enfrentamiento a esta crisis, en las cuales pueden identificarse los aportes científicos de FLACSO-Cuba.

Como parte de la producción de conocimientos fueron realizados: tres SPPS, articulados en torno a los efectos de las crisis derivadas de la pandemia y de otras desigualdades históricas relacionadas con el patriarcado, el racismo y el urbanocentrismo, en grupos vulnerables; el escenario de políticas se enfocó en la actualización de la Estrategia Económica y Social en el enfrentamiento a la COVID-19.

Asimismo, tuvo lugar el foro *Diálogo academia-política para un desarrollo sostenible e inclusivo en escenarios de crisis*, cuyo propósito fue fortalecer el diálogo investigadores/as-responsables o gestores/as de políticas públicas; sus objetivos se enfocaron en: debatir sobre las políticas sociales para la gestión de riesgos en escenarios de crisis; analizar las contribuciones de académicos/as a la construcción de políticas, y discutir experiencias de colaboración academia-política en el enfrentamiento a la COVID-19. Asimismo, fue coordinado un taller sobre la vulnerabilidad de las personas con discapacidad ante la pandemia de la COVID-19, con actores locales de la provincia de Matanzas.

Como resultado de estos diálogos, fueron constituidos grupos de trabajo virtual con especialistas, para la consulta sobre los efectos de las políticas públicas en grupos vulnerables mediante análisis prospectivo, y sobre sus propuestas. Junto a decisores se colaboró en la elaboración de un plan de intervenciones integrales para la atención a la población, especialmente a grupos vulnerables, residentes en lugares de aislamiento incrementado o cuarentena, así como la identificación de los aportes de instituciones comunitarias. Los foros virtuales con participación de grupos vulnerables —mujeres rurales, mujeres negras y mujeres migrantes—, evaluaron el aprovechamiento de la estructura de oportunidades a nivel nacional y local, los efectos de la pandemia en sus situaciones de vulnerabilidad e intercambiaron experiencias para fortalecer sus activos.

Se destacan, además, los aportes de FLACSO-Programa Cuba con publicaciones sobre temáticas relacionadas con la COVID-19, que sirvieron de sustento científico a la toma de decisiones gubernamentales; y la participación de sus profesores en eventos científicos, con contribuciones en torno a: efectos

de la crisis sanitaria en la equidad, desigualdades e inclusión social, políticas sociales en contextos de crisis, masculinidades y pandemia, trayectorias y prácticas cotidianas de adolescentes y jóvenes en tiempos de coronavirus, acompañamiento psicológico a familias, entre otros.<sup>36</sup>

En los medios de comunicación se promovió el diálogo en torno a: educación, manejo familiar, efectos del consumo de tecnologías en niños y adolescentes, vulnerabilidad, cuidados y discapacidad, desarrollo local y equidad en el contexto pandémico. La articulación con redes científicas ha sido fundamental para ampliar los diálogos interinstitucionales: con la Red de Estudios Sociales del Trabajo, la Red Iberoamericana y Africana de Masculinidades, y la Red de Políticas sociales se desarrollaron diálogos sobre las estrategias para el enfrentamiento a la crisis y la atención a grupos vulnerables en ese escenario.

### Principales cambios observados a partir de las experiencias de diálogos analizadas

Estas tres experiencias de diálogo, insertadas en un escenario caracterizado por el notable incremento de los vínculos academia-política, resaltan un conjunto de cuestiones cardinales. En este sentido, destacan sus aportes científicos y sociales (ver Tabla 3):

---

<sup>36</sup> FLACSO-Programa Cuba participó en el Proyecto: Trayectorias/prácticas juveniles en tiempos de la pandemia COVID-19, junto a otras cinco sedes académicas de FLACSO, y se generó un libro homónimo publicado en 2022.

**Tabla 3. Impactos de los diálogos**

Científicos	Contribución al fortalecimiento de los vínculos entre producción de conocimientos y toma de decisiones, en particular en el diseño de políticas.
	Configuración y ampliación de espacios sistemáticos de diálogos multiactor y multinivel, inter y transdisciplinarios.
	Análisis contextualizado de experiencias de diálogos multiactorales de la región, que contribuyen al desarrollo sostenible e inclusivo y a identificar sus retos.
	Mayor implicación de los procesos de docencia e investigación con las políticas sociales.
	Visión contextualizada, multidimensional e integral del desarrollo sostenible e inclusivo, a partir de la incorporación de enfoques novedosos para el análisis de temas relevantes para la ciencia, la política y la sociedad.
	Actualización del programa de maestría Desarrollo Social e incremento de su producción científica sobre políticas sociales.
	Cambios en las prácticas de investigación, que mejoran competencias para el diseño de políticas.
	Mayor colaboración interinstitucional e interdisciplinar en la comunidad académica.
Sociales	Aumento de la participación e interacción de actores diversos en el diseño, implementación y comunicación sobre políticas.
	Ampliación de los espacios de diálogo, con la inclusión de organizaciones de la sociedad civil, grupos vulnerables y uso de modalidades virtuales.
	Incremento de la incidencia política de la investigación social, con la presencia sistemática de participantes del SPPS en consultas y asesorías.

	Sensibilización, capacitación y desarrollo de capacidades de investigadores/as, responsables de políticas, estudiantes posgraduados y otros actores para la formulación, gestión y evaluación de políticas.
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a lo metodológico, esta investigación, con participación colectiva y orientación a la transformación social, ha desarrollado espacios de diálogo multiactor y multinivel, y ha analizado los procesos de construcción de conocimientos que en ellos han tenido lugar, de manera crítica y contextualizada.

El análisis de la configuración de esos espacios pone de manifiesto la ampliación y diversificación de su composición, (multiactoral, multinivel, interinstitucional, inter y transdisciplinaria); las articulaciones con redes y plataformas de colaboración; su funcionamiento participativo, crítico y comprometido; su consolidación; así como la contextualización de las problemáticas abordadas en el escenario regional y su convocatoria desde instituciones académicas; elementos considerados novedosos.

La producción de conocimientos destaca por su diversidad y relevancia, su comprensión multidimensional, integral, intersectorial, multiactoral y de derechos, los aportes desde diferentes enfoques y visiones, la centralidad de la política social con equidad y justicia social, la redefinición de grupos meta, el análisis interseccional de desigualdades, pobreza y vulnerabilidad, la diversificación de instrumentos, y otras cuestiones clave para el desarrollo de las políticas (institucionalidad, gobernanza, participación ciudadana, formación de actores, gestión local/territorial). Asimismo, el valor de la innovación social en políticas sociales, en cuanto a formas diversas de diálogo, atención a

la vulnerabilidad social, metodologías de diagnóstico, monitoreo, evaluación, comunicación e información.

Se enfatiza su contribución al incremento de la capacidad propositiva de las ciencias sociales en: habilitación de espacios que permiten discutir los aportes de estas —en especial sus recomendaciones a la política social—, participación de grupos diversos en la construcción de agendas de desarrollo, y mejoramiento de competencias para el diseño de políticas. Estos elementos potenciaron la contribución del vínculo academia-política en el contexto de la pandemia.

### Referencias bibliográficas

ABRAMO, LAÍS: *Construcción de políticas públicas en Cuba: aprendizajes y desafíos del diálogo entre quienes deciden y quienes investigan*. Curso organizado por el CIPS, 18-22 de noviembre de 2020.

ACOSTA, JOSÉ RAMÓN (ed. Científico): *Bioética y Biopolítica*, Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela, La Habana, 2023.

CARRIZO, LUIS: *Aportes teórico-metodológicos para el diálogo multiactor y multinivel para un desarrollo sostenible e inclusivo*, Intervención en XXIII edición del Seminario Permanente de Políticas Sociales, La Habana, 22 de junio de 2023.

---

\_\_\_\_\_ : «El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad», en Valdés Paz, Juan y Espina, Mayra (eds.): *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto: enfoques y experiencias*, UNESCO, 2011, pp. 223-266.

CRESWELL, JOHN: *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*, 3ra. Ed, Thousandd Oaks, CA, Sage Publication, 2009.

DE SOUSA SANTOS, BUENAVENTURA: «Introducción: las epistemologías del Sur», en de Sousa Santos, Buenaventura y Meneses, María Paula (eds.): *Epistemologías del Sur (Perspectivas)*, Ediciones Akel, S.A., 2014, pp. 9-22.

DÍAZ, DANAY: *Diálogo academia-gobierno en el enfrentamiento a la COVID-19. Experiencias desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba)*, Tesis de maestría, Universidad de Oviedo, Universidad Politécnica de Valencia, Universidad de Salamanca, 2021.

DÍAZ, DANAY; ZABALA, MARÍA DEL CARMEN; FUNDORA, GEYDIS; HIDALGO, VILMA; ÁLVAREZ, JAGGER Y JIMÉNEZ, REYNALDO: «El diálogo entre la academia y la política para un desarrollo sostenible y equitativo. Oportunidades y desafíos en Cuba», *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 11(20), abril-septiembre, 2021, pp. 291-306.

DÍAZ-CANEL, MIGUEL: «¿Por qué necesitamos un sistema de gestión del Gobierno basado en ciencia e innovación?», *ANALES de la Academia de Ciencias de Cuba*; 11(1), enero-abril, 2021.

DÍAZ-CANEL, MIGUEL Y NÚÑEZ, JORGE: «Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19», *ANALES de la Academia de Ciencias de Cuba*, 10(2), (especial COVID-19), 2020.

- ESPINA, MAYRA: *Aportes teórico-metodológicos para el diálogo multiactor y multinivel para un desarrollo sostenible e inclusivo*, Intervención en XXIII edición del Seminario Permanentes de Políticas Sociales, La Habana, 22 de junio de 2023.
- FALS BORDA, ORLANDO: «¿Cómo investigar la realidad para transformarla?», en *Una sociología sentipensante para América Latina. Colección Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Siglo del Hombre Editores, CLACSO, 2009, pp. 253-302.
- FREIRE, PAULO: *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI Editores, 1970.
- FUNDORA, GEYDIS Y ZABALA, MARÍA DEL CARMEN: «Diálogo en torno a las vulnerabilidades. Proceso de construcción de una política para su atención en Cuba», en Zabala, María del Carmen; Fundora, Geydis y Peñate, Ana Isabel (coords.): *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogos multiactorales*, Publicaciones Acuario, La Habana, 2022, pp. 36-66, [http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/libro\\_detalle\\_resultado.php?id\\_libro=cm&texto=248](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/libro_detalle_resultado.php?id_libro=cm&texto=248)
- MORIN, EDGAR: *Los 7 saberes necesarios para la educación del futuro*, UNESCO, 1999, [www.edgarmorin.org](http://www.edgarmorin.org)
- TAVARES, LAURA: «Política social: los procesos inacabados e interrumpidos de avances en América Latina», en Zabala, María del Carmen (comp.): *Debates actuales sobre política social*, FLACSO-FES, 2017, pp. 100-114.
- UNESCO: *Informe mundial sobre Ciencias Sociales. Afrontar el reto de las desigualdades y trazar vías hacia un mundo justo*, 2016, <https://es.unesco.org>wssr2016>

\_\_\_\_\_: *Informe mundial sobre Ciencias Sociales 2013: cambios ambientales globales*, 2013, <https://es.unesco.org/wssr2013>

VALDÉS PAZ, JUAN Y ESPINA, MAYRA: «Prólogo. Política social y políticas públicas», en Valdés Paz, Juan y Espina, Mayra (eds.): *América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, 2011, pp. 13-24. FLACSO/UNESCO, <http://www2.uca.edu.sv/mcp>

ZABALA, MARÍA DEL CARMEN; FUNDORA, GEYDIS Y PEÑANTE, ANA ISABEL (COORD.): *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogos multiactorales*, Publicaciones Acuario, La Habana, 2022, [http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/libro\\_detalle\\_resultado.php?id\\_libro=cm&texto=248](http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/libro_detalle_resultado.php?id_libro=cm&texto=248)



## **EMANCIPARNOS DEL RACISMO**

### **Apuestas y propuestas desde la experiencia cubana**

Geydis Elena Fundora Nevot

Experiencias vividas, pensadas y sentidas desde la investigación social, la docencia, el activismo, las políticas públicas y la cooperación constituyen un buen punto de partida para compartir concepciones, estadísticas, valoraciones y propuestas en un escenario de reproducción y reconfiguración del racismo, y a la vez de un emergente accionar para la transformación social.

57 páginas, 2024, ISBN 978-1-923074-29-3

## **PARTE II**

### **Diálogos sobre políticas de equidad**

#### **Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social**

Silvia Odriozola Guitart

María del Carmen Zabala Argüelles

Geydis Elena Fundora Nevot

Mildrey Granadillo de la Torre

#### **Introducción**

En las sociedades contemporáneas, transitar hacia el desarrollo constituye un propósito de máxima prioridad. En esta dirección, los gobiernos han dado pasos para la consecución de estrategias nacionales que requieren su abordaje desde la planificación del desarrollo. Ello permite alinear a todos los actores, determinar objetivos y metas comunes, establecer prioridades, articular políticas y acciones y asignar —de manera más eficiente y eficaz— los recursos financieros, materiales y humanos. Un factor clave es la participación conjunta del gobierno y la sociedad, en aras de fortalecer el compromiso con las metas propuestas e integrar acciones de corto, mediano y largo plazos.

En Cuba, existe una larga tradición en materia de planificación, como elemento fundamental en el propósito de construir el proyecto socialista cubano. En el contexto de la Actualización del Modelo Económico y Social, una de las herramientas más

importantes para conducir las transformaciones hacia la visión de construir una nación socialista, próspera y sostenible ha sido el diseño e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES 2030).

Desde su surgimiento, el PNDES 2030 ha experimentado una evolución significativa. Inicialmente, se gestó como respuesta a la necesidad de trazar una ruta clara y sostenible para el desarrollo económico y social del país en el horizonte temporal hasta el 2030. En sus etapas iniciales, se caracterizó por un proceso extensivo de consulta, investigación y análisis, que involucró a diversos sectores y actores de la sociedad cubana y se nutrió de experiencias internacionales relevantes.

Con el transcurso del tiempo, el PNDES 2030 ha evolucionado hacia la puesta en marcha de sus objetivos y líneas estratégicas. Se han identificado programas y proyectos y se han definido marcos de acción específicos en áreas clave vinculadas a los Macroprogramas (MP), constituidos a partir de los seis ejes estratégicos. Esta evolución ha estado marcada, al mismo tiempo, por un esfuerzo continuo de alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, al ser un compromiso del Estado cubano.

Este sistema de gestión de gobierno para la implementación del PNDES 2030 basado en Macroprogramas, ha requerido de ejercicios de priorización de objetivos, así como de la identificación de indicadores que permitan monitorear los avances y enfrentar los principales desafíos. En todo este esfuerzo, se ha producido un diálogo entre los diversos actores de la sociedad, con un marcado protagonismo de las alianzas entre la academia y los decisores, no solo en la formulación de los diagnósticos de partida, sino también en el diseño e implementación de los Macroprogramas, sus programas y proyectos.

En el caso específico del Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social, desde los inicios se incorporaron expertos de diversas instituciones de la administración pública, así como de instituciones académicas a su secretaría técnica. El objetivo de este trabajo es –precisamente– explicar los resultados del proceso, sobre la base de la metodología empleada para la construcción de consensos y los principales cambios observados a partir del diálogo. Para ello, se han elaborado tres apartados, los cuales abordan, respectivamente: elementos conceptuales de partida sobre la planificación del desarrollo; la caracterización del PNDES 2030; y los resultados alcanzados en el proceso de diálogo academia-política en el marco del Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social.

#### La planificación del desarrollo: apuntes conceptuales

En las sociedades contemporáneas, la planificación para el desarrollo, como disciplina, forma parte de una amplia familia de materias afines, como la administración, la gestión y las políticas públicas entre las más importantes. Con énfasis y fundamentos diferentes, y herramientas peculiares, todas comparten los desafíos de contribuir a la construcción de acuerdos y la organización de acciones colectivas.

De este modo, la planificación del desarrollo puede interpretarse como el compromiso gubernamental de involucrar a todos los sectores de la sociedad en la satisfacción de las necesidades básicas de la población (Huertas, 2017). Debe reconocerse como un medio para lograr colectivamente niveles de vida dignos, para lo cual es imprescindible un consenso acerca de lo que la población entiende por desarrollo, a fin de que este pueda materializarse en la institución pública más importante dentro

de la estructura del Estado. Esto último supone que la producción nacional esté respaldada por la existencia de instituciones públicas transparentes que operen en virtud de la ética del desarrollo.

La planificación define el tipo de sociedad deseada, fijando su dirección, sus caminos y el modo de implantarlos. Es necesario tener poder de decisión y la voluntad política para ejecutar, pues se considera que existe una relación estrecha entre planificación y liderazgo (quien planifica, dirige y quien dirige, planifica). Al mismo tiempo, la planificación tiene que orientarse hacia cambios y resultados. Debe imprimir la imagen del futuro en el presente y, aunque el futuro sea incierto, ofrecer alternativas (Saavedra y otros, 2001). Este plan tendría que ser el resultado de un ejercicio de concertación pública entre los diferentes estamentos y sectores del Estado-nación, en donde se identifiquen los objetivos nacionales a cumplir en un lapso determinado, lo que se convertirá en la garantía de que el desarrollo pretendido en tal instrumento sea el reflejo del sentir nacional y no la prepotencia de intereses particulares (Huertas, 2017). La planificación contemporánea exige procesos participativos en sus diversas fases de elaboración, implementación y evaluación (Máttar y Cuervo, 2017).

De lo anterior se desprende que el proceso de planificación requiere la participación e intervención activa de los diferentes actores políticos, económicos y sociales cuando se trata de grupos y organizaciones. Se necesita capacidad de concertación, entendida como la habilidad para conciliar intereses y propósitos diversos. Por ello, la planificación exige una autoridad capaz de arbitrar los diversos intereses y propósitos que tienen los diferentes actores.

Tal y como señala Tauber (2011), en tanto la sociedad contemporánea se orienta hacia un estilo de desarrollo sistémico, sinérgico, inclusivo y sustentable, que busca la conservación ambiental, el crecimiento económico, la identidad cultural, la transparencia política y la equidad social, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores de las comunidades y sus organizaciones, la importancia y necesidad de la planificación tiende a aumentar, como instrumento fundamental para orientar el futuro.

Como respuesta a estructuras de poder muy concentradas, dinámicas económicas no siempre competitivas en el mercado internacional, instituciones estatales relativamente débiles y poco legítimas, problemas de violencia, inseguridad ciudadana y exclusión social (desigualdad y pobreza), niveles de participación ciudadana limitados e irregulares y mecanismos incompletos de reconocimiento institucional de las identidades culturales en las naciones subdesarrolladas, la participación ciudadana y las movilizaciones sociales buscan ampliar sus espacios (Máttar y Cuervo, 2017), lo cual se va favoreciendo en la medida en que se promueva la democratización, el acceso a la educación y a las tecnologías de la información y comunicación. En este sentido, la transparencia, la participación y la colaboración constituyen principios básicos de la planificación del desarrollo.

De acuerdo con Saavedra y otros (2001), la planificación del desarrollo busca darle coherencia, congruencia, racionalidad, rumbo y dirección a la gestión gubernamental, legitimada a través de la participación y concertación con los diferentes actores que conforman la sociedad. Sin embargo, la acción social gubernamental tiene un carácter planificado solo cuando es consecuencia de un esfuerzo consciente de anticipación al futuro, de reducción de los márgenes de incertidumbre, de incoherencias

e incongruencias que la afectan, y que, además, legitime los medios adecuados para el logro de esa situación futura deseada y posible. Ello es diferente al andar errático de una administración que solo considera un conjunto de acciones rutinarias sin visión de futuro.

Como resultado, los países deben contar con un plan o estrategia de desarrollo nacional, que constituya el marco jurídico y administrativo a través del cual puedan materializarse los objetivos y metas del desarrollo; «porque el desarrollo es un derecho de toda nación y su consecución debe ser un objetivo del ámbito global, indistintamente de ideologías, razas, religiones o regímenes políticos» (Huertas, 2017, p. 21). Dicho plan debe ser flexible, sobre la base de tener la capacidad de realizar ajustes y cambios en el proceso, con innovación, creatividad y actitud dinámica, anticipativa, participativa y prospectiva; pero también lo suficientemente rígido para no permitir manipulación alguna por intereses individuales y colectivos contrarios al interés social.

Por consiguiente, la planificación es un proceso que se realiza durante un tiempo (horizonte de planificación) y en un espacio dado, con métodos, instrumentos y recursos determinados y que implica tener visión, entendida esta como la representación mental o imagen-objetivo del futuro deseado y posible (Saavedra y otros, 2001). La visión debe expresar las aspiraciones fundamentales de los diferentes actores, ser alcanzable y definir la dirección del proceso de cambio.

Al decir de Martínez (1981), el plan o la estrategia de desarrollo consiste, en primer lugar, en la concepción de los objetivos del desarrollo socioeconómico y científico-técnico del país y en la fundamentación de la política social, técnica y económica perspectiva; en segundo lugar, en la determinación del

programa de acción, de las vías de solución a los problemas del desarrollo, incluyendo las transformaciones necesarias en la base técnico-material, en la estructura de la producción y en las relaciones económicas y sociales. Como se aprecia, esta rebasa el ámbito económico y trasciende a los planos político y social, definiendo los grandes objetivos sociales, políticos y humanos de la sociedad que la concibe.

Para Cuba, que enfrenta el reto de alcanzar el desarrollo a través de la construcción del socialismo, en un contexto nacional agravado por la crisis económica de los últimos años con sus correspondientes impactos en el panorama social, y un mundo dominado por las relaciones capitalistas de producción y Estados Unidos, quien desde hace más de un siglo ha pretendido mantener la sujeción política y económica del país a sus intereses, los aspectos abordados en este apartado resultan de vital importancia. En este sentido, contar con un plan nacional que oriente los esfuerzos de toda la sociedad hacia los objetivos y metas deseados, se convierte en una prioridad. Para ello, el diálogo multiactoral y multinivel constituye un fundamento esencial.

### El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030

En abril de 2016 fueron aprobadas las Bases del PNDES 2030, definiéndose las prioridades del desarrollo (PCC, 2017). Para mejorar este documento, se llevó a cabo un extenso proceso de consulta popular con directivos y representantes de organizaciones sociales y diversos sectores de la sociedad civil cubana. Este proceso culminó con su aprobación en el III Pleno del Comité Central del PCC en mayo de 2017 y el respaldo por parte de la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1ro. de

junio de ese mismo año, marcando el fin de la primera etapa de elaboración del PNDES 2030.

En septiembre se emitió el Decreto Presidencial No. 19, que estableció la estructura para la segunda etapa del proceso de elaboración del PNDES 2030. Según este decreto, actualizado en 2018 mediante el Decreto Presidencial No. 28, la Comisión Gubernamental a cargo se conformó por un Grupo de Dirección, un Grupo Coordinador y nueve Grupos de Trabajo relacionados con los Ejes Temáticos definidos en las Bases del PNDES 2030. El Grupo de Dirección del PNDES 2030 está encargado de liderar y llevar a cabo su implementación, respaldando los resultados logrados.

El PNDES 2030 se establece como el documento principal del Sistema Nacional de Planificación e incluye estrategias, objetivos y acciones generales en los ámbitos económico, social y político, concebidos de manera integral y coherente para guiar la dirección del desarrollo y resolver los desequilibrios estructurales de la economía con una visión estratégica y consensuada a mediano y largo plazo. Establece los caminos y estrategias para alcanzar la *Visión de la Nación* (PCC, 2017): soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible.

El Ministerio de Economía y Planificación (MEP), como responsable del proceso de planificación de la economía nacional, está a cargo de liderar su elaboración e implementación, en colaboración con el resto de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), entidades nacionales y centros de investigación que forman parte de los grupos de trabajo creados para tal fin. Dado su carácter estratégico y orientador, requiere de la planificación anual para su ejecución. Las metas de mediano y largo plazos establecidas tienen su expresión en

los planes anuales, que constituyen el nivel más operativo y donde se llevan a cabo las líneas de acción concebidas.

El PNDES 2030 busca garantizar un desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo para el pueblo cubano. Sin embargo, es fundamental que la implementación de la planificación estratégica se lleve a cabo de manera continuada y adaptable, incorporando retroalimentación constante. Se puede decir que, para materializar con éxito el PNDES 2030, es imprescindible una planificación estratégica dinámica, participativa y orientada a resultados, que se adapte a las circunstancias cambiantes y fomente la innovación en la consecución de los objetivos nacionales.

El proceso de desarrollo impacta de manera directa en la sociedad en la que ocurre. Es esencial enfocarse en entender los efectos socialmente deseables de este desarrollo y establecer metas en relación con ellos. Asimismo, es crucial promover un cambio estructural que se ajuste a esta realidad y que permita alcanzar niveles de productividad laboral y de ingresos personales que hagan manejable la situación demográfica, integrando todo ello en la estrategia de desarrollo. En cualquier análisis de esta envergadura, es imprescindible considerar el papel del territorio, el cual constituye una base fundamental en la organización y gestión del desarrollo para cualquier país. A su vez, se requiere de marcos regulatorios e institucionales adecuados que deriven en un gobierno más eficaz. Otro de los componentes importantes de la estrategia cubana ha sido la incorporación de la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación, teniendo en cuenta la enorme inversión que en este campo ha realizado la Revolución.

Sobre la base de estos preceptos, se elaboraron los ejes estratégicos, los cuales conforman el núcleo de la definición gene-

ral de la propuesta de desarrollo económico y social y son los portadores del contenido cualitativo esencial de las nuevas transformaciones que demanda la situación actual para alcanzar las metas que se establecen (PCC, 2017). Poseen un carácter transversal por su impacto en la mayoría de las actividades, las ramas y los territorios del país y constituyen las fuerzas motrices que permiten estructurar, concretar e implementar la estrategia de desarrollo y, en consecuencia, alcanzar la *Visión de la Nación*. Esta concepción de los ejes tiene su fundamento en la necesidad de avanzar en la superación de la visión sectorial e institucional que ha predominado en los mecanismos de planificación en el país durante décadas.

Diseñados bajo un enfoque sistémico, que articula la propuesta de desarrollo económico y social hasta el 2030 y contribuye, desde su área de influencia, a la consecución de ese propósito a largo plazo, los seis ejes estratégicos del PNDES 2030 son: 1) Gobierno socialista, eficaz, eficiente y de integración social; 2) Transformación productiva e inserción internacional; 3) Infraestructura; 4) Potencial humano, ciencia, tecnología e innovación; 5) Recursos naturales y medio ambiente; y 6) Desarrollo humano, equidad y justicia social. En torno a estos seis ejes estratégicos se establecieron 22 objetivos generales y 111 objetivos específicos.

Un paso inicial en el desarrollo de un análisis sistémico para una planificación integrada ha sido la conciliación del plan nacional con la Agenda 2030. Cuba asumió el compromiso en el ámbito de las Naciones Unidas de cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Para el país, la Agenda 2030 y sus 17 objetivos representan un compromiso de Estado y una prioridad nacional (Cuba, 2021). Además, la Constitución de la

República de Cuba de 2019 incluye disposiciones que respaldan legalmente el cumplimiento de los ODS.

De este modo, como parte de la elaboración del PNDES 2030 y su alineación con la Agenda 2030, se elaboraron matrices de correlación entre los objetivos generales y específicos de las diversas áreas de desarrollo del PNDES 2030, los Lineamientos de la Política Económica y Social y los ODS, así como los indicadores propuestos en la Agenda 2030.

A finales de 2020, en la implementación del proyecto «Apoyo a la conformación del Marco Nacional Integrado de Financiamiento para los ODS en Cuba» (CIFFRA, por sus siglas en inglés) se realizó un ejercicio de jerarquización de los objetivos del PNDES 2030 y la articulación de la Agenda 2030. La metodología empleada permitió identificar los vínculos entre las metas y estrategias de ambos instrumentos de planificación y realizar un proceso de priorización mediante la identificación de aspectos centrales o críticos (nodos) y sus vínculos (eslabones), base para el establecimiento de las prioridades nacionales de desarrollo. Como resultado, se constata la alta convergencia del PNDES 2030 con la Agenda 2030. Los 17 ODS están asociados con, al menos, uno de los objetivos específicos del PNDES 2030 a nivel de alta o muy alta vinculación.<sup>37</sup>

En la nueva etapa que abarca desde 2020 hasta 2030, se ha introducido en el país un sistema de gestión de gobierno para llevar a cabo el PNDES 2030 y la Agenda 2030. El mismo

---

<sup>37</sup> De los 111 objetivos específicos del PNDES 2030, solo doce no resultan alineados (a nivel alto o muy alto) con ninguno de los ODS. Al mismo tiempo, de las 169 metas de la Agenda 2030, solo cinco no resultan alineadas (a nivel alto o muy alto) con algún objetivo estratégico del PNDES 2030 (Cuba, 2021).

busca integrar las estrategias, políticas y acciones de cada uno de los seis ejes estratégicos del PNDES 2030, representados en Macroprogramas, con los objetivos y metas de la Agenda 2030, adoptando un enfoque multidimensional. Así, todas las acciones que el país implementa, contribuyen al logro de los objetivos y metas de ambos instrumentos de planificación del desarrollo. Para alcanzar los objetivos, metas e indicadores en cada una de las etapas (2019-2021, 2022-2026 y 2027-2030), se definen líneas de acción específicas.

La implementación de este sistema de trabajo tiene como objetivo alinear las visiones con respecto a las prioridades, enfocando la atención en los problemas nacionales de mayor relevancia, más que en las funciones y competencias de las instituciones. Facilita la coordinación y coherencia de las políticas y acciones, permitiendo ofrecer soluciones a problemas complejos desde las diferentes dimensiones del desarrollo, con un enfoque más integral, transversal y estratégico. Permite, asimismo, superar visiones de corto plazo en la solución de problemas que —generalmente— requieren horizontes temporales de mayor alcance, contribuyendo a flexibilizar conflictos entre lo emergente y lo estratégico. También favorece un lenguaje común, propiciando la comunicación en función de articular las expectativas de todos los actores. Como resultado, se busca construir una institucionalidad más eficaz, inclusiva y transparente, con una participación más amplia de la sociedad.

Cada Macroprograma se integra por programas y proyectos, definiéndose indicadores, objetivos y metas específicas. Los programas representan los cambios necesarios en áreas de gran impacto para alcanzar los objetivos del Macroprograma. Actúan como un mecanismo de coordinación y puesta en marcha de las líneas estratégicas delineadas en el PNDES 2030. Constituyen

un sistema integrado de estrategias, políticas y acciones multidimensionales destinadas a abordar problemas complejos.

Estos programas se conciben a través de la implementación coordinada de un conjunto de proyectos, siguiendo la senda de transformaciones y prioridades definidas en cada etapa del PNDES 2030. Su alcance abarca aspectos económicos, financieros, políticos, sociales, educativos, culturales, medioambientales, científicos y tecnológicos, así como transformaciones institucionales, regulatorias, de gestión y de infraestructura. Por su parte, los proyectos tienen como objetivo alcanzar resultados más específicos que contribuyan a la implementación de los programas. Requieren de un conjunto de capacidades, conocimientos y habilidades especializadas que se definen de forma progresiva para ejecutar cada uno de los programas.<sup>38</sup>

Según el Decreto Presidencial 261 de 2021, estos programas y proyectos comprenden los elementos fundamentales del PNDES 2030, la Estrategia Económico-Social para el Impulso de la Economía y el Enfrentamiento a la Crisis Mundial Provocada por la COVID-19, la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, así como las respuestas de los organismos, entidades del sistema empresarial, representantes de organizaciones políticas y de masas, territorios, universidades, centros de investigación y los com-

---

<sup>38</sup> Cada eje estratégico está representado por un Macroprograma: Institucionalidad y Macroeconomía, abarca 6 programas y 27 proyectos; Transformación Productiva e Inserción Internacional, con 6 programas y 24 proyectos; Infraestructura cuenta con 5 programas y 11 proyectos; Potencial Humano, Ciencia, Tecnología e Innovación comprende 2 programas y 11 proyectos; Recursos Naturales y Medio Ambiente recoge 2 programas y 9 proyectos; y Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social, incluye 6 programas y 16 proyectos.

ponentes vinculados a los programas de Ciencia y Tecnología a nivel nacional, sectorial y territorial.

### Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social

El proceso de elaboración del Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social estuvo conducido por la secretaría técnica (ST), integrada por expertos del MEP, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), del Ministerio de Salud Pública (MINSAP) y de diversas entidades académicas.<sup>39</sup> Para ello, se compartieron disímiles espacios de debate y construcción colectiva, tanto al interior de la propia ST, como de conjunto con los principales organismos de la administración pública y organizaciones sociales vinculadas a las temáticas que aborda el MP. Los más relevantes, adicionalmente a los ya mencionados, fueron el Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Educación Superior (MES), el Ministerio de Cultura (MINCULT), el Instituto de Deportes, Educación Física y Recreación (INDER), el Ministerio de Comercio Interior (MINCIN), el Instituto de Ordenamiento Territorial y Urbano (INOTU), el Ministerio de Finanzas y Precios (MFP) y la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). En estas instituciones se concentra la dirección de los programas y proyectos que conforman el MP.

Uno de los resultados más relevantes de este proceso fue la construcción de consensos en torno a las definiciones y premisas conceptuales sobre las que se fundamentó el diseño del MP, a partir de las cuales se derivaron sus objetivos e indicadores,

---

<sup>39</sup> Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Facultad de Economía, Facultad de Derecho y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba), todas pertenecientes a la Universidad de La Habana.

así como los programas y proyectos. Este proceso implicó, además, la identificación de las fuentes de datos, la línea base de dichos indicadores, las metas propuestas para 2030 y las brechas operativas.

Entre las visiones que se contrapusieron en el debate resaltan la visión integral frente a la visión sectorial predominante en la institucionalidad cubana de las últimas décadas, en lo fundamental, en algunos organismos en los que fue más complejo avanzar hacia un enfoque más horizontal; el enfoque de equidad limitado o completo; la variable posición crítica con relación a los problemas sociales analizados y las propuestas de solución a los mismos; y la visión estratégica frente a una visión cortoplacista y de emergencias. Uno de los organismos aportó el enfoque de población a los análisis realizados. Como propuestas de solución se adoptó diseñar, implementar y evaluar el MP con enfoques integrales y, al mismo tiempo, mantener proyectos institucionales sectoriales ya existentes. Esto último fue una cuestión muy debatida, que mostró posiciones contrapuestas; mantener planes y estilos de trabajo tradicionales a contrapelo de su posible efecto en la situación de equidad, o implementar programas integrales que requieren una colaboración interinstitucional.

Así, se asumió una concepción integradora del desarrollo humano, que incorpora el enfoque de equidad y justicia social en todos los programas y proyectos concebidos, focalizando las funciones y competencias de las instituciones en la atención a las principales problemáticas sociales. Se incluyeron programas sectoriales ya existentes, rediseñados en función de los objetivos del MP, así como otros programas y proyectos de nueva crea-

ción<sup>40</sup> que permiten ofrecer soluciones con mayor integralidad, intersectorialidad, transversalidad y enfoque estratégico. Consecuentemente con lo anterior, se consensuaron las siguientes premisas:

- Garantizar integralidad e intersectorialidad de acciones.
- Combinar universalidad y focalización (diferenciación) de políticas sociales.
- Incorporar enfoques transversales: género, edad, color de la piel, territorio y otros atributos.
- Reconocer la diversidad.
- Trascender el asistencialismo y promover acciones que refuercen recursos y capacidades.
- Conciliar equidad y justicia social con crecimiento económico y eficiencia.
- Fomentar enfoques participativos en el diseño, ejecución y evaluación.
- Garantizar mecanismos e instrumentos efectivos para monitoreo y evaluación.

Por su parte, los objetivos del MP se sintetizaron en:

1. Elevar la calidad de vida de las personas con equidad y justicia social.

---

<sup>40</sup> Otro elemento importante surgido en el marco de esta nueva etapa de diálogos para la innovación en las formas de gestión del PNDES fue la política de atención a situaciones de vulnerabilidad. Se desarrolló mediante un proceso de diseño participativo entre el funcionariado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, universidades, centros de investigación, centro de asistencia técnica a gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y proyectos comunitarios. Dicho proceso fue documentado en un artículo del primer texto elaborado por el Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogo academia-política» (Zabala, Fundora y Peñate, 2022).

2. Reducir las inequidades socio-económicas entre personas, familias, hogares y grupos; así como las desigualdades territoriales.

3. Reducir situaciones de vulnerabilidad que limitan la capacidad de las personas, familia, hogares y grupos para enfrentar amenazas y aprovechar oportunidades.

4. Garantizar trabajo digno que satisfaga las necesidades de quienes trabajan y su familia.

5. Elevar la participación efectiva de las personas en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida económica, política, social y cultural.

6. Garantizar el uso eficiente, efectivo y eficaz de los presupuestos sociales.

7. Fomentar la formación de valores, prácticas y actitudes que contribuyan al logro de la equidad y la justicia social.

Los espacios de diálogo de la ST se desarrollaron en el MEP, con una frecuencia semanal durante los años 2020-2022, una parte del período bajo las condiciones que impuso la epidemia de COVID-19 y, a partir de 2021, con la implementación de la Tarea Ordenamiento, con efectos importantes en la situación de equidad. Fueron espacios a puertas cerradas, con invitados ocasionales y, generalmente, con un participante por cada organismo, con excepción del MEP. Las condiciones logísticas tuvieron un adecuado nivel de aseguramiento.

La metodología empleada se basó en la realización de sesiones técnicas de trabajo y de talleres de discusión y espacios de diálogo. Los intercambios en el seno de la ST tuvieron un formato tradicional de reunión; en los talleres de discusión y espacios de diálogo se interactuó de manera directa con decisores y funcionarios de las instituciones públicas. Se fueron presentando cada uno de los programas y proyectos en la ST

y, posteriormente, en los consejos de dirección de los OACEs responsables de estos. Se participó, asimismo, en sesiones de los Consejos Técnicos Asesores de los ministerios más involucrados.

En las sesiones del Consejo Interinstitucional del MP (constituidos por OACEs, órganos, entidades, organizaciones, universidades y centros de investigación), el tipo de participación fue variable, según temas, predominando un estilo burocrático (chequeo y aprobación de acuerdos, cronogramas, metas, etc.). En el caso de las sesiones de la ST, predominó un estilo participativo, con propuestas diversas en los diversos temas abordados (definición de bases conceptuales y metodológicas, indicadores, metas, diseño de programas y proyectos, articulación con otros MP, análisis de brechas).

Los principales consensos giraron en torno a: defender una perspectiva estratégica en la concepción del MP, sus programas y proyectos; incorporar el enfoque de integralidad e intersectorialidad, así como transversalizar el enfoque de equidad; la selección de indicadores trazadores, orientados a la medición de resultados y la necesidad de avanzar en el desglose de indicadores por sexo, color de la piel, edad, personas con discapacidad, territorio, nivel de ingreso monetario y desde la perspectiva de los cuidados.

Por su parte, los principales disensos fueron: la cantidad, pertinencia y accesibilidad de los indicadores y, consecuentemente, el acceso y uso de información estadística de calidad; el ajuste de las metas para cada período; la gobernanza de los proyectos y su implementación territorial, así como sus fuentes de financiamiento; la inclusión de los criterios de los beneficiarios sobre la calidad de los servicios, la medición del grado de satisfacción de los usuarios; la transición de una planificación

sectorializada a una intersectorial; y el sistema de monitoreo y evaluación del MP.

En temas específicos de los programas y proyectos, los disensos estuvieron en la concepción del proyecto Esquemas de asignaciones monetarias y no monetarias a la población; la articulación del Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres, el Programa Nacional contra el racismo y la discriminación racial y la Política para la Atención a la Dinámica Demográfica con el MP, decidiéndose finalmente que los dos primeros formaran parte del MP; la definición de «vivienda adecuada» en el proyecto Mejoramiento de las condiciones del hábitat; y el reconocimiento al trabajo de cuidados no remunerado. Con relación a esto último, si bien la propuesta original de la ST fue incluir un programa de cuidados (Sistema integral de cuidados), no se logró el consenso suficiente con posterioridad en el Consejo Interinstitucional para su inclusión como un programa independiente.

De este modo, puede decirse que los principales cambios observados a partir del diálogo fueron:

- Apertura a enfoques de equidad, interseccionalidad e integralidad en el abordaje de los problemas.

- Visibilización de brechas de equidad existentes en la sociedad cubana.

- Mejor aprovechamiento de la evidencia científica y las estadísticas nacionales para la toma de decisiones informadas, impulso de nuevos procesos de gestión de conocimiento.

- Modificación en las soluciones propuestas inicialmente.

- Desarrollo de más capacidades en el funcionariado para diseñar proyectos y programas con enfoque de equidad.

– Identificación de la necesidad de medir los resultados (indicadores) y mejorar los instrumentos existentes para captarlos o desarrollar nuevos instrumentos.

– Alineación con documentos rectores del proceso de Actualización del Modelo de desarrollo económico y social del país.

– Soluciones más focalizadas y diferenciadoras.

– Nuevas alianzas (colaboración con Consejos Técnicos Asesores, participación en talleres y otras actividades científicas).

Consecuentemente, los principales beneficios derivados del diálogo fueron lograr un mayor acercamiento academia-gobierno que permitió elevar los niveles de sensibilización y visibilización de las complejidades y contradicciones presentes en la realidad cubana actual, relacionadas con el desarrollo humano, la equidad y la justicia social. Como resultado, quedó elaborado el MP, con sus cuatro nuevos programas diseñados y sus 16 proyectos; se incluyeron dos programas que ya existían; y se incorporaron de manera transversal los principales elementos de la política para la atención a la dinámica demográfica (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Programas y proyectos del Macroprograma**

Acceso y calidad de los servicios sociales	Perfeccionamiento continuo del Sistema de Educación General
	Perfeccionamiento continuo del Sistema de Educación Superior
	Desarrollo y calidad de los sistemas y servicios de salud
	Desarrollo cultural
	Deportes y educación física
	Recreación y uso del tiempo libre
Mejoramiento de las condiciones de vida	Consumo de alimentos

	Consumo de productos y servicios no alimenticios
	Desarrollo y acceso a los medicamentos y a la Medicina Natural y Tradicional
	Condiciones de habitat
	Esquemas de asignaciones monetarias y no monetarias a la población
Trabajo Digno	Promoción y acceso a empleo de calidad
	Trabajo no remunerado
	Cobertura y sostenibilidad del sistema de seguridad social
Prevención Social y Atención a las Vulnerabilidades	Atención a infantes, adolescentes y jóvenes en situación de riesgo
	Transformación integral de comunidades, grupos, familias/hogares y personas en situación de vulnerabilidad
Programa Nacional para el adelanto de las mujeres	
Programa Nacional contra el racismo y la discriminación racial	

Fuente: Elaboración propia.

El programa de Acceso y calidad de los servicios sociales, se diseñó a partir de la identificación de brechas sociales que conllevan al desigual aprovechamiento de las oportunidades que brindan las políticas sociales universales, impactando en el acceso equitativo a los servicios sociales. Prevé la consolidación de las conquistas sociales de la Revolución, con elevados niveles de calidad en los servicios que se prestan.

El de Mejoramiento de las condiciones de vida se diseñó a partir de la importancia de mejorar las condiciones de vida de las personas con enfoque universal integral sensible a las diferencias socioeconómicas y territoriales, promoviendo soluciones a las necesidades básicas insatisfechas de las personas,

hogares y comunidades. Se fundamenta en la necesidad de garantizar un crecimiento sostenido del consumo, su diversificación y elevación de la calidad, teniendo en cuenta los requerimientos, expectativas y preferencias de los diferentes grupos sociales.

El de Trabajo Digno, se elaboró sobre la base de la importancia de que el trabajo se convierta en motivo de realización personal para cada ciudadano, que constituya la fuente principal de prosperidad y bienestar del trabajador y su familia. Prevé favorecer la incorporación al empleo de las personas en condiciones de trabajar, así como el reconocimiento y apoyo al trabajo de cuidados y no remunerado.

Mientras que el de Prevención Social y Atención a las Vulnerabilidades, quedó diseñado a partir de la necesidad de prevenir, atender y transformar situaciones de vulnerabilidad de personas, familias, grupos y comunidades que limitan el aprovechamiento de las oportunidades. Prevé impulsar su inclusión económica, política y social, promoviendo acciones que refuercen recursos y capacidades.

Al propio tiempo, como resultado relevante de este proceso, se generaron nuevos espacios de diálogos en el marco de actuación de la Red de Políticas sociales de la UH, los Seminarios Permanentes de Políticas Sociales, la Red Nacional de Cuidados y sus trabajos conjuntos con el MTSS.

### Reflexiones finales

Los procesos de diálogo academia-gobierno que tuvieron lugar con vistas al diseño del Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social, reafirman la importancia de la planificación estratégica, de la responsabilidad de los actores

sociales en su desarrollo y de la participación activa, horizontal y crítica en los debates.

El diseño de este Macroprograma puso de manifiesto la posibilidad de lograr consensos en temas relevantes, tales como equidad, justicia social, integralidad, intersectorialidad, universalismo con sensibilidad a las diferencias, enfoques interseccionales, desarrollo de capacidades, articulación de equidad y eficiencia económica. Los disensos observados en cuanto al enfoque del problema, sus causas y las propuestas de soluciones, así como el tipo de participación y la gobernanza, se relacionan básicamente con el tipo de actor — academia o gobierno— y la institución de pertenencia. Las brechas por color de la piel y las situaciones de pobreza fueron las más difíciles de trabajar e incluir en la construcción de líneas base. Otro desafío identificado desde el inicio y poco resuelto fue la desconcentración de los procesos de diálogo del nivel nacional y de actores residentes en la capital. El desplazamiento espacial restrictivo que impuso la pandemia para evitar la propagación de la COVID -19, las dificultades de conexión, y retos en la convocatoria y movilización de los actores locales, obstaculizaron las contribuciones que puede hacer un diálogo multinivel.

El avance logrado en el diseño del Macroprograma, sus programas y proyectos, no alcanzó el mismo nivel en la elaboración de sistemas de monitoreo y evaluación de los programas y proyectos, por razones de tiempo y de la limitada formación de los actores en torno a este importante tema. Se adiciona el reto de una adecuada Estrategia de Comunicación para compartir los procesos y sus resultados, así como recibir retroalimentación de más actores y más niveles.

## Referencias bibliográficas

CUBA: *Informe Nacional Voluntario Cuba 2021*.

FUNDORA, GEYDIS Y ZABALA, MARÍA DEL CARMEN: «Diálogo en torno a las vulnerabilidades. Proceso de construcción de una política para su atención en Cuba», en Zabala, María del Carmen; Fundora, Geydis y Peñate, Ana Isabel (coord.): *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogo multiactorales*, Editorial Acuario, La Habana, 2022, pp. 36-67.

HUERTAS, JUAN DAVID: «La planeación del desarrollo: de los conceptos a la técnica», *Administración y Desarrollo*, 47(2), 2017, pp. 10-22, <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/95/pdf>

MARTÍNEZ, FRANCISCO: *Hacia una estrategia de desarrollo económico y social de Cuba hasta el año 2000. II Congreso de los Economistas del Tercer Mundo*, La Habana, Palacio de las Convenciones, 1981.

MÁTTAR, JORGE Y CUERVO, LUIS MAURICIO: *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, No. 148 (LC/PUB.2017/16-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42139-planificacion-desarrollo-america-latina-caribe-enfoques-experiencias>

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*, Documentos del VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2017.

SAAVEDRA, RUTH Y OTROS: *Planificación del desarrollo*, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001, [https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/publication/field\\_attached\\_file/pdf-\\_planificacion\\_del\\_desarrollo\\_-\\_pag.-web-11-15.pdf](https://www.utadeo.edu.co/sites/tadeo/files/node/publication/field_attached_file/pdf-_planificacion_del_desarrollo_-_pag.-web-11-15.pdf)

TAUBER, FERNANDO: «El desarrollo y su planificación: evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos», *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 1(5), 2011, pp. 85-94, <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/12501>

## **Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial: diálogos entre gobierno, academia y activismo**

María del Carmen Zabala Argüelles

Geydis Elena Fundora Nevot

Teresa Viera Hernández

### **Introducción**

Los diálogos sobre políticas contra el racismo y la discriminación racial se han intensificado en el siglo XXI. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y demás formas conexas de intolerancia a nivel mundial, celebrada en Durban, del 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001, marcó un hito en la historia de construcción de este tipo de políticas a partir de diálogos multiactor, además de salidas más prácticas y concretas para materializar la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, aprobada por Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965.

Contó con la participación de 191 Estados, más Palestina; organizaciones con invitación especial como observadores, entre ellas, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo, Comité Internacional de la Cruz Roja, Comité Jurídico Consultivo Asiático-Africano, Comunidad Andina, Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, Comunidad Europea, Consejo de Europa, Federación Internacional de

Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Liga de los Estados Árabes, Orden Soberana y Militar de Malta, Organización de la Conferencia Islámica, Organización de la Unidad Africana, Organización de los Estados Americanos, Organización Internacional de la Comunidad de Habla Francesa, Organización Internacional para las Migraciones, Secretaría del Commonwealth; y organizaciones intergubernamentales como el Comité Olímpico Internacional.

Se adicionaron organismos especializados como: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Organización Internacional del Trabajo, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Organización Mundial de la Salud; programas y fondos de las Naciones Unidas como Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; otras entidades de este organismo como el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), Universidad de las Naciones Unidas; institutos de investigación y capacitación como Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social e Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones; comisiones regionales como Comisión Económica para África, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para Asia Occidental y Comisión Económica para Europa; así como órganos y mecanismos de derechos humanos internacionales y nacionales.

De estos diálogos derivaron la Declaración y el Programa de Acción de Durban, con un repertorio de acciones en calidad de referentes para construir políticas públicas nacionales como leyes; planes de acción integrales a nivel nacional; educación y concienciación; procesamiento de quienes cometen actos racistas; medidas y reparación efectivas para las víctimas; investigación y registro de datos desglosados; medidas para compensar incitaciones al odio en los medios de comunicación y en Internet y medidas de acción afirmativa para lograr la igualdad de oportunidades.

Otros espacios de diálogo giran en torno a sus procesos de seguimiento y la regionalización de los planes de acción, donde se incluye el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban.

Otro hito importante fue la declaración del *Decenio Internacional de los afrodescendientes*, entre 2015 y 2024, que generó diversos encuentros y procesos de diálogo, aunque las valoraciones sobre su impacto no son muy positivas. De hecho, la finalización del decenio, la inconformidad con los resultados alcanzados, y la necesidad de una celeridad en la aplicación de medidas gubernamentales por parte de los Estados que han suscrito estos instrumentos, ha hecho que diversos colectivos y líderes internacionales<sup>41</sup> promuevan nuevos espacios como el Foro Permanente de Afrodescendientes,<sup>42</sup> creado en 2021 como mecanismo consultivo y plataforma para fomentar y proteger

---

<sup>41</sup> Destacan mujeres latinoamericanas como la afrocostarricense Epsy Alejandra Campbell Barr, vicepresidenta de Costa Rica entre 2018 y 2022 (primera en América Latina en este cargo), y la afrocolombiana y vicepresidenta de Colombia desde 2022, Francia Márquez.

<sup>42</sup> <https://www.un.org/es/observances/decade-people-african-descent/permanent-forum>

derechos, así como mejorar la calidad de vida de las personas afrodescendientes.

Estos procesos de diálogo donde han participado los Estados miembros, las entidades de Naciones Unidas y centenares de representantes de la sociedad civil de más de 85 países han versado sobre lucha contra el racismo sistémico, la justicia climática, la justicia reparadora y la igualdad para todos los afrodescendientes en su primera sesión; y justicia reparadora global; panafricanismo; migración transnacional; recopilación de datos para reconocer y abordar el racismo sistémico y estructural; y salud, bienestar y trauma intergeneracional en su segunda sesión. Además, han estado acompañados de 60 eventos paralelos en 2023 y la participación en línea de más personas.

En este escenario, también han surgido en Cuba procesos de diálogo en torno a políticas para superar el racismo, la discriminación racial y sus efectos como las brechas racializadas. Para su estudio se ha recopilado información como relatorías de los seminarios y talleres, artículos científicos sobre estos procesos y sus resultados, memoria gráfica y audiovisual de los encuentros y la ficha para la sistematización de información sobre procesos de diálogo, elaborada por el Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel».

### Contexto cubano

A pesar de las profundas transformaciones sociales, económicas y políticas realizadas a partir de 1959, que favorecieron la equidad e integración social de toda la población —entre ellas la eliminación del racismo institucionalizado— y los cambios en la praxis, cultura, ideología y valores en la sociedad, los fenómenos de racismo y discriminación continúan presentes

en Cuba. Los estudios realizados en el país<sup>43</sup> han constatado la existencia de desigualdades en cuanto a: movilidad social, educación, empleo, ingresos, salud y bienestar, desventaja socioeconómica y presencia de racismo y discriminación, las que se refuerzan a partir de las intersecciones entre diferentes dimensiones –género, territorio, edad, clase y otras–. En la reproducción de desventajas asociadas al color de la piel intervienen, además de los causas históricas, factores estructurales y subjetivo-culturales que en sinergia –causalidad recursiva múltiple– reproducen brechas de equidad, vulnerabilidades y discriminaciones múltiples, mediante procesos actuales condicionados por los diferentes puntos de partida de los grupos sociales (Espina et al., 2021).

El reconocimiento de esta compleja problemática ha sido un proceso difícil, que ha enfrentado no pocas resistencias, pero que encuentra respaldo en la política oficial del gobierno, que sostiene principios de equidad, inclusión, justicia social y no discriminación.<sup>44</sup> Para su atención, el Consejo de Ministros de la República de Cuba aprobó el 20 de noviembre de 2019 el Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial, con el propósito de valorar los factores históricos, económicos, estéticos, políticos, sociales, psicológicos y culturales que propician la presencia en la sociedad cubana actual de prejuici-

---

<sup>43</sup> Se sistematizaron 366 estudios sobre desigualdades sociales, así como de informaciones oficiales: estadísticas, documentos programáticos e informes, entre otros, en el período comprendido entre 2008 y 2018. Véase: *Colección Tensión y complicidad entre desigualdades y políticas sociales. Análisis del contexto cubano 2008-2018* (Colectivo de autores, 2020).

<sup>44</sup> Véase: *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2030, Constitución de la República de Cuba aprobada (2019).

cios y prácticas de discriminación racial, así como las fortalezas y oportunidades para su enfrentamiento y eliminación progresiva.

Dos momentos posteriores resultan relevantes: la constitución de las comisiones provinciales del Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial (julio de 2021) y la aprobación del enfoque integral afirmativo por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (15 de septiembre de 2021) como política pública nacional de superación de brechas de equidad racializadas en Cuba; en este enfoque se asume un abordaje multidimensional, intersectorial, multiescala —con énfasis en la territorial—, herramientas proactivas de superación de condiciones de partida desventajosas con sensibilidad a las diferencias, instrumentos afirmativos, perspectiva interseccional y visión de causalidad recursiva múltiple, entre otros elementos innovadores (Espina et al., 2021).

El Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial ha sido insertado en el Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social, uno de los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES 2030). Posee un sistema de gobernanza que involucra diversas instancias<sup>45</sup> y establece: la aplicación del mismo

---

<sup>45</sup> Comisión Nacional (integrada por Ministerio de Cultura, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Ministerio de Educación, Ministerio de Educación Superior, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Justicia, Ministerio de Economía y Planificación, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación, Instituto Cubano de Radio y Televisión [actual Instituto de Información y Comunicación Social], Oficina Nacional de Estadísticas e Información, Fiscalía General de la República y Tribunal Supremo Popular); un Grupo coordinador ejecutivo (presidido por el Ministerio de Cultura e integrado por: Ministerio de Relacio-

a niveles sectorial y territorial; la rendición de cuentas del Estado cubano a la Comisión Nacional por el cumplimiento de los compromisos asumidos con las acciones delineadas en el Programa; la rendición de cuentas de la Comisión Nacional al Parlamento Cubano por el avance en la implementación del Programa y el chequeo sistemático de esta implementación en encuentros sistemáticos con el Presidente de la República, Miguel Díaz-Canel y la viceprimera ministra, Inés María Chapman. También conocido como Programa Color Cubano, es la plataforma de acción común contra la discriminación por color de piel y los prejuicios raciales de la Comisión Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial de Cuba.

La implementación del Programa se materializa a través de acciones contenidas en 11 subprogramas (con indicadores y metas definidos), para actuar sobre las brechas identificadas por el diagnóstico. Estos son: (1) Memoria histórica, (2) Trabajo con los organismos formadores, (3) Medios de comunicación social, (4) Publicaciones, (5) Trabajo del activismo social antirracista, (6) Investigaciones científicas asociadas a la etnicidad y el color de la piel, (7) Abordaje del color de la piel en la política de cuadros, (8) Abordaje del color de la piel en las políticas y realidad del empleo, (9) Hábitat, salud, condiciones y calidad de vida, (10) Ámbito jurídico y (11) Proyección internacional. La implementación incluye, además, los planes territoriales de cada provincia y los planes nacionales de cada Organismo de la Administración Central del Estado.

---

nes Exteriores, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, Unión de Escritores y Artistas de Cuba, Comisión José Antonio Aponte, las Comisiones provinciales y del municipio especial Isla de la Juventud); y un Grupo científico asesor. Participan, además, otras entidades estatales, asociaciones, organizaciones sociales, políticas y de la sociedad civil.

La responsabilidad con la implementación del Programa Nacional, si bien funciona con carácter vinculante para toda la sociedad –respaldado en norma jurídica– la tienen esencialmente las entidades del Estado y el gobierno, que disponen del financiamiento, generalmente asociado al presupuesto del Estado, no solo para el desarrollo de sus acciones, sino también para acompañar a las organizaciones de la sociedad civil, ampliar el alcance nacional e internacional de sus acciones.<sup>46</sup>

A nivel internacional, el desarrollo del Programa se ha nutrido de experiencias llevadas a cabo en países de la región latinoamericana y caribeña; de los compromisos emanados de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Relacionadas de Intolerancia, realizada en Durban en el año 2001; del programa del *Decenio Internacional de los Afrodescendientes* (2014-2024); y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

### Contextos de los diálogos

De todos los diálogos desarrollados en torno a esta problemática se han tomado como referencia para este análisis los siguientes: Discusiones para el diseño y aprobación del enfoque integral afirmativo (Ministerio de Cultura, Consejo de Ministros, 2021), Secretaría técnica del Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social (Ministerio de Economía y Planificación, 2020-2022), Edición 16 del Seminario Permanente de Política Social (FLACSO-Programa Cuba, 21 y 22 de octu-

---

<sup>46</sup> Desde el año 2021 se oficializaron las acciones conjuntas con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), que aportan un monto anual para acompañar acciones puntuales ascendente a 15 000 USD anuales.

bre de 2021), y diversos talleres y coloquios realizados por instituciones académicas y el activismo social cubano antirracista durante los últimos años.

Las discusiones para el diseño y aprobación del enfoque integral afirmativo tuvieron como punto de partida un documento elaborado por cuatro académicas,<sup>47</sup> discutido, primero, en el marco de la Fundación Nicolás Guillén con integrantes de la Comisión Aponte y —posteriormente— sometido a discusión en el Grupo coordinador ejecutivo del Programa. Los diálogos ratificaron la importancia del tema tratado para el contexto cubano actual y la pertinencia del enfoque integral afirmativo para resolver una problemática social compleja. Finalmente, fue aprobado en sesión del Consejo de Ministros en 2021 y se ha impulsado su implementación a través de los nuevos subprogramas que se añadieron a los iniciales. También se amplió el Consejo Científico Asesor del Programa.

En la Secretaría técnica del Macroprograma Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social, integrada por directivos y académicos, las cuestiones más debatidas fueron la inclusión del programa en este Macroprograma, o su permanencia como programa atendido directamente por el presidente de la República, decidiéndose a la postre la integración de ambas condiciones. Otra cuestión muy debatida fue la necesidad de transversalizar en todos los indicadores de acceso y resultados el color de la piel, lo que obtuvo consenso unánime. También se ratificó la importancia de implementar este programa de manera integral con otros programas y proyectos.

En la edición 16 del Seminario Permanente de Política Social, dedicado al tema: *Políticas para la equidad racial*, fueron realiza-

---

<sup>47</sup> Véase: Espina, Zabala, Fundora y Nuñez, 2021.

das presentaciones de académicas y una mesa de expertos con decisores.<sup>48</sup> Entre los temas debatidos se encuentran los siguientes: necesidad de deconstrucción del racismo, importancia de la participación y el activismo social, contexto regional en cuanto a políticas sociales, especificidad de la problemática en el ámbito caribeño, pertinencia de políticas afirmativas, visibilidad de las desigualdades en las estadísticas, importancia de información, comunicación social y cultura, protagonismo comunitario en acciones de transformación, la participación social, relevancia de la cultura y educación para la eliminación del racismo. Asimismo, se desarrolló el Foro virtual Equidad racial y políticas públicas,<sup>49</sup> con el objetivo de promover el intercambio sobre

---

<sup>48</sup> Este espacio es coordinado por FLACSO Cuba y la Red de Políticas Sociales, ambos adscritos a la Universidad de La Habana y con el co-auspicio de la Fundación Friedrich Ebert. Las presentaciones estuvieron a cargo de la Dra. Laís Abramo (Brasil), quien presentó un panorama de la desigualdad social y de las políticas de combate al racismo y promoción de la igualdad racial en la región y las académicas cubanas que elaboraron la propuesta de enfoque integral afirmativo para la política de superación de brechas de equidad racial. En la mesa de expertos intervinieron: Ministerio de Economía y Planificación (MEP), Ministerio de Educación (MINED), Comité Ejecutivo Consejo de Ministros, Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), Ministerio de Cultura (MINCULT), Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) y Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI); también participaron 17 especialistas e investigadores de diferentes instituciones y organizaciones; participaron tres integrantes de la Comisión Nacional contra el racismo y la discriminación racial.

<sup>49</sup> Participaron 23 personas residentes en las provincias Pinar del Río, Ciego de Ávila, Camagüey y La Habana, integrantes de: Comisión Provincial del Programa contra el Racismo y la Discriminación Racial, Comisión Aponte, UNEAC, canales provinciales de televisión, Comité Ruta del Esclavo, filiales provinciales de la Fundación Nicolás Guillén, proyectos culturales y Red Barrial Afrodescendiente, junto a otros varios especialistas.

propuestas de políticas de equidad racial, entre diferentes actores sociales y activistas vinculados al Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial en Cuba. Se debatieron problemáticas diversas relacionadas con las políticas públicas para la equidad racial en los territorios, las brechas y vulnerabilidades que dichas políticas deben atender de forma prioritaria, y los objetivos, acciones e instrumentos que deben ser definidos en esas políticas. Se ratificó el compromiso de trabajar para su solución y la necesidad de contar con mayor información y comunicación para lograr un involucramiento activo, participación y compromiso de la población con las acciones propuestas.

También han sido relevantes diversos talleres y coloquios realizados por instituciones académicas y el activismo social cubano antirracista, entre ellos: Coloquio y Festival Nicolás Guillén, de la fundación homónima, Coloquio Internacional de Estudios sobre Afroamérica del Programa de Estudios sobre Afroamérica de la Casa de las Américas, Coloquio Internacional de Mujeres Afrodescendientes de la Articulación de Mujeres Afrofeministas cubanas, Encuentro Nacional sobre Racialidad, Equidad y Políticas Sociales para el Desarrollo, de Afroatenas, y cursos organizados por la Cátedra de estudios sobre afrodescendencias Nelson Mandela. Otros espacios han sido creados en vínculo con la colaboración internacional — en específico con UNFPA.<sup>50</sup>

### Actores sociales

Diversos actores han intervenido en las discusiones y análisis que condujeron al diseño de estas políticas y su perfec-

---

<sup>50</sup> Taller de concertación del Programa Nacional contra el racismo y la discriminación racial, MINCEX, MINCULT, PNUD, 28 de diciembre de 2022.

cionamiento sistemático: investigadores, escritores, artistas, intelectuales, líderes sociales, con particular protagonismo de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC),<sup>51</sup> la Comisión Aponte y la Fundación Nicolás Guillén; a los que se han sumado también la Academia de Ciencias de Cuba, centros de investigación, la Cátedra Nelson Mandela, el grupo Afroamérica, de la Casa de las Américas, y el activismo social antirracista.

En el caso del diseño del enfoque integral afirmativo y la secretaría técnica del macroprograma Desarrollo humano, equidad y justicia social, con convocatoria gubernamental y a puertas cerradas, la presencia ha sido fundamentalmente de decisores y académicos; en otros espacios realizados a puertas abiertas, han sido invitados integrantes del activismo social antirracista.

Esa participación multiactoral ha sido clave. La academia ha aportado diagnósticos sobre las desigualdades racializadas, los factores que las reproducen, los enfoques y estilos de políticas necesarios para su atención, así como los principios que deben fundamentarlas; los decisores y funcionarios, la visión práctica sobre la gobernanza, institucionalidad y financiamiento de las políticas; el activismo social, la perspectiva desde la situación real de los sujetos implicados, sus necesidades, expectativas, prácticas y el potencial transformativo.

La estrategia de implementación involucra actores de diferentes territorios, sectores socioeconómicos, instituciones, ámbitos interpersonales, educativos, culturales, comunicacionales,

---

<sup>51</sup> Desde la creación en 2001 del Proyecto Color Cubano, y hasta 2009, la UNEAC lo acogió, coordinado por Gisela Arandia, espacio en el cual se realizaron discusiones sobre la problemática racial entre académicos, escritores, artistas y activistas sociales.

entre otros; y espacios de actuación diversos —empleo, educación, vivienda, medios de comunicación, espacios de dirección, etc.—, lo que da cuenta de su diversidad.

Existen consensos en torno a: el reconocimiento de la persistencia de brechas de equidad racializadas y prácticas discriminatorias en la sociedad cubana y la necesidad de diseñar e implementar políticas específicas —entre ellas políticas focalizadas— para elevar el potencial de superación de brechas de equidad racializadas. Sin embargo, aunque se reconoce la necesidad de integridad e intersectorialidad en las acciones, los diferentes planes y estilos de trabajo de los actores involucrados —gobierno, instituciones, organizaciones sociales y políticas, activismo social, academia— limitan el alcance de ese propósito.

Con relación a la información, se comparte la importancia de disponer de fuentes de datos fiables que muestren la situación de los grupos sociales según el color de la piel; sin embargo, no todos los organismos e instituciones implicados incorporan esta variable en sus registros oficiales y, por otro lado, no en todos los casos se brinda acceso a las informaciones existentes.

En otras cuestiones se aprecian diferentes posiciones, dudas y algunos disensos: los criterios de identificación de la población beneficiaria<sup>52</sup> y su participación en el desarrollo del programa, cómo insertar las acciones en las Estrategias de Desarrollo Municipal acorde a las problemáticas existentes en cada territorio, las prioridades —según los recursos disponibles—

---

<sup>52</sup> Los Censos de Población y Viviendas de Cuba asumen el término color de la piel —sin considerar otro atributo biológico— captado mediante autoclasificación. Según Marcheco (2015, p. xii), es la característica que «se considera más significativamente para asociar a individuos con “razas”».

para actuar sobre las situaciones de desventaja y sus causas, la utilización de instrumentos afirmativos, en particular los indirectos.

Respecto a la categoría afrodescendiente existen disensos. Desde la academia y, en especial desde el activismo antirracista, se valora su aporte en el análisis de las desventajas y sus causas, así como su presencia en los compromisos internacionales; los organismos e instituciones estatales no la consideran aplicable a la realidad cubana.<sup>53</sup>

### Metodologías, participación y dinámicas

En términos metodológicos, los procesos de diálogo han sido concebidos de maneras diversas. Las reuniones con directivos y funcionarios en espacios institucionales formales se han realizado de manera tradicional, a partir de una agenda contenitiva de las cuestiones a tratar, se discute sobre ellas y se adoptan acuerdos. Los talleres, seminarios y coloquios han utilizado metodologías participativas que han permitido mayor horizontalidad y dialogicidad, aunque en ocasiones no se concretan los acuerdos.

En estos últimos, la facilitación de los procesos de diálogo, a cargo de investigadores o activistas sociales con experiencia previa en ese rol, ha permitido un desarrollo adecuado de los procesos, favoreciendo la construcción colectiva de conocimien-

---

<sup>53</sup> La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Relacionadas de Intolerancia, realizada en Durban en el año 2001, reconoció que la esclavitud fue una causa directa de la pobreza y la marginalización extensiva de los afrodescendientes en la región latinoamericana. Ha sido asumida por los movimientos afrodescendientes y respaldada en el programa del *Decenio Internacional de los Afrodescendientes* (2015-2024).

tos y la participación en igualdad de condiciones de los actores presentes.

La participación de los actores ha sido también diversa y relacionada con los roles que se desempeñan en cada espacio; en general ha sido crítica y propositiva; los roles como expositor u oyente se han intercambiado, según los momentos del debate.

En cuanto a las dinámicas de interacción, además de los consensos y disensos señalados previamente, se observa que son los activistas sociales, la academia y las personas negras y mulatas —con independencia de sus roles—, quienes asumen una posición más crítica sobre la problemática racial, en cuanto a sus causas, manifestaciones y efectos en la vida personal, comunitaria y del país.

### Cambios observados y resultados del diálogo

Con excepción de la academia y el activismo social, sensibilizados previamente con la problemática racial, se aprecia menor sensibilidad hacia el tema en otros actores. Se constata la apertura a nuevas formas de analizar el problema —por ejemplo, su visión multidimensional e interseccional— y a nuevos enfoques para su atención, como el enfoque integral afirmativo, que modifica el enfoque sectorial de estilo universal homogéneo, de alcance correctivo y de reconocimiento existente previamente.

Las sesiones de trabajo de la Comisión Nacional han puesto a debate y acordado importantes decisiones sobre diversos temas tales como: la continuidad de estudios y el acceso a la educación superior, la composición de la piel en la política de cuadros del estado y el gobierno, la caracterización del movimiento antirracista cubano y sus relaciones con el movimiento antirracista mundial, la comunicación social y las brechas asociadas a prejuicios raciales, la actualización de los protocolos

de actuación ante hechos de discriminación por color de la piel en el ámbito laboral, la caracterización de la estructura de la población cubana a partir de estudios genéticos y de estructura poblacional, las intersecciones género-color de piel y sus implicaciones para las políticas, las experiencias de trabajo en la implementación del Programa de los organismos formadores y el CITMA y las provincias orientales, entre otros asuntos de interés.

Se constatan avances en la implementación del programa en cuanto a:

– Perfeccionamiento de los diseños de políticas, programas y proyectos, que incorporan propuestas innovadoras, como el referido enfoque integral afirmativo.

– Actualización del cuerpo legal cubano, los protocolos y normas jurídicas que pueden respaldar una práctica institucional y cívica antirracista y eliminar la impunidad ante hechos de discriminación o prejuicios por color de piel, en cualquier ámbito social en que estos sucedan; al respecto se destacan los resultados en lo laboral y lo jurídico penal.

– Consolidación del diálogo entre el Estado y gobierno y el movimiento social antirracista y el reconocimiento y respaldo institucional a las iniciativas y proyectos de la sociedad civil afines al tema.

– Fortalecimiento de las alianzas entre la academia y los tomadores de decisiones en el ejercicio de gobierno y la concepción e implementación de políticas sociales.

– Recuperación de la memoria histórica asociada a la lucha antirracista en el escenario nacional y el reconocimiento y dignificación de la población mulata y negra, como un único pueblo, en la construcción de la nación, el proceso revolucionario y la identidad nacional.

– Incremento de la efectividad de los postulados antirracistas en los procesos educativos del escenario docente.

– Producción de materiales en diversos soportes (artículos, libros, revistas, audiovisuales, etc.) para la lograr una comunicación social con mayor repercusión en la ciudadanía.

– Acompañamiento a la participación del Estado y la sociedad civil en los eventos y sucesos internacionales de trascendencia mundial, relacionados con el esfuerzo mundial anticolonial y por la no discriminación por color de la piel.

– Alianzas con organizaciones internacionales con sede en Cuba con proyecciones de trabajo afines al tema (UNFPA y UNESCO), que han facilitado el financiamiento para la producción editorial, la participación cubana en eventos internacionales y el desarrollo de jornadas y eventos en el país, gestados por instituciones del Estado y por organizaciones de la sociedad civil.

– Mayor relevancia de las celebraciones en Cuba de determinadas efemérides y fechas de significación internacional, como el Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial, el Día de África, el *Decenio Internacional de los Afrodescendientes*, etc.

– Vínculos con los Observatorios Demográficos y Sociolaboral, hasta la creación del Observatorio Color Cubano,<sup>54</sup> a finales de 2023.

---

<sup>54</sup> Observatorio que hasta la fecha recoge información sobre los antecedentes del programa; las fortalezas de Cuba para enfrentar el racismo; etnia, genética y color de la piel en Cuba; la estructura y organización del programa y dos de sus 11 subprogramas. Información disponible en: <https://www.programacolorcubano.cult.cu>. Aún no se incluye información sobre los resultados y efectos del mismo, en términos de superación de brechas racializadas y causas del racismo y la discriminación racial, a través de la observación y el seguimiento al comportamiento de sus indicadores.

—Creación de la Cátedra Mártires de 1912, anexa al Centro de Estudios Antonio Maceo, en Santiago de Cuba, con importante impacto en las relaciones con los equipos de investigación desarrolladores de estudios históricos sobre la etnicidad y el color de la piel.

También se identifican retos en el desarrollo del Programa, entre ellos: el diseño de una metodología para su monitoreo y evaluación, el logro efectivo de integralidad e intersectorialidad, el financiamiento de sus acciones, una comunicación sistemática que refleje la problemática y las acciones que se tienen lugar en el país, capacitación a los decisores y funcionarios de todos los niveles y a la ciudadanía en general, implementación y perfeccionamiento de mecanismos de recepción de denuncias y acompañamiento de las víctimas de prácticas discriminatorias.

## Conclusiones

La estructura, composición y frecuencia de los procesos de diálogo que han tenido lugar en los últimos cinco años para el diseño y avance del Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial, han sido importantes para materializar una política pública sin precedentes en la historia cubana.

En un contexto de mayor reconocimiento del problema y voluntad política para buscar soluciones, se distingue como una de las políticas que han contado con la incorporación de la sociedad civil y la academia a su esquema de gobernanza, marcando un momento positivo en el diálogo multiactor y multinivel.

La diversidad de género, por color de la piel, etario generacional y socioocupacional, le han aportado al diálogo no solo representatividad, sino también contribuciones heterogéneas; y

destaca la elevada participación de personas negras respecto a otros procesos de política. A pesar de la creación de comisiones provinciales para el trabajo con el Programa, los diálogos que han tributado más a la toma de decisiones han sido de carácter urbano y concentrados en la capital.

Destacan avances en la educación, la comunicación, el patrimonio y reconocimiento histórico, la gobernanza y el ámbito jurídico; pero otras áreas del desarrollo como la vivienda y el hábitat, el empleo, la salud, la vulnerabilidad y la pobreza, con instituciones responsables y que participan en la distribución del presupuesto público, no han implementado acciones con la misma celeridad. Ello puede estar relacionado con la participación de estos actores en diálogos con menos efectos en el compromiso, la voluntad política y la sensibilización.

Se identifican tópicos desafiantes que requieren de más procesos de capacitación, de concertación y de innovación en la gobernanza como las fuentes e instrumentos de financiamiento; la cultura de planificación vertical «de arriba hacia abajo»; la construcción de líneas base con escasez de estadísticas públicas, con diagnósticos que no abordan todas las escalas espaciales y cargan con los sesgos racistas de la autoidentificación desde la negación de muchas personas racializadas; la diversificación del repertorio de acciones, entre otros.

Se requiere de más diálogo a un nivel no solo informativo, sino también consultivo, de negociación y de procesos de construcción colectiva, como se propuso en el diseño del enfoque integral afirmativo, donde se apostó por poner en común objetivos y resultados como marco para el co-diseño de acciones desde la creatividad, la capacidad y la posibilidad de diversos actores, sectores y escalas territoriales.

Se observa un bajo aprovechamiento de otros espacios dialógicos existentes en el sistema político cubano; así como la poca comunicación y gestión con instancias de base para la participación (bloques de la Federación de Mujeres Cubanas, Comités de Defensa de la Revolución, núcleos partidistas, asambleas con delegados y delegadas del Poder Popular, brigadas de organizaciones estudiantiles, entre otros).

En algunos espacios de diálogo se percibe más tendencia a la rendición de cuentas que a la planificación participativa; y los énfasis están más en indicadores de procesos que en resultados y efectos. En algunos actores también se ha observado la actitud de participar desde la presencia; pero no desde la emisión de opiniones y propuestas. En otros casos aún se observan las actitudes defensivas con frases como «los negros también son racistas», «los blancos también son discriminados», entre otras, que no favorecen la articulación y la capacidad propositiva que debe caracterizar a un diálogo eficaz.

En comparación con otros programas y políticas públicas, la cobertura mediática, la divulgación por otras redes, la información sistemática y actualizada sobre la implementación del programa y la retroalimentación de lo que ocurre en y después de los espacios de diálogo, es mucho menor.

Se ha de resaltar los espacios de intercambio, sensibilización y capacitación promovidos por la viceprimera ministra Inés María Chapman para avanzar en la interseccionalidad entre políticas públicas, como es el caso de Color cubano y Programa para el Adelanto de las Mujeres, práctica que también podría extenderse a otras políticas públicas para abordar las brechas de equidad donde convergen desventajas múltiples. A la vez, estos diálogos podrían tener lugar en escalas provinciales y municipales con resultados como la generación de acuerdos y

planes de acción para un uso más eficiente y eficaz de los financiamientos en un contexto actual de crisis económica.

Ante el carácter trasnacional, global e histórico del racismo, también es pertinente seguir fomentando diálogos con la *América Ladina* como la nombrara Lelia Gonzales<sup>55</sup> (1988, 1987), con África y otras diásporas en sus expresiones gubernamentales, académicas y activistas; así como las plataformas que hoy emergen con carácter consultivo como el Foro Permanente Afrodescendiente, para seguir generando alternativas transformadoras ante un fenómeno que se reproduce y se reconfigura a través de los tiempos y que opera más allá de las fronteras nacionales.

### Referencias bibliográficas

COLECTIVO DE AUTORES: *Colección Tensión y complicidad entre desigualdades y políticas sociales. Análisis del contexto cubano 2008-2018*, Publicaciones Acuario, La Habana, 2020.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA, Editora Política, La Habana, 2019.

ESPINA, MAYRA; ZABALA, MARÍA DEL CARMEN; FUNDORA, GEYDIS Y NUÑEZ, ILEANA: «Enfoque integral afirmativo en políticas públicas. Desafíos y propuestas para la superación de brechas de equidad racializadas en Cuba», en: *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(2), mayo-agosto, 2021, pp. 270-291.

---

<sup>55</sup> Intelectual, política, profesora y antropóloga brasileña. Representante del feminismo negro. Analizó las intersecciones entre las categorías raza, género y clase en la vida de las mujeres negras, y su vínculo con la cultura latinoamericana, lo que desarrolla en su concepto de americanidad.

FLACSO CUBA/FES: Relatoría de la Edición 16 del Seminario Permanente de Política Social. Políticas de equidad racial, Documento inédito, 2021.

GONZALES, LEILA: «A categoría político-cultural de Amefricanidade», *Tempo Brasileiro*, (92/93), Río de Janeiro, 1988, pp. 69-82.

\_\_\_\_\_ : «Por un feminismo latinoamericano», en: *Mujeres, crisis y movimientos en América Latina y el Caribe*, Isys Internacional, 1987.

MARCHECO, BEATRIZ: «Razas y color de piel: Una reflexión desde la genética humana», en Feraudy, Heriberto: *¿Racismo en Cuba?*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2015, pp. vii-xx.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC): *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, 2021.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL 2030, [www.programa.colorcubano.cult.cu](http://www.programa.colorcubano.cult.cu)

## **Políticas públicas en Cuba: una mirada al Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres**

Yelene Palmero García

Yudith Laura Ferreiro Fuentes

### **Introducción**

El Decreto Presidencial 198 de 2021 Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres (PAM) funge como la agenda del Estado cubano en aras de propiciar el continuo desarrollo de políticas públicas en favor de la igualdad de género y la justicia social. Posee un carácter normativo gubernamental que permite dar respuesta a convenios internacionales contraídos por Cuba y, en especial, los derivados de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas (Beijing, 1995) que, desde su Declaración y Plataforma de Acción, insta a los gobiernos a establecer compromisos que promuevan y protejan los derechos humanos de la mujer.

Si bien Cuba adoptó un Plan Nacional de Seguimiento a los Acuerdos emanados de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, y cuyo documento fue objeto de tres evaluaciones que evidenciaron grandes avances en la promoción de los derechos de las mujeres —tanto en el ámbito laboral, familiar y en la toma de decisiones—, el contexto cambiante y las demandas no satisfechas de la población femenina incidieron en la necesidad de conquistar escaños superiores. De igual forma, los resultados de trabajo de las instituciones académicas

y centros de investigación, constituyeron el sustento para posicionar las siete áreas de especial atención a la normativa.

Con vistas a profundizar, desde un análisis crítico, en la concepción e implementación de esta política pública, el presente artículo toma como referente los elementos abordados durante el Seminario Permanente de Políticas Sociales (edición 22). En esta ocasión, la temática central giró en torno a los Diálogos Academia y Política y se dedicó una sesión de trabajo a los aportes teórico-metodológicos en torno al diálogo multiactor y multinivel para un desarrollo sostenible e inclusivo; coordinado por la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana (UH), de conjunto con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba).

### Los procesos de diálogo

El Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres (PAM) surge de la propuesta del Grupo de Trabajo constituido por la Federación de Mujeres Cubanas (FMC) —como mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres—, los ministerios de Justicia, de Relaciones Exteriores, de Trabajo y Seguridad Social y la Oficina Nacional de Estadísticas e Información quienes, a propuesta de la FMC, trabajaron a lo largo de más de tres años en la actualización del Plan Nacional de la República de Cuba de Seguimiento a la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer. Para esta propuesta, el Grupo de Trabajo tuvo en cuenta las evaluaciones realizadas durante sus 23 años de vigencia, tanto en el orden económico, político, social y jurídico.

Apoyados en una metodología participativa, se produjo un proceso de consultas para evaluar la propuesta del PAM. Estas contaron con la participación de personas directivas de los

Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), representantes de las organizaciones de la Sociedad Civil, personas expertas de entidades académicas y miembros de la Comisión de Atención a la Juventud, la Niñez y la Igualdad de los Derechos de la Mujer, del Parlamento cubano;<sup>56</sup> que enriquecieron con sus criterios el análisis, debate y perfeccionamiento de la propuesta en cada uno de los espacios de diálogo.

Destacan la diversidad de actores involucrados y los múltiples niveles de toma de decisión por los que transitó la propuesta. Ello contribuyó significativamente a una construcción dialógica y enriquecedora desde miradas diversas a un mismo tema: el avance de las mujeres en cuanto a igualdad de derechos, oportunidades y posibilidades.

En el diseño de la propuesta de la política resultó decisivo que la FMC fungiera como mecanismo mediador entre el debate académico-científico y el nivel político-decisor. Este proceso de interlocución inter y transdisciplinar, en primera instancia, rompió con la visión atomizada que tradicionalmente contenía el abordaje de los factores objetivos y subjetivos que, como expresiones de discriminación, persisten en la sociedad cubana y obstaculizan un mayor resultado y avance de las mujeres en lo económico, político, social y familiar. Asimismo, mostró la necesidad de actualizar las políticas públicas de género en el país, con énfasis en la necesidad de que esta propuesta se erigiera como un Programa de Gobierno que fuera capaz de responder a las áreas de especial atención donde, con anterioridad,

---

<sup>56</sup> Además de las personas integrantes del Grupo de Trabajo, fueron convocados representantes de los ministerios de Salud; Educación; Educación Superior; de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente; del Centro Nacional de Educación Sexual; del Centro de Estudios de la Mujer; de la Unión Nacional de Juristas de Cuba, entre otros.

el Plan Nacional de Seguimiento a la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer había identificado las mayores brechas entre hombres y mujeres.

Estos procesos de diálogo fluyeron de forma dialéctica y durante su desarrollo se produjeron disensos. Entre los más debatidos, sobresale la amplia discusión en relación al uso del término «adelanto de las mujeres». Algunas de las personas participantes consideraban que, en Cuba, como parte de las acciones realizadas entre el Estado y la FMC a favor de las mujeres, se habían alcanzado logros importantes en relación con la posición y condición de la población femenina. En el transcurso de los diálogos se llegó al consenso de asumirlo, ya que este era un término reconocido por la academia y los instrumentos de las Naciones Unidas de los cuales Cuba es firmante.

De igual forma, se produjo una polémica en torno a la posibilidad que podría tener la organización femenina para fungir como mecanismo de control, seguimiento y monitoreo de un Programa de Gobierno. La base del cuestionamiento venía dada por la influencia que podría tener o no, en la vía institucional, debido a su status como parte de la sociedad civil, aunque ello no desconocía el papel de la FMC como mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres en Cuba.

En sentido general, se originaron alianzas y momentos de reflexión. Se produjo una importante conexión entre las expertas consultadas y las representantes de la FMC para demostrar la necesidad de continuar perfeccionando las políticas públicas, con enfoque de género, para promover el avance y desarrollo de las mujeres.

Una vez socializada en diferentes espacios de diálogo, la propuesta fue evaluada de positiva, necesaria y contextualizada a las actuales condiciones socioeconómicas de Cuba y

lista para ser presentada a la máxima dirección del país para que fuera discutida y aprobada en la Asamblea Nacional del Poder Popular.

### Del diseño a la implementación del Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres

En marzo de 2021, se publica en Gaceta Oficial el Decreto Presidencial 198/2021 Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres. Para su instrumentación y seguimiento, se hizo necesaria la constitución de un Grupo de Trabajo Temporal (GTT)<sup>57</sup> dirigido por la viceprimera ministra de la República de Cuba, Inés María Chapman Waugh, de conjunto con la FMC. Este grupo quedó integrado por representantes de los OACE, organizaciones sociales y de masas. Se acordó que, las estructuras provinciales y municipales tuvieran igual composición, con el objetivo de garantizar el conocimiento, implementación y evaluación a nivel sectorial y territorial.

Para realizar un análisis crítico y ajustado del contexto social en que se implementa el PAM, es importante tener en cuenta el complejo escenario que vive Cuba, caracterizado por una crisis económica donde el recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos ha sido reconocido como el principal obstáculo para el desarrollo del país y, en especial, el avance de las mujeres. A su vez, la pandemia de COVID-19, vino a acentuar las

---

<sup>57</sup> Para cada acción del Plan de implementación del PAM, los actores institucionales, económicos, políticos y sociales que integran el GTT en sus diferentes niveles tienen designadas responsabilidades directas que, de manera dialógica y consensuada, responden a un cronograma de trabajo diseñado para la presentación de iniciativas legislativas y programáticas, de experiencias prácticas, avances en la implementación u otros aspectos que se consideren necesarios.

desigualdades sociales y de género aún latentes en la sociedad. La realidad social y los resultados de investigaciones evidenciaron que las políticas diseñadas y las acciones implementadas en pro de la igualdad y autonomía de las mujeres cubanas, no habían sido suficientes para alcanzar el bienestar y desarrollo social esperado para ellas.

Durante las tres evaluaciones precedentes del Plan Nacional de Seguimiento a la IV Conferencia Regional de la Mujer de Beijing, temas como: la baja incorporación de las jóvenes al empleo y la presencia de prácticas discriminatorias, no inclusivas ni atemperadas a las necesidades específicas de las mujeres en los espacios laborales, fueron detectadas como obstáculos importantes para alcanzar mayores niveles de autonomía y empoderamiento económico de las mujeres. Para el logro de este objetivo se promueven, de conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), diversas acciones que potencian el empleo, en especial de las personas jóvenes y las mujeres. Destacan la ejecución de Ferias de Empleos<sup>58</sup> en todos los territorios del país, las modificaciones al Decreto Ley 56 «De la maternidad de la trabajadora y la responsabilidad de

---

<sup>58</sup> Las Ferias de Empleo permiten la propuesta de empleos y cursos de habilitación/adiestramiento en oficios a personas desvinculadas del estudio o el trabajo. Están dirigidas a personas que desean ejercer el pluriempleo o buscan una opción laboral distinta a la que poseen e incluso, a quienes quieran legalizar los vínculos laborales por ejercer trabajo informal. Para ello cuenta con la participación de un número significativo de empleadores de las distintas formas de gestión que bajo la coordinación de las Direcciones Municipales de Trabajo y con el acompañamiento de la Unión de Jóvenes Comunistas y la Federación de Mujeres Cubanas han logrado la incorporación de más de 28 mil mujeres en el sector estatal y 208 199 en las formas de gestión no estatal.

las familias,<sup>59</sup> así como la mejora y ampliación de servicios de apoyo al hogar y al trabajo de cuidados.<sup>60</sup> Todas estas acciones propician mayores avances en la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres, e impulsan la incorporación de la perspectiva de género desde un enfoque de corresponsabilidad familiar y social.

Especial interés se les otorga a las acciones de promoción, prevención y educación que, de manera articulada, se realizan con diversos Organismos de la Administración Central del Estado y redes académicas y sociales. Cobran gran relevancia los esfuerzos para reducir las relaciones sexuales precoces, los embarazos adolescentes y abortos tempranos, la atención a las infecciones de transmisión sexual, a enfermedades transmisibles y crónicas no transmisibles, entre otras. Por ello, apoyado en la realización de acciones de formación como diplomados, maestrías, talleres, seminarios, eventos y barrio-debates con la participación de actores múltiples, se han incrementado los esfuerzos comunitarios e interinstitucionales en el cierre de brechas de género, ya que las ciencias sociales y la experiencia de la FMC, por más de sesenta años, han demostrado que será imposible lograr la igualdad sustantiva sin eliminar y/o desmontar

<sup>59</sup> Esta nueva normativa, además de mantener los derechos concebidos desde la legislación precedente, contextualiza la interrelación entre la maternidad y los cuidados y promueve la corresponsabilidad familiar para la atención a hijos e hijas menores de edad.

<sup>60</sup> La división sexual del trabajo y la organización social de los cuidados genera múltiples brechas entre hombres y mujeres que inciden en la participación, el desarrollo y el bienestar de las mujeres. Para contrarrestar estas desigualdades de género se han ampliado y creado nuevos servicios que facilitan la incorporación de las féminas al empleo (por ejemplo, para el cierre de 2023 estaban funcionando 175 Casitas Infantiles diseminadas por todas las provincias y varios sectores, donde destaca el sector empresarial; se fortalece la creación de espacios como el Proyecto EspuMás, entre otros).

estereotipos, prejuicios y prácticas culturales que naturalizan las desigualdades entre hombres y mujeres en la sociedad.

En este sentido, el PAM reconoce a los medios de comunicación y las nuevas tecnologías como herramientas poderosas para la transformación social desde los principios de igualdad, respeto a la diversidad y no discriminación, equidad y justicia social. Si bien estos desempeñan un papel determinante en la construcción social de las relaciones de género, también pueden ayudar a deconstruir paradigmas que naturalizan desigualdades sociales o modelos de relación inequitativos (por ejemplo, desde las representaciones sociales y la visibilización de los aportes de las mujeres que promueven, a través del lenguaje y manejo de los contenidos que divulgan, por el tratamiento informativo y de la imagen de las mujeres y las niñas, entre otras).

Para ello se han desarrollado campañas comunicacionales, web series e iniciativas<sup>61</sup> que no solo permiten la incorporación de los temas de género en la Estrategia Comunicacional del país, sino que han fortalecido las prácticas de sensibilización/capacitación y de intercambios de experiencias con la participación de diversos actores institucionales y la población, en general.

---

<sup>61</sup> Destacan: la campaña de sensibilización: «Sin estereotipos de género, rompe esquemas» que contó con el apoyo del programa de las Naciones Unidas, la web serie «La palabra maldita» desarrollada por la Editorial de la Mujer; la presentación de audiovisuales como: *Rompiendo el silencio*, *Masculinidades*, *De amores y esperanzas*, *Calendario*, *Asuntos Pendientes* y el Programa *Cuando una Mujer* en los medios televisivos nacionales, así como las iniciativas desplegadas por diversas instituciones, organismos, organizaciones de la sociedad civil y de activismo social que en sus productos comunicativos abordan mitos, estereotipos, normas y prejuicios que aún persisten en el imaginario social.

Pero no es suficiente promover una cultura de igualdad entre hombres y mujeres en la sociedad si esta no viene acompañada de un marco normativo y sistemas de protección que, por una parte, funcionen como garantes del derecho que tienen todas las personas a vivir en espacios libres de discriminación y violencia de género, y que, a su vez, fomenten —progresivamente— una cultura jurídica en los diferentes grupos poblacionales.

Un paso importante para avanzar en este sentido, lo constituyó la aprobación de la nueva Carta Magna de la República de Cuba en 2019. En ella se establece explícitamente la igualdad de derechos y responsabilidades entre la mujer y el hombre en lo económico, político, cultural, laboral, social, familiar y en cualquier otro ámbito. Ello evidenció la necesidad de la existencia de hojas de ruta para la transversalización del enfoque de género en el sistema de normas jurídicas en el país, aspecto que se ha potenciado a partir de las leyes aprobadas en la última etapa.<sup>62</sup>

### Pequeños pasos, notables desafíos para la implementación de la política

Desde la concepción del PAM, se consideró la necesidad de abordar de manera integral y sistemática los aspectos objetivos y subjetivos que obstaculizan mayores avances en torno a la igualdad de género en el contexto cubano, aunque en la praxis

---

<sup>62</sup> El Código Penal; Ley de Proceso Penal; Código de las Familias; Código de Procesos; Protocolo de actuación ante situaciones de discriminación y situaciones de acoso en el ámbito laboral; así como los Protocolos de Actuación del Sistema de Tribunales (TSP), Fiscalía General de la República (FGR), los Ministerio de Salud Pública (MINSAP), Educación (MINED), Justicia (MINJUS) y del Interior (MININT).

llevar a cabo esta máxima ha sido un gran desafío. En primera instancia, porque durante años, la práctica atomizada y sectorializada de las políticas públicas imprime un sello distintivo y de difícil ruptura. En segundo lugar, porque este Programa pretende dar respuesta al nuevo Modelo Económico y Social cubano de Desarrollo Socialista donde las ciencias y sus resultados desempeñan un papel fundamental, no solo por promover el bienestar social, sino por su validación como un instrumento útil para la toma de decisiones a todos los niveles.

Esta rápida mirada al Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres denota que esta política pública constituye un empeño por asegurar la organicidad de las acciones, emplear enfoques y conceptos internacionales y mostrar cambios en el cierre de inequidades de género en Cuba. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos desplegados, persisten insuficiencias en la implementación de la política en el nivel local/territorial, así como en el conocimiento y capacitación de los actores involucrados y en la integralidad de aplicación en relación con otras políticas públicas.

Si bien el PAM cuenta con todo un sistema estadístico e informativo que permite conocer los avances en la situación y condición de las mujeres en Cuba, donde se destaca la creación en el año 2023 del Observatorio de Cuba sobre Igualdad de Género; sería oportuno, la revisión exhaustiva de su Plan de Acción con vistas a reajustarlo a las necesidades del contexto actual. De igual forma, la creación de un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación (en cuyo contenido se hagan explícitas sus tareas concretas, plazos de evaluación, resultados esperados en fases específicas, indicadores, etc.) facilitaría el análisis integral de su implementación.

### Referencias bibliográficas

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, Editora Política, La Habana, 2019.

DECRETO PRESIDENCIAL 198/2021 PROGRAMA NACIONAL PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES, Gaceta Oficial No. 14 Extraordinaria, 8 de marzo de 2021, (GOC-2021-215-EX14), <http://www.gacetaoficial.gob.cu>

MINISTERIO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Decreto Ley 56/2021 De la maternidad de la trabajadora y la responsabilidad de las familias.* [www.mtss.gob.cu](http://www.mtss.gob.cu)

## **Políticas públicas y derechos de las infancias y juventudes. La política integral de niñez, adolescencias y juventudes de Cuba**

María Isabel Domínguez García

### Introducción

Las políticas públicas (PP) dirigidas a las infancias, adolescencias y juventudes estuvieron entre las de mayor crecimiento en las últimas décadas del pasado siglo en gran parte del mundo y en específico en América Latina y el Caribe, bajo el impulso de la declaración de las Naciones Unidas de 1985 como Año Internacional de la Juventud y de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que ha llevado a los distintos países a readecuar sus legislaciones y a promover políticas y programas dirigidos a salvaguardar los derechos de las generaciones más jóvenes.

Al propio tiempo, el incremento de las desigualdades sociales y su impacto para las condiciones de vida de infancias y juventudes se ha intentado minimizar con PP, algunas de más amplio alcance y otras como simples paliativos a las situaciones más desventajosas. En ese marco ha habido comprensión de que no basta con la legislación o con políticas de carácter nacional, sino que es necesario su adecuación a las condiciones específicas de los contextos a los que se dirigen, de ahí que hayan cobrado fuerza las PP locales.

Asimismo, las PP como objeto de análisis fueron alcanzando relevancia, ya sea como acompañamiento a los procesos de for-

mulación, implementación y evaluación que han tenido lugar en muchos países, o como valoración crítica ante su carencia o debilidades, por la reducción del papel del Estado y del significado de lo público ante el empuje de modelos neoliberales (Fuenmayor, 2014; Peirano, 2019).

En Cuba, desde el triunfo de la Revolución, se iniciaron planes, programas y políticas con prioridad específica para niñas, niños, adolescentes y jóvenes, desde la creación del Instituto de la Infancia en la década de los años sesenta, la consagración de sus derechos en la Constitución de 1976, en el Código de la Familia de 1975 e incluso, se aprobó una ley pionera en la región latinoamericana y caribeña que fue la Ley No. 16 *Código de la Niñez y la Juventud* en fecha tan temprana como 1978, adelantando en una década la mayor parte de las propuestas legislativas para estos grupos sociales en otros países del área.

El presente trabajo tiene como objetivo hacer un breve recorrido por el proceso que han seguido las PP de juventudes en Cuba, sus fortalezas y debilidades, hasta llegar a la Política integral de niñez, adolescencias y juventudes aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular en 2023 y los retos que hoy enfrenta.

### Las políticas públicas hacia las nuevas generaciones en Cuba

La firma y ratificación por parte de Cuba en 1990 y 1991 respectivamente de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como de otros tratados sobre protección a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la materia específica que establecen, contribuyó a fortalecer en el país el marco político y jurídico para estos grupos.

A pesar de la fortaleza de esos sistemas, su mayor debilidad fue su fragmentación y falta de articulación entre ellos, por la

inexistencia de una política integradora. En el año 2011, precisamente como parte de los compromisos con la Convención sobre los Derechos de Niño se formuló un Plan Nacional de Acción a favor de la infancia y la adolescencia, al que le dio continuidad el Plan de Atención Nacional a la Infancia, la Adolescencia y sus Familias (PANIAF), formulado en el año 2016, el que acentuó el carácter intersectorial e integral del abordaje de estos grupos e incluyó el papel de sus familias, pero como su propio nombre indica, no incluía a las juventudes y su implementación no logró la integralidad que se propuso.

Las PP hacia las juventudes tuvieron entre sus fortalezas: su carácter universal, una fuerte imbricación con las principales metas del desarrollo de la nación, contaron con respaldo en el presupuesto del Estado y han formado parte de los principales objetivos de numerosos organismos, organizaciones y estructuras de gobierno, lo que ha garantizado importantes resultados.

Al propio tiempo, resaltan debilidades entre las que se identificaron su limitado enfoque sistémico y su insuficiente articulación, cuestiones estas que han provocado desbalances entre áreas altamente potenciadas como las de educación, salud y cultura, y otras menos atendidas como, por ejemplo, la de acceso a viviendas asequibles a personas y parejas jóvenes, lo que ha tenido fuertes repercusiones sobre la emancipación juvenil, la formación y estabilidad de parejas, la conformación de familia propia, las bajas tasas de fecundidad, el hacinamiento y la convivencia de varias generaciones bajo un mismo techo.

Asimismo, las PP tuvieron un escaso tratamiento diferenciado tanto en el nivel macrosocial de las políticas, que no tomaran suficientemente en cuenta las diferencias entre los grupos juveniles (ya fueran ocupacionales, territoriales, etarias, por

sexo/género o raciales, entre otras), o las diferencias individuales a niveles microsociales. Esa homogeneidad de las políticas contribuyó al fomento de expectativas también homogéneas, lo que implicó para muchos grupos, fuertes desbalances entre estas y sus posibilidades reales de satisfacción, e incluso dio lugar a comportamientos sociales no deseados.

Uno de los ejemplos más típicos en ese sentido fue la falta de especificidad de las políticas dirigidas a las juventudes rurales a lo largo de años, que contribuyó a fomentar en ellas expectativas de vida y trabajo urbanos, lo que incentivó la migración a las ciudades, el envejecimiento o desdoblamiento de las regiones montañosas y de las áreas rurales en general, la disminución de la fuerza de trabajo agropecuaria y la reducción de producciones agrícolas y, al mismo tiempo, el crecimiento de la población en zonas urbanas, el aumento del déficit de viviendas y de los barrios insalubres, el incremento del número de jóvenes sin estudiar o trabajar, entre otros fenómenos.

La tercera debilidad identificada estuvo referida a los limitados espacios de participación juvenil en la definición, ejecución y evaluación de las políticas para ese sector y no solo a través de formas de participación movilizativa no decisoria.

Las investigaciones en materia de juventudes reiteraban una y otra vez la necesidad de contar con una PP integrada para las personas jóvenes, las que contaban con una menor atención específica que la niñez y las adolescencias, quedaban diluidas en el grupo adulto sin una atención especial a las peculiaridades de esa etapa de la vida, a sus intereses y necesidades.

A las debilidades anteriores, se añadían otras como el poco acompañamiento de algunas de las políticas, pero sobre todo la insuficiente evaluación de sus efectos a corto y mediano plazo, a pesar de la existencia de información sobre ese segmento de

la población, pero sin un mecanismo de seguimiento estable de las políticas, ni de evaluación integrada de los indicadores de juventudes.

Las investigaciones sociales, en reiteradas ocasiones, demandaron la necesidad de elaborar una política pública de juventud de carácter integral, así como evaluar los resultados de las políticas sectoriales que se habían implementado. Por ejemplo, un artículo publicado por Domínguez (2011) señalaba que «La evaluación integral de las políticas sociales hacia la juventud a lo largo de cincuenta años de aplicación en Cuba, sigue siendo un asunto no resuelto» (Domínguez, 2011, p. 97).

En el año 2013, en un curso impartido por Luis Gómez, investigador del Centro de Estudios sobre la Juventud, planteaba que:

Entre las debilidades se reconoció la necesidad de un plan estratégico único e integral de desarrollo de la juventud, la ausencia de un grupo o entidad coordinadora permanente de estas políticas y programas, el carácter homogéneo de las acciones y la centralización de sus programas (citado en Orta, 2013).

El propio investigador reconocía que:

En diferentes medios se han manifestado objeciones acerca de la efectividad o científicidad del método aplicado para la concepción y desarrollo de los programas.

Estos métodos han sido proyectados sin el correspondiente diseño previo del régimen de monitoreo y evaluación, han sido concebidos a posteriori, es decir, ya una vez en curso las acciones. Las políticas de juventud es uno de los temas más cuestionados por el sector académico de las ciencias sociales (Gómez, 2013, pp. 281-282).

Un análisis crítico del tratamiento a las políticas de juventud en el país fue llevado a cabo a solicitud de la Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe de la UNESCO y CLACSO, con vista a un estudio comparado en la región que permitiera elaborar un informe para la reunión de Ministros de Desarrollo Social y organismos de juventud a celebrarse en 2013. En ese marco se elaboró el informe *Políticas públicas de juventud e inclusión social. El caso de Cuba* (Domínguez, Castilla y Rego, 2016), en el que se identificaron las principales fortalezas de las políticas públicas hacia la juventud y sus resultados, las principales debilidades o limitaciones y las prioridades a establecer a futuro, que constituía una especie de hoja de ruta de acciones necesarias en materia de políticas públicas hacia las juventudes.

La complejización del panorama económico y social en el período siguiente en el marco de las medidas para la actualización del modelo económico y social, el recrudecimiento del bloqueo que supuso la Administración Trump y la pandemia de la COVID-19, generó cambios sustanciales en las condiciones para la integración social de las juventudes. Tuvo lugar un crecimiento de las desigualdades que conllevó al imprescindible reconocimiento de la vulnerabilidad social, su localización en determinados territorios y grupos sociales específicos.

Ello se ha estado produciendo, además, en un contexto de reordenamiento institucional y jurídico del país después de la aprobación de la nueva Constitución de la República en 2019, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) y los diferentes macroprogramas, en particular el dirigido al Desarrollo Humano, Equidad y Justicia Social, así como una nueva mirada a la elaboración de políticas públicas situadas, de carácter integral y con una perspectiva más interseccional como fue

la aprobación del Programa para el adelanto de las mujeres, el Programa de lucha contra el racismo y la discriminación racial y la Política para la atención a la dinámica demográfica.

En ese entorno complejo, resultó evidente la urgencia —pero también las posibilidades— de plantearse una nueva etapa en las políticas públicas hacia las juventudes. Los resultados de investigaciones sobre el tema acumulados a lo largo de años, permitieron no solo seguir llamando la atención sobre esa urgencia, sino acometer el proceso de su elaboración en un intenso diálogo ciencias sociales-política.<sup>63</sup>

Política integral de niñez, adolescencias y juventudes de Cuba.

Proceso de elaboración

El proceso de elaboración partió de un amplio consenso sobre la importancia de elaborar una política más articuladora, que reconociera y abordara las necesidades de niñas, niños y jóvenes, tanto en el sentido de su atención y protección, como —sobre todo— de su mayor participación.

Por ello, el primer punto de análisis fue ampliar su alcance a todo el universo de la población infantil y juvenil, a partir del enfoque generacional según el cual brindar las atenciones oportunas en cada generación repercute en las siguientes, así como el de ciclo de vida, que considera los rasgos diferenciadores de

---

<sup>63</sup> El acuerdo de constituir un Grupo Temporal de Trabajo para elaborar una política de juventudes se tomó en un encuentro entre el presidente de la República Miguel Díaz-Canel con miembros de la Academia de Ciencias de Cuba el 31 de enero de 2022, en el que presenté el documento: *El desafío generacional para la sociedad cubana actual* (Domínguez, 2022), con una síntesis de resultados de investigaciones realizados por la autora en el Grupo de Estudios sobre Juventudes del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS). Para dar cumplimiento a ese acuerdo, el Grupo quedó constituido el 22 de febrero de 2022.

niñas, niños, adolescentes y jóvenes de acuerdo con su edad y el grado de autonomía progresiva que alcanzan, así como sus repercusiones para la vida individual y social. De ahí que no se trata de una política pública solo para las juventudes, sino con un alcance general a las nuevas generaciones.

Un aspecto clave fue la definición de ámbitos de alcance de la política y sus prioridades, lo que conllevó a identificar las principales líneas estratégicas (LE) y a convocar la participación de distintas instituciones, organizaciones y entidades que garantizara su abordaje transversal y multisectorial a partir de un diagnóstico inicial y la posterior propuesta de acciones.

Las líneas estratégicas definidas fueron:

1. Educación
2. Salud
3. Trabajo
4. Ciencia e innovación
5. Cultura, Deporte y Recreación
6. Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
7. Comunicación social
8. Oferta de Bienes y Servicios
9. Vivienda
10. Migraciones
11. Participación Social

Se constituyó un Grupo Temporal de Trabajo (GTT) en el que participaron representantes de la dirección del gobierno nacional, coordinado por un viceprimer ministro, representantes de 15 Organismos de la Administración Central del Estado

(OACE),<sup>64</sup> organizaciones sociales y asociaciones,<sup>65</sup> la Comisión de Atención a la Juventud, la Niñez y la Igualdad de los Derechos de la Mujer de la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) y miembros de cuatro centros de investigación.<sup>66</sup>

Esa composición buscaba un diálogo entre actores sociales diversos que garantizara una visión participativa, inclusiva y articulada de todos los factores que intervienen en las condiciones que viven las niñas, niños, adolescentes y jóvenes con acciones integrales, intersectoriales e interinstitucionales y entre los cuales estuvieran representados los propios adolescentes y jóvenes. Dichas acciones deberían transversalizar sus derechos y concebir a las generaciones jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, así como encaminarse al mejoramiento de su calidad de vida, a partir de reconocer las fortalezas de par-

---

<sup>64</sup> Ministerio de Educación (MINED), Ministerio de Educación Superior (MES), Ministerio de Salud Pública (MINSAP), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), Ministerio de Cultura (MINCULT), Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (INDER), Ministerio de Comunicaciones (MINCOM), Instituto de información y Comunicación Social (IICS), Ministerio de Comercio Interior (MINCIN), Ministerio de la Construcción (MICONS), Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), Ministerio del Interior (MININT), Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), y Ministerio de Justicia (MINJUS).

<sup>65</sup> Unión de Jóvenes Comunistas (UJC), Federación Estudiantil Universitaria (FEU), Federación de Estudiantes de la Enseñanza Media (FEEM), Organización de Pioneros José Martí (OPJM), Asociación Nacional de Sordos e Hipoacúsicos de Cuba (ANSOC), Asociación Cubana de Limitados Físico-Motores (ACLIFIN) y Asociación Nacional del Ciego de Cuba (ANCI).

<sup>66</sup> Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), Centro de Estudios Sobre la Juventud (CESJ), Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), e Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP).

tida, pero —sobre todo— destacar aquellas áreas que requerían mayor apoyo.

El diagnóstico realizado caracterizó la situación demográfica de las generaciones jóvenes con una tendencia a su decrecimiento, e identificó la persistencia de un conjunto de problemáticas generales en las que la Política debía centrar la atención tales como: la sectorialidad y desarticulación entre políticas, programas y planes dirigidos a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, incluida la inconsistencia en el tratamiento de los rangos de edades de cada uno de ellos; la existencia de segmentos de la niñez y las juventudes en condiciones de vulnerabilidad, derivadas del crecimiento o conservación de desigualdades económicas y sociales, así como el impacto de influencias ideoculturales dirigidas a la transformación de valores, aspiraciones y proyectos de vida hacia modelos foráneos y colonizadores; los limitados espacios y mecanismos de participación de que disponen en la formulación, implementación y evaluación de políticas que le conciernen, en las distintas esferas sociales y niveles territoriales; la dispersión de la información estadística y el insuficiente aprovechamiento de la existente para dar seguimiento y evaluar de forma sistemática la situación de la niñez y las juventudes y la efectividad de las políticas que se implementan; unido a la desactualización de muchas de las normativas jurídicas referidas a estos sectores, en particular la más general, el *Código de la Niñez y la Juventud*, con más de 40 años de vigencia.

De ahí que se definiera la Política como un marco que permitiera articular las políticas y normativas nacionales y los compromisos internacionales en materia de niñez y juventudes, con el objetivo de propiciar su desarrollo integral, el respeto pleno a sus derechos, su protección e inclusión social con equidad y su

contribución al desarrollo social y la unidad nacional. Se basa en un conjunto de principios que respaldan ese objetivo:

– Es integral, multisectorial e interseccional, abarca al universo de la población infantil y juvenil.

– Fortalece las condiciones de inclusión para que niñas, niños, adolescentes y jóvenes disfruten de todos los derechos y beneficios sociales, culturales, económicos y políticos, y alcancen la satisfacción de sus necesidades y preferencias, que les permitan desarrollar su proyecto de vida.

– Aumenta las oportunidades y potencialidades que permitan el desarrollo de las capacidades para el fortalecimiento del protagonismo y la participación activa y efectiva de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en la toma de decisiones, ejecución y evaluación de las diferentes acciones dirigidas hacia ellos y ellas y en los procesos sociales, económicos, políticos y culturales del país.

– Garantiza las condiciones de equidad y no discriminación y presta particular atención a niñas, niños, adolescentes y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, a fin de fortalecer las condiciones de equidad.

– Está concebida para actuar de forma concertada entre los actores gubernamentales e institucionales y las organizaciones sociales directa o indirectamente relacionados con niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

– Articula las acciones previstas en el ámbito nacional con el desarrollo de iniciativas en el espacio local, en los municipios y comunidades.

– Sostiene y aumenta en el mediano y largo plazo la inversión social destinada al desarrollo de la niñez y las juventudes, como criterio de Estado.

Los enfoques para su elaboración fueron los siguientes:

*Enfoque de derechos:* reconoce a niñas, niños, adolescentes y jóvenes como sujetos de todos los derechos inherentes al ser humano, sujeto activo y no simple receptor de acciones, por lo que se trata de una política participativa y no asistencialista.

*Enfoque de desarrollo integral:* toma en cuenta todas las dimensiones de la persona: físicas, intelectuales, culturales, afectivas, económicas, sociales y políticas, en su dinámica de crecimiento, que conlleva también el desarrollo de su autonomía progresiva.

*Enfoque del ciclo de vida:* considera los rasgos diferenciadores de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de acuerdo con su edad y el grado de autonomía progresiva que alcanzan, así como sus repercusiones para la vida individual y social.

*Enfoque generacional:* considera que brindar las atenciones oportunas en cada generación repercute en las siguientes y los resultados alcanzados en las etapas de la niñez y la juventud tienen perdurabilidad para toda la vida.

*Enfoque de equidad:* implica que ninguna de sus medidas pueda generar discriminación o exclusión de algún grupo o persona y que, por el contrario, promuevan la inclusión social equitativa.

*Enfoque de interseccionalidad:* contribuye al enfoque de equidad al identificar las intersecciones en las que se requiere priorizar la atención. Ello se expresa en los principales ejes de atención: grupos de edad, género, color de la piel, territorio, ocupación (estudiantes por niveles, trabajadores, desvinculados del estudio y el trabajo), orientación sexual e identidad de género y condición de discapacidad.

*Enfoque de intersectorialidad:* concebida para actuar de forma transversal y concertada entre los actores gubernamentales,

institucionales y las organizaciones sociales, directa o indirectamente relacionados con estos grupos de edades, a la vez que articula las acciones en el ámbito nacional y territorial con su desarrollo a nivel local, en los municipios y comunidades.

Entre las cuestiones más polémicas no solo en la etapa de elaboración, sino incluso más allá de su aprobación, estuvo la definición de los rangos de edades que abarcaría la política, y era necesario llegar a un consenso —lo más abarcador posible— que permitiera armonizar la diversidad de situaciones con respecto a las edades que establecen las políticas y normativas sectoriales.

Por ejemplo, la mayoría de edad se sitúa en los 18 años que es lo que habilita la capacidad plena para realizar actos jurídicos y es la edad para contraer matrimonio que reconoce el nuevo Código de las Familias, aprobado en el año 2022, porque el anterior aceptaba edades inferiores con el consentimiento parental. Hasta esa edad la atención médica se realiza en consultas pediátricas, y no es hasta ese momento que se puede adquirir una línea de telefonía móvil, abrir una cuenta bancaria o tener una licencia de conducción. Sin embargo, la edad laboral es 17 años y es posible la contratación con el consentimiento de los tutores legales, bajo reglas de protección especial con 15 y 16 años. Asimismo, el derecho al voto está establecido a partir de los 16 años, así como la responsabilidad penal. La militancia en la organización política juvenil abarca desde los 16 hasta los 32 años, aunque el ingreso puede hacerse hasta los 30 años.

Para establecer los rangos etarios que marcaría la política se estudió la experiencia internacional, los marcos que plantean los tratados y convenciones en vigor para el país, así como se

revisaron las políticas de niñez y juventud existentes en 16 países de América Latina y el Caribe.<sup>67</sup>

Conceptualmente se partió de una perspectiva generacional e interseccional para concebir las etapas de la niñez y la juventud como condiciones sociales que varían según los contextos histórico-sociales. De ahí que la Política enfatiza en la heterogeneidad de estos grupos, sobre todo en la etapa juvenil, por lo que se utilizan las denominaciones en plural para dar cuenta de su diversidad y se pone énfasis en su igualdad de derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación por razones de edad, sexo, género, orientación sexual, identidad de género, origen étnico, color de la piel, origen nacional o territorial, creencia religiosa, situación de discapacidad, o cualquier otra condición o circunstancia personal que implique distinción lesiva a la dignidad humana, como establece la Constitución de la República de 2019.

Aunque se reconoce que es difícil atrapar la condición infantil y juvenil en intervalos de edades prefijados, pues se trata de procesos de desarrollo continuo que varían según los contextos histórico-sociales y que abarcan distintas dimensiones (históricas, físicas, psicológicas, sociales, culturales y espirituales), se hacía necesario establecer un criterio etario que representara de la forma más aproximada posible las características de los grupos y su condicionamiento social en el contexto de la sociedad cubana actual.

En ese sentido se estableció que se consideraría *niñez* a las personas comprendidas desde su nacimiento hasta cumplir

---

<sup>67</sup> Se revisaron las políticas dirigidas a estos grupos sociales en Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

los 18 años y *juventud* a partir de los 18 hasta cumplir los 30 años, con distinciones que permitan atender a los diferentes segmentos etarios de acuerdo con sus características específicas, por lo que se estableció la siguiente periodización:

Primera infancia: desde el nacimiento hasta cumplir 6 años.

Niñez: llamada también segunda infancia, a partir de los 6 y hasta cumplir 12 años.

Adolescencia: a partir de 12 y hasta cumplir 18 años.

Juventud: a partir de 18 y hasta cumplir 30 años.

Por supuesto que esa clasificación no es una verdad absoluta y no se ajusta en todos los casos a los criterios establecidos en otras políticas nacionales, o puede no coincidir con los límites etarios que marcan algunas organizaciones internacionales, pero marca una pauta para Cuba e intenta conciliar la mayor parte de las políticas dirigidas a las infancias y juventudes y estar en correspondencia con los convenios internacionales.

Otro punto controvertido fue el de hacer referencia explícita al segmento adolescente, tanto en el título de la Política como a lo largo de todo el texto, teniendo en cuenta que se consignó como un subgrupo dentro de la niñez (como lo considera la Convención sobre los Derechos del Niño).

Desde la perspectiva de esta autora, era innecesario enfatizar en la condición adolescente en el título, pues si bien es un segmento con características biológicas y psicológicas particulares, los rasgos sociales no lo diferencian significativamente de la etapa infantil: mantienen como actividad fundamental el estudio, permanecen vinculados a sus familias de origen, no disponen aún de plena capacidad jurídica, e incluso procesos típicos de edades mayores, cuando se dan en esa etapa, son considerados problemáticos como es el caso de la fecundidad. Significarlo implicaba destacar características diferenciales, lo que no se

hacia para los otros subgrupos, por ejemplo, la primera infancia que también tiene particularidades marcadas. Consideraba que diferenciarlo como un subgrupo dentro de la niñez y tomar en cuenta las características de los grupos de edades como uno de los ejes para aplicar una mirada interseccional eran suficientes para revelar sus particularidades. No obstante, prevaleció el criterio de destacar a las adolescencias como grupos requeridos de mención especial.

Para el cumplimiento del objetivo general se formuló un conjunto de objetivos específicos orientados por las líneas estratégicas para dar solución a las principales problemáticas identificadas en el diagnóstico, las que fueron complementadas por los resultados de la consulta pública realizada a niñas, niños, adolescentes y jóvenes.<sup>68</sup>

Los objetivos específicos se proponen fomentar mecanismos de representación y participación de la niñez y las juventudes en las políticas territoriales y de país, su formación y desarrollo ético y profesional, la formación vocacional, orientación profesional y capacitación para su desempeño en el sector de ciencia, tecnología e innovación, así como incentivar el estudio de la historia y la socialización en valores, en particular en los valores patrióticos y la identidad nacional.

---

<sup>68</sup> La consulta se realizó de manera presencial y virtual, se utilizó la encuesta con preguntas abiertas, en la modalidad presencial se combinó con la realización de grupos focales y la virtual abrió la participación en foros en las redes de revistas y periódicos dirigidos a un público infantil y juvenil (*Pionero, Alma Máter y Juventud Rebelde*). Participaron más de 20 mil niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Los temas más recurrentes fueron las dificultades económicas y las limitaciones que ello implica para la satisfacción de sus necesidades e intereses, por ejemplo, la recreación entre los más jóvenes y la posibilidad de acceder a una vivienda entre los de más edad.

Entre las prioridades se sitúa la atención integral de salud y la atención diferenciada a las situaciones de vulnerabilidad, incluidos sus entornos familiares y comunitarios.

Otros objetivos se orientan a incrementar la inserción y estabilidad de las y los jóvenes en empleos de calidad, con oportunidades para elevar su bienestar material y espiritual, la satisfacción de sus necesidades de bienes y servicios, el acceso equitativo a alternativas culturales, deportivas y de entretenimiento sano, el acceso a una vivienda adecuada, en correspondencia con el desarrollo económico y social del país, que favorezcan su formación integral y la realización de sus proyectos de vida en el territorio nacional.

En correspondencia con la emergencia de las tecnologías de la información y las comunicaciones, hay objetivos orientados a fortalecer la oferta de conectividad y equipamiento, la calidad y variedad de los servicios y contenidos digitales cubanos, aumentar sus competencias, conocimientos y habilidades para su uso crítico, como herramientas para la inclusión social y la participación ciudadana, así como perfeccionar los procesos comunicacionales encaminados a promover una cultura del diálogo y enfrentar la colonización cultural. Como parte de esa cultura de diálogo la Política también se plantea estimular un vínculo positivo con su país de las nuevas generaciones de cubanos residentes en el exterior.

Por último, para garantizar la correcta implementación y evaluación de la Política se propusieron dos objetivos: uno encaminado a integrar y completar la información estadística sobre niñez y juventudes y otro dirigido a actualizar los instrumentos jurídicos, en particular elaborar una nueva ley que reemplace la Ley No. 16 *Código de la Niñez y la Juventud* de 1978.

El alcance de la Política está previsto desde su aprobación en 2023 hasta el 2030, en correspondencia con el horizonte que plantea el PNDES. Pero ella es un instrumento normativo de contenido político que requirió una operacionalización para poder implementarse, de ahí que fuera complementada con un Plan de acción concebido en dos temporalidades: el corto plazo (2023-2025) y el mediano plazo (2026-2030).

El plan de acción está organizado a partir de los objetivos específicos y para cada uno de ellos se ha definido el conjunto de acciones y tareas orientadas a su cumplimiento, con los OACE responsables y participantes, junto a otras instituciones y organizaciones. Además, tiene identificados los principales destinatarios, así como indicadores de evaluación de cada una de las acciones. Si bien está concebido un proceso de monitoreo sistemático de la implementación, al finalizar el plazo de ejecución deberá realizarse una evaluación integral.

Después de varios procesos de consulta con organismos y organizaciones, la Política integral de niñez, adolescencias y juventudes fue aprobada en plenaria del Primer período ordinario de sesiones de la X Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio de 2023 (<https://www.mined.gob.cu>).

### ¿Cómo se desarrolla la implementación de la Política integral de niñez, adolescencias y juventudes?

A partir de su aprobación, se ha establecido un proceso sistemático de monitoreo que consiste en una revisión mensual de las acciones realizadas, de los grupos de niñas, niños, adolescentes o jóvenes que las han recibido y sus posibles efectos aun cuando sean preliminares. Para ese seguimiento, cada mes se rinde cuenta de uno o más objetivos por parte del organismo responsable, previa coordinación con todos los actores par-

ticipantes, a la alta dirección del país, primero al viceprimer ministro encargado de forma directa de la Política y luego al presidente de la República, en encuentros en los que participan los diferentes actores involucrados. Ello permite ir concretando el plan de acción, evaluar las formas de implementación, valorar los posibles efectos y hacer recomendaciones para su continuidad.

En esa dirección se está construyendo el sistema de indicadores de resultados que permita la evaluación de los impactos concretos de las acciones en la situación de las infancias, adolescencias y juventudes, pues una gran parte de los que fueron concebidos en el plan de acción son indicadores de proceso, es decir, de la realización de acciones. Existe claridad de que evaluar la Política requiere constatar cuánto se han modificado las condiciones de partida hacia las que se dirigen las acciones y para ello se necesita un sistema de indicadores potente y articulado.

Se viene trabajando en un plan de comunicación de la Política en su sentido amplio, que llegue a las instituciones, a las instancias de los gobiernos territoriales, pero —sobre todo— a la ciudadanía con énfasis en las generaciones jóvenes que son sus actores clave. A la vez que se ha recomendado que para cada objetivo se elabore un plan de comunicación específico. No puede decirse que el propósito comunicativo haya avanzado lo necesario, pues aún es insuficiente su conocimiento en la sociedad.

Al propio tiempo se está elaborando un nuevo *Código de la niñez y la juventud* para lo cual se constituyó otro Grupo Temporal de Trabajo con la coordinación del Ministerio de Educación, y con una composición ampliada respecto al Grupo que elaboró la Política. Este proceso también está concebido como un

diálogo ciencia-política, con la participación de representantes de adolescentes y jóvenes y está prevista su aprobación en las sesiones de la Asamblea Nacional de diciembre de 2024, después de una amplia consulta popular.

La elaboración de un Código dirigido a las nuevas generaciones viene a complementar otras acciones legislativas que tienen lugar en el país, esta vez dirigida a los segmentos más jóvenes de la población, da respuesta al reclamo reiterado de actualizar la normativa vigente en correspondencia con los cambios del contexto nacional e internacional y, por su carácter de ley, constituye un respaldo a la implementación de la Política.

### Comentarios finales

Elaborar una política pública dirigida a niñas, niños, adolescentes y jóvenes en un momento en que demográficamente son grupos en franco decrecimiento en la sociedad cubana podría parecer a algunos que no es una prioridad, pero no creo que muchos piensen así, si se reconoce el papel que le corresponde a las nuevas generaciones en el desarrollo social y la continuidad de Cuba como nación independiente y soberana, al tiempo que se reconoce la responsabilidad de la sociedad toda en atender, proteger, promover y favorecer espacios de participación a sus generaciones jóvenes.

Por qué esta Política es diferente a esfuerzos anteriores aun cuando retoma los antecedentes previos y cuáles son los principales retos a los que se enfrenta.

Podría destacarse, en primer lugar, su carácter integral, la voluntad de romper estancos sectoriales y concebir sus objetivos a partir de una red articulada de actores diversos. Por supuesto que lograr que esa voluntad se materialice en la práctica es uno de los retos de su implementación en un contexto en

que predomina la sectorialidad en el trabajo de los organismos del Estado.

A ello se añade uno de los mayores retos que es lograr que la Política sea acogida en los territorios y aplicada de acuerdo a las situaciones específicas de las infancias y juventudes en cada lugar y no quede como una normativa de carácter nacional de escasa aplicación de forma diferenciada. Imbuir a los gobiernos locales (provinciales, municipales y consejos populares) de que la Política es un instrumento también suyo es una de las tareas que urge acometer.

En segundo lugar, habría que señalar la novedad de muchos de los ámbitos que aborda. Salir de los espacios más atendidos como educación, salud, cultura, deporte, recreación, para colocar temas como el acceso a la vivienda para jóvenes o las relaciones con las infancias y juventudes emigradas, supone una mirada más diversa a cómo concebir la política para estos grupos sociales. Lograrlo es otro reto, pues resulta más fácil dar continuidad a aquellos planes y programas en los que ya hay un trabajo y unos resultados acumulados, que definir estrategias para abordar áreas nuevas.

El hecho de que haya sido discutida y aprobada en el Parlamento le confiere fuerza para garantizar su implementación. A ello contribuye la importancia que le brinda la máxima dirección del gobierno con un monitoreo sistemático que evita que las acciones queden postergadas. Pero su implementación también se enfrenta al reto de las condiciones económicas del país, por lo que algunas de las acciones propuestas deberán ser revisadas.

El cumplimiento de dos de los objetivos que contiene la Política como son la creación de un sistema de indicadores y la promulgación de una ley, también garantiza su implementación,

pero sobre todo permite su evaluación rigurosa, que es una de las debilidades reiteradas en el ámbito de las políticas públicas, no solo en nuestro país.

Por último, cabe destacar que su elaboración fue un verdadero ejercicio de diálogo ciencia-política, la que se gestó y realizó contando con los resultados de las investigaciones sociales en un intercambio permanente. A él se sumaron los representantes de los grupos hacia los que va dirigida y con una consulta pública a niñas, niños, adolescentes y jóvenes que permitió incluir no solo sus intereses y necesidades sino también sus propuestas de soluciones, por lo que puede decirse que fue una verdadera experiencia de diálogo multiactoral y multinivel. El reto está en mantenerlo en las siguientes etapas, tanto en la implementación como en la evaluación.

### Referencias bibliográficas

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (ANPP): *Política integral de Niñez, Adolescencias y Juventudes*, 2024, <https://www.mined.gob.cu/upload/2024/04 PDF>.

DOMÍNGUEZ, MARÍA ISABEL: «Políticas sociales hacia la juventud en Cuba: algunas evaluaciones y nuevos desafíos», *Revista de Sociología*, XVI(20), Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2011, pp. 77-101.

\_\_\_\_\_ : *El desafío generacional para la sociedad cubana actual*, documento de trabajo, Academia de Ciencias de Cuba, 2022.

DOMÍNGUEZ, MARÍA ISABEL; CASTILLA, CLAUDIA Y REGO, IDANIA: *Políticas públicas de juventud e inclusión social*, Publicaciones Acuario, La Habana, 2016.

FUENMAYOR, JENNIFER: «Política pública en América Latina en un contexto neoliberal», *Cinta MeN: oebio*, (50), Universidad de Chile, 2014, pp. 39-52, [www.moebio.uchile.cl/50/fuenmayor.html](http://www.moebio.uchile.cl/50/fuenmayor.html)

GÓMEZ, LUIS: «La política cubana de juventud ante los desafíos de los nuevos tiempos», en Peñate, Ana Isabel (Coord.): *Realidad de la juventud cubana en el siglo XXI*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2013, pp. 373-393.

ORTA, YAILIN: *Políticas de juventud en la agenda de Cuba*, 2013, <https://www.juventudrebelde.cu/index.php/cuba/2013-03-06/politicas-de-juventud-en-la-agenda-de-cuba>

PEIRANO, CLAUDIA: «Un marco de referencia para las políticas de niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe», *CTS*, 14(42), octubre, 2019, pp. 153-172, <http://ojs.revis-tacts.net/index.php/CTS/issue/view/14/showToca>

## **Diálogos multiactorales para la creación de la Asociación Cubana de Personas en Situación de Discapacidad Intelectual**

Danay Díaz Pérez

Mayelín Oliva Rodríguez

### Introducción

Para el colectivo de personas con discapacidad, el hecho de asociarse constituye un importante mecanismo para unir fuerzas en aras de reivindicar sus derechos, sensibilizar a la sociedad sobre sus características, necesidades e intereses, así como orientar a sus miembros, familiares y todas aquellas personas que requieran información. Los beneficios del asociacionismo suelen ser múltiples, desde promover asistencia y apoyos, desarrollar servicios sociales, mejorar su participación social e incidir en las políticas públicas.

En Cuba, las personas con discapacidad lograron asociarse desde la década de 1970, cuando fueron creadas las tres primeras asociaciones: la Asociación Nacional del Ciego de Cuba (ANCI) en 1975, la Asociación Nacional de Sordos de Cuba (ANSOC) en 1978 y la Asociación Cubana de Limitados Físico-Motores (ACLIFIM) en 1980. La misión de estas formas organizativas se centró en lograr la plena inserción de este colectivo en todos los ámbitos de la vida cotidiana (familia, educación, salud, empleo, recreación, deporte, cultura, información), a la vez que representar sus intereses y necesidades.

Sin embargo, las personas con discapacidad intelectual no contaron con esa posibilidad hasta 43 años después, cuando se creó la Asociación Cubana de Personas en situación de Discapacidad Intelectual (ACPDI). No fueron pocos los obstáculos e incomprendimientos que tuvieron que enfrentar, bajo el mito de su incapacidad para exigir sus propios derechos y concretar su participación e inclusión social. Los procesos de diálogos iniciados en el 2013 por el Grupo de Apoyo a las Personas con Discapacidad Intelectual y sus Familias (GADIF-Cuba) e incrementados a partir de 2021, llevaron a la creación de la tan anhelada asociación el 8 de junio de 2023. El presente artículo expone de manera general el camino transitado para lograr la asociación, resalta sus protagonistas, los actores sociales implicados, las metodologías empleadas y los principales debates en torno a la forma de organizarse.

### **Grupo de Apoyo de Personas con Discapacidad Intelectual y sus Familias: Familia, Amor y Esperanza**

El 23 de marzo del año 2013 se crea el Grupo de Apoyo de Personas con Discapacidad Intelectual y sus Familias (GADIF-Cuba). La idea surgió de un grupo de madres con hijos que presentaban discapacidad intelectual y asistían al proyecto Despertar, de Cáritas Habana, en el Vedado capitalino (municipio Plaza de la Revolución), el cual trabajaba por la inclusión de personas con síndrome de Down y autismo. En esta iniciativa solo participaban 20 niños y sus familias, por lo que se percataron de la necesidad de crear proyectos comunitarios en cada municipio de La Habana, de manera que fueran más accesibles a estas personas. Una de las barreras que experimentan estas personas y sus familias es la movilidad, y a aquellos que viven

en territorios periféricos de la capital se les dificulta mucho más desplazarse hasta lugares céntricos.

Este grupo carecía de espacios de interacción con otras familias, para desarrollar habilidades y orientarse en temas relacionados con la discapacidad y la educación de sus hijos/as. Es por ello que comenzaron a reunirse en el parque Almendares, en la calle Calzada entre C y D, en el Vedado, y en el parque La Maestranza, en la Habana Vieja. De esta forma, lo que comenzó con unas pocas familias fue creciendo hasta conformar más de 500 de diversos municipios de la capital. «En un inicio muchos familiares no creían posible que se lograra la asociación, pero había otras personas que nos orientaban en materia jurídica» (Madre de hijo con Síndrome Down).

El grupo inicial de familias fue aglutinando a otras que tenían las mismas necesidades e intereses.<sup>69</sup> Comenzaron a reunirse en sus casas, parques y bibliotecas para estudiar documentos y políticas que las ayudaran a conformar una asociación que representara a las personas con discapacidad intelectual. «(...) si existen asociaciones de personas en situación de discapacidad visual, física y auditiva, por qué no una para la intelectual, cuyas características son bien diferentes» (IPS Cuba, 2023).

Cada año las personas con discapacidad intelectual y sus familias se reunían para celebrar actividades en fechas alegóricas y su evento nacional.<sup>70</sup> Recibieron el apoyo de no pocas

---

<sup>69</sup> Algunas madres habían iniciado este mismo movimiento en la década de los noventa, pero no habían logrado constituir la asociación debido a la crisis económica que se generó en Cuba en este decenio (Período Especial).

<sup>70</sup> Fueron celebrados siete eventos nacionales, incluso uno en pandemia de manera virtual. El objetivo de estos eventos era que las familias y sus hijos con discapacidad compartieran sus vivencias cotidianas, preocupaciones e intereses. También se socializaban resultados de

personas e instituciones (asociaciones de personas con discapacidad, universidades y gobierno nacional); sin embargo, también tuvieron que superar obstáculos e incomprendiones asociadas a estigmas y prejuicios que aún persisten en nuestra sociedad sobre la discapacidad, específicamente la intelectual.

El objetivo principal del GADIF-Cuba era crear la asociación que representara los derechos e intereses de las personas con discapacidad intelectual y sus familias. Se demandaba de una estructura organizativa que orientara y capacitara a las familias en sinergia con otras instituciones sociales (de salud, educación, empleo, entre otras). En un inicio, las familias eran de La Habana, pero después del 8vo. encuentro en el 2021, el trabajo del grupo se extendió a provincias como Pinar del Río, Matanzas, Cienfuegos y Holguín. A este proyecto también se integraron especialistas y profesionales de diversas ciencias y gestores de proyectos comunitarios.

### Del Grupo de Apoyo a la Asociación Cubana de Personas en Situación de Discapacidad Intelectual

Cuando uno se propone una visión, una meta, un sueño, un objetivo específico, la pasión por alcanzarlo dará motivaciones suficientes para persistir en lograrlo. El propósito del GADIF-Cuba estuvo claro desde su surgimiento, más que un grupo la meta era llegar a constituirse como asociación legal, con estatutos, que representara los derechos de las personas con discapacidad intelectual y sus familias. Esta condición les permitiría

---

investigaciones científicas sobre la temática a través de conferencias y ponencias, así como buenas prácticas y experiencias de proyectos comunitarios, y se brindaba orientación y apoyo a las familias. Además, se realizan actividades culturales y recreativas para niños y jóvenes con discapacidad intelectual.

estar mejor organizados, así como diseñar y gestionar programas y proyectos que favorezcan a este colectivo.

A este proceso de activismo también se sumaron instituciones científicas como la Universidad de Ciencias Pedagógicas Enrique José Varona (UCPJV), el Instituto Central de Ciencias Pedagógicas del Ministerio de Educación (ICCP), la Facultad de Derecho y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba), ambas de la Universidad de La Habana. Las investigaciones sociales sobre discapacidad develaban las múltiples desigualdades y procesos de exclusión y discriminación que experimentaban estas personas por su condición. Específicamente, aquellas con discapacidad intelectual se encontraban en mayor desventaja y vulnerabilidad, sobre todo en el ámbito laboral, por el hecho de no tener asociación (Valdivia, 2015; Díaz, 2018a; Díaz e Hidalgo, 2019; Díaz, 2020).

En particular, una investigación realizada en Granma<sup>71</sup> en el 2017 demostró procesos de exclusión en este grupo. En el marco del proyecto de inserción sociolaboral se habían capacitado y formado para emprender un trabajo, pero no les fue entregado el kit de herramientas por no estar asociados. Para estas personas y el equipo coordinador fue frustrante no haber completado el ciclo para insertarse a un empleo.

Muchos han sido los proyectos comunitarios a favor de las personas con discapacidad en Cuba. Uno de los que más ha contribuido a las personas con discapacidad intelectual es el Psicoballet, método cubano creado en 1973 por la Dra. Geor-

---

<sup>71</sup> La investigación se realiza como parte de la evaluación del proyecto «Experiencia piloto de apoyo a la inserción laboral de las personas con discapacidad a través del fortalecimiento de las asociaciones en dos municipios de la provincia Granma, Cuba» coordinado por la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social y la ONG Handicap International (actualmente Humanity & Inclusion).

gina Fariñas García, que combina ciencia y arte para contribuir al desarrollo equilibrio bio-psico-socio-cultural y espiritual de los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales que reciben sus beneficios, tanto terapéuticos como rehabilitatorios. Desde 1973, fecha de su aparición en el campo de la salud pública cubana, el Psicoballet ha sido aplicado a más de 25 mil personas dentro y fuera de Cuba, con resultados satisfactorios desde los puntos de vista psicosocial, humano y espiritual (Dueñas, 2023).

En el 2014 el GADIF-Cuba solicita apoyo a Eusebio Leal Spengler, historiador de la ciudad de La Habana, para trabajar por la inclusión social de las personas con discapacidad intelectual. A partir de entonces, comenzaron a desarrollarse espacios de reflexión sobre el tema, entre ellos, el Primer Taller Construyendo Espacios de Inclusión, organizado por la Sociedad Civil Comunidad, Patrimonio y Medio Ambiente de la Oficina del Historiador de La Habana (OHC). Este evento tuvo lugar en el mes de octubre de 2015 y agrupó a más de 80 personas (familiares, psicólogos, sociólogos, educadores y otros especialistas), con el propósito de debatir sobre los retos y perspectivas para la inclusión social y laboral de jóvenes con discapacidad intelectual en Cuba, una vez terminados sus estudios (Díaz, Hidalgo y Deroy, 2016).

De estas acciones se derivaron proyectos, promovidos en gran medida por la Oficina del Historiador de la Ciudad con la cooperación extranjera, que se propusieron capacitar y generar empleo a jóvenes con discapacidad intelectual en La Habana. Es el caso de Quinta por la inclusión y Abriendo caminos a la inserción laboral, que se desarrollan en la Quinta de los Molinos, donde se forman y se les otorga empleo a jóvenes con discapacidad. Recientemente fue creado el Centro Coordinador

para la Discapacidad en el municipio Habana Vieja, cuyo objetivo es promover la inclusión social ofreciendo oportunidades de capacitación y empleo a personas con discapacidad intelectual, mayores de 17 años, en condiciones para laborar.

También investigaciones y proyectos del Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP) estuvieron dirigidos a esta población, especialmente en tiempos de pandemia; son los casos de Muéstrales el camino y Juntos por la inclusión. En otros territorios del país existen proyectos comunitarios que promueven la participación social de estas personas y sus familias. Sin embargo, específicamente en el diseño y gestión de proyectos de desarrollo comunitario, apenas se percibe una participación de personas con discapacidad, a excepción de proyectos que van dirigidos a ellos específicamente (Díaz, 2018b; Díaz et al., 2018).

En ello influye, además, las dificultades que experimentan estas personas y sus familias en sus desplazamientos cotidianos. Algunos no pueden acceder a estas instituciones mediante el transporte público y se les dificulta acceder a través de taxis por los elevados precios. También han experimentado situaciones de exclusión social mientras se desplazan, especialmente las personas con Síndrome Down (Valdés, 2020).

De manera general, se considera que no son suficientes los proyectos e iniciativas que promuevan y apoyen la inserción sociolaboral de estos jóvenes. Ante esta situación, las madres deben abandonar sus vínculos laborales para dedicarse a las tareas de cuidado, quedando vulnerables a otras problemáticas sociales y familiares (Díaz, Hidalgo y Deroy, 2016). Ello trae consigo una pérdida de ingresos para el hogar y una pérdida de fuerza laboral en edad productiva para el Estado cubano, pues muchas tienen un alto nivel de escolaridad y son profesionales.

La concepción del GADIF-Cuba era que, con la creación de una asociación que los representara, se podían promover acciones de sensibilización y capacitación a través de diferentes medios de comunicación, fomentar el trabajo entre diferentes instituciones y sectores, incentivar proyectos e iniciativas comunitarias, entre ellas, centros ocupacionales en cada municipio para asegurar la inclusión laboral de estas personas y sus familias.

A finales del 2020 inició un proceso de trabajo colectivo entre funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), académicos y representantes de la sociedad civil para diseñar la nueva política de atención a situaciones de vulnerabilidad. El reconocimiento de la importancia de incorporar otras visiones, hizo que el funcionariado convocara 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) (Fundora y Zabala, 2022). FLACSO-Programa Cuba entonces recomendó la participación del GADIF-Cuba para enriquecer el debate sobre las desigualdades y situaciones de vulnerabilidad que experimenta la población con discapacidad, más marcadas en la discapacidad intelectual.

En el 2019 Cuba había presentado ante el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) un informe sobre el cumplimiento de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aunque fueron resaltados aspectos positivos, en las observaciones finales destaca el número de los principales motivos de preocupación y recomendaciones, entre ellos la ausencia de mecanismos para favorecer la participación de personas con discapacidad intelectual y psicosocial. En primer

lugar, por no estar representados en las organizaciones existentes; pero, además, porque

los esfuerzos por celebrar consultas y colaborar activamente con las personas con discapacidad en todos los procesos de adopción de decisiones que las afecten, incluida la aplicación de la Convención, estén circunscritos a las organizaciones de personas con discapacidad registradas oficialmente de conformidad con la Ley núm. 54 (Ley de Asociaciones) (...) (Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2019).

El asociacionismo es un derecho de todo ciudadano, con o sin discapacidad, pero el hecho de no asociarse también lo es, y ninguna política pública en materia de discapacidad debe estar condicionada por su adhesión.

En el 2021, ante la vulnerabilidad social que experimentaría este grupo y sus familiares por la pandemia de la COVID-19, se incrementarían los procesos de diálogo con el propósito de crear la asociación de personas con discapacidad intelectual. Según datos del Ministerio de Salud Pública en el 2022, la población con discapacidad intelectual es la que mayor representación tiene en Cuba con relación al resto, superando las 133 mil personas (Tabla 1).

**Tabla 1. Población con discapacidad en Cuba en 2022**

Tipo de discapacidad	2022		
	Miles de personas	Tasa	% del total
Intelectual	133.372	11.4	28.2
Físico-Motora	101.42	9.05	21.5
Mental (psicosocial)	59.188	5.2	12.5
Visual	53.399	4.77	11.3

Auditiva	52.67	4.63	11.2
Insuficiencia Renal Crónica	32.328	2.89	6.8
Mixta	18.58	1.66	3.9
Trastorno del lenguaje habla y voz	16.7	1.47	3.5
Sordociego	2.991	0.27	0.6
Autismo	1.661	0.15	0.4
Total	472.309	4.2	100
Intelectual+Autismo	135.033	11.6	28.59

Fuente: Estadístico de Personas en situación de Discapacidad en Cuba. MINSAP, 2022.<sup>72</sup>

Aún sin disponer de un local, un grupo más reducido de madres comenzarían a organizarse para presentar toda la documentación requerida en el proceso. Desde los inicios del GADIF-Cuba, fue fundamental la articulación y las sinergias que lograron con las asociaciones ya existentes. En la ACLIFIM se les recomendó ponerse en contacto con el Departamento de Asociaciones del Ministerio de Justicia (MINJUS) y debido a una visión del modelo médico-rehabilitador que aún prevalece en el tratamiento de la discapacidad, el MINJUS recomendó que fuera el Ministerio de Salud Pública el órgano de relaciones de la nueva asociación.<sup>73</sup> Luego de varios años de sensibilización e intercambios con estos y otros organismos de la Administración Central del Estado (OACEs), se decidió que el Ministerio

<sup>72</sup> Estas estadísticas no son públicas.

<sup>73</sup> En Cuba, las asociaciones de personas con discapacidad están vinculadas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, organismo rector en el diseño e implementación de políticas relacionadas con la discapacidad.

de Trabajo y Seguridad Social asumiera también la nueva asociación de personas con discapacidad intelectual.

El proceso fue dilatado por varias razones, entre ellas, la incompreensión de la necesidad de una nueva asociación que representara a personas con discapacidad intelectual y sus familias<sup>74</sup> y la recomendación de esperar a que se actualizara la Ley de Asociaciones. No obstante, en el 2021 GADIF-Cuba decide escribir una carta al presidente de la República, Miguel Mario Díaz-Canel Bermúdez, solicitando la creación de esta asociación, de acuerdo a los derechos proclamados por la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU y de la cual Cuba es país signatario.

Los diálogos con las diferentes instituciones (OACEs, asociaciones, academia) fueron promovidos —fundamentalmente— por el grupo de madres que representaban el GADIF-Cuba. De una manera persistente y sistemática, con el esfuerzo de las propias familias, este grupo establecía comunicación a través de cartas o presentándose directamente en las entidades correspondientes. Los lugares de encuentro eran los propios locales de estos organismos (oficinas, salones de reuniones, aulas) y no solo iban las madres, sino que, en la medida de las posibilidades de movilidad, llevaban a también a sus hijos adolescentes y jóvenes con discapacidad intelectual para que participaran de los debates y discusiones.

En los encuentros no se emplearon metodologías específicas de diálogo, pero se destaca la participación de todas las personas que se reunían, donde cada cual aportaba su experticia para

---

<sup>74</sup> En el caso de las asociaciones existentes no había familiares asociados, solo la persona con discapacidad, y se mostraron resistencias ante el hecho de que los padres fueran asociados juntos a sus hijos con discapacidad.

la creación de la asociación. En los momentos más tensos y de puntos conflictivos, se trató de mediar para buscar soluciones conjuntas y avanzar en el complejo camino que suponía la meta deseada. En algunos puntos existía consenso, pero no en pocas ocasiones la diversidad de criterios obstaculizaba el proceso.

En estos encuentros se evidenciaban diferentes concepciones sobre la discapacidad. Algunos actores consideraban que estas personas eran enfermos, por lo que las madres debían sensibilizar sobre su condición, sus derechos, lo que proclamaban los organismos internacionales sobre la discapacidad, entre otros elementos. Se percibía falta de información y conocimientos sobre el tema y, específicamente, acerca de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, por lo que cada encuentro constituía un espacio de reflexión y aprendizajes; pero también de resistencias e incomprensiones. Otra de las problemáticas en estos procesos de diálogo fue la falta de consenso para definir qué organismo sería el órgano de relaciones de la nueva asociación.

Un aspecto a destacar es que en estos espacios participaban principalmente mujeres, tanto las que representaban a las familias de personas con discapacidad intelectual (madres, abuelas), como las funcionarias de los ministerios implicados (MINJUS, MINSAP y MTSS). También acompañaron dos sociólogas<sup>75</sup> de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba) y el asesor jurídico de la ANCI.<sup>76</sup> Las primeras apoyaban con investigaciones científicas sobre las situaciones de desventaja que experimentaban las personas con discapacidad y sus familias en diferentes ámbitos de la vida cotidiana y proponían recomendaciones concretas a las políticas sociales.

---

<sup>75</sup> Danay Díaz Pérez y Geydis Elena Fundora Nevot.

<sup>76</sup> Geudis Pérez Vega.

El asesor jurídico orientaba y guiaba el proceso legal para conformar la asociación. «Creemos que lo logramos por la insistencia de nuestra parte» (Mayelín Oliva, Presidenta Nacional de la ACPDI).

La creación de la asociación no constituyó el final de esos procesos de diálogo, sino que aún se fomentan alianzas entre diferentes instituciones para continuar promoviendo los derechos y la inclusión social de estas personas. Uno de sus propósitos fundamentales es fomentar el acceso de las personas en situación de discapacidad intelectual al empleo a través de la creación de centros ocupacionales municipales donde puedan insertarse a partir de los 18 años, una vez que concluyen su tránsito por el sistema educativo. Ello permitirá, además, que sus cuidadoras, las que generalmente son mujeres (madres, abuelas, tías) retornen nuevamente a su vida laboral.

«Esta será una asociación donde se oriente y capacite a las familias; donde, en unión de otras instituciones del país, se trabaje para transformar la imagen que muchas veces se tiene de ellos, por una perspectiva más esperanzadora y positiva».<sup>77</sup>

## Conclusiones

A diferencia de las tres primeras asociaciones de personas con discapacidad que existían en Cuba, la Asociación Cubana de Personas en situación de Discapacidad Intelectual (ACPDI) surge a partir de diferentes momentos de diálogos desarrollados en un período de 30 años que inició en la década de los noventa del pasado siglo.

---

<sup>77</sup> Palabras de Nialé López, integrante del comité ejecutivo de la ACPDI, publicada en: SEMLAC: Nueva asociación para personas en situación de discapacidad intelectual, 2023, <https://www.redsem-lac-cuba.net/redsem-lac/sociedad-y-cultura/nueva-asociacion-para-personas-en-situacion-de-discapacidad-intelectual/>

Los obstáculos e incomprendiones para crear una forma organizativa que agrupara a personas con discapacidad intelectual y sus representantes legales y/o apoyos, dieron lugar a múltiples procesos de diálogos entre las familias y diferentes instituciones, con menor o mayor intensidad, según el contexto sociohistórico.

En los intercambios se han percibido diferentes concepciones sobre la discapacidad y se ha evidenciado desconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad por parte de instituciones estatales.

El papel proactivo de las madres y familiares organizadas en el Grupo de Apoyo Familiar a las Personas con Discapacidad Intelectual y sus Familias (GADIF-Cuba) impulsaron en el decenio 2013-2023 la creación de la Asociación Cubana de Personas en situación de Discapacidad Intelectual (ACPDI).

### Referencias bibliográficas

COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD: *Observaciones finales sobre el informe inicial de Cuba*, 2019, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsnj17ymSI9jqOO22AbYrdg50g6Y59neRTLcSkZrX6LMnxVdJ1%2Fv%2F7leYDP%2B5lyVoGFduuU67FD%2BJYrhVe40D49I3%2FNbpXiZfin0LN%2FMtywB>

DÍAZ, DANAY: «La atención a la discapacidad en Cuba. Retos y oportunidades en un proceso de transformaciones», *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, (33), 2018a, pp. 7-16.

\_\_\_\_\_: El rol de la Universidad en la inclusión social de las personas con discapacidad, Memorias 11no. Congreso Universidad 2018, La Habana, 2018b.

\_\_\_\_\_: «Desigualdades, discapacidad 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, Publicaciones Acuario, La Habana, 2020.

DÍAZ, DANAY; HIDALGO, VILMA; DERROY, DANIA: «Construyendo espacios de inclusión para personas con discapacidad intelectual en Cuba», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 4(4), Número Extraordinario, 2016, pp. 234-242.

DÍAZ, DANAY; HIDALGO, VILMA; MUÑOZ, MARTA ROSA; Y JIMÉNEZ, REYNALDO: «Rehabilitación Basada en la Comunidad: una apuesta por la inclusión social de personas con discapacidad», *Desarrollo Local y Equidad en Cuba*. Tomo II, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2018.

DÍAZ, DANAY Y HIDALGO, VILMA: «Hacia la inclusión laboral de las personas con discapacidad en Cuba: un camino de oportunidades y desafíos», *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, 11(18), Dossier: La Discapacidad desde las Ciencias Sociales, abril-septiembre, 2019, pp. 71-84.

DUEÑAS, JESÚS: *Psicoballet: cinco décadas de su creación*, en <https://instituciones.sld.cu/psiquiatricodelahabana/2023/06/14/psicoballet-cinco-decadas-de-su-creacion/>

FUNDORA, GEYDIS ELENA Y ZABALA, MARÍA DEL CARMEN: «Diálogo en torno a las vulnerabilidades. Proceso de construcción de una política para su atención en Cuba», en Zabala, María del Carmen; Fundora, Geydis E. y Peñate, Ana Isabel (coords): *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogos multiactorales*, Ediciones

Acuario, Centro Félix Varela, La Habana, 2022, pp. 36-66,  
[http://www.clasco.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/  
libro\\_detalle\\_resultado.php?id\\_libro=cm&texto=248](http://www.clasco.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/libro_detalle_resultado.php?id_libro=cm&texto=248)

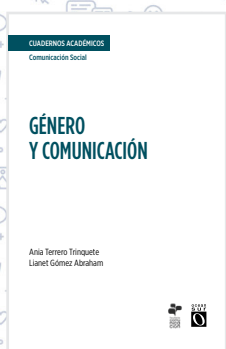
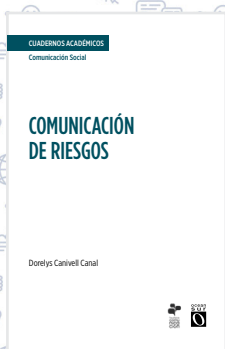
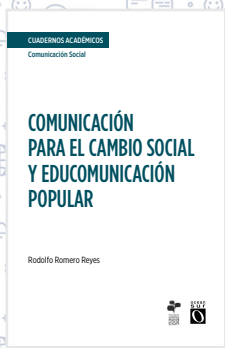
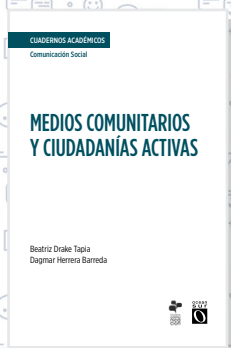
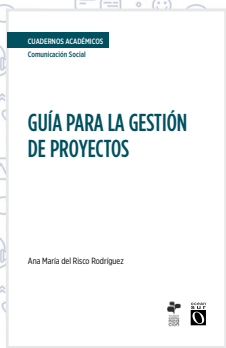
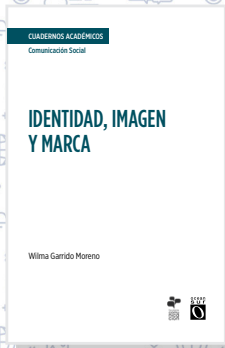
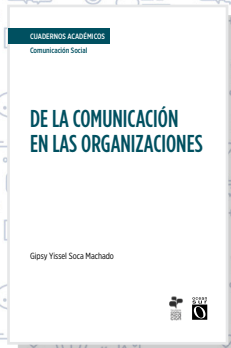
IPS CUBA: *ACPDI nace en Cuba por el desarrollo inclusivo*, 2023, en  
[https://www.ipscuba.net/sociedad/acpdi-nace-en-cuba-  
por-el-desarrollo-inclusivo/](https://www.ipscuba.net/sociedad/acpdi-nace-en-cuba-por-el-desarrollo-inclusivo/)

SEMLAC: *Nueva asociación para personas en situación de discapacidad intelectual*, 2023, en [https://www.redsem-lac-cuba.net/  
redsem-lac/sociedad-y-cultura/nueva-asociacion-para-  
personas-en-situacion-de-discapacidad-intelectual/](https://www.redsem-lac-cuba.net/redsem-lac/sociedad-y-cultura/nueva-asociacion-para-personas-en-situacion-de-discapacidad-intelectual/)

VALDÉS, DINELLA ALICIA: *Con todos y para el bien de todos. Percepción social de exclusión en jóvenes con Síndrome de Down*, Tesis de diploma, Facultad de Psicología, Universidad de La Habana, 2020.

VALDIVIA, LAURA: *Análisis crítico de la política social para las personas con discapacidad en Cuba*, Tesis de maestría, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana, 2015.

# CUADERNOS ACADÉMICOS COMUNICACIÓN SOCIAL



**PARTE III**  
**Diálogos sobre políticas en ámbitos  
y problemáticas específicas**

**Políticas culturales y programa de desarrollo cultural.  
Potencialidades y desafíos**

Elaine Morales Chuco  
Beatriz Drake Tapia

**Introducción**

En los años recientes la comunidad académica cubana, liderada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba) y su Seminario Permanente de Políticas Sociales (SPPS), ha avanzado en el esclarecimiento y actualización de las coordenadas para el estudio de las políticas sociales, en particular de aquellas de carácter público. Para el examen que se pretende, es pertinente acudir a un grupo de referencias que han sistematizado y aportado enfoques, teorías y conceptualizaciones específicas. Se destacan los análisis de Mayra Espina (2008), María del Carmen Zabala (2017), Geydis Fundora (2021), Juliana Martínez y Diego Sánchez (2020) y Laura Tavares (2017).

Según Zabala, en la definición de las políticas sociales:

aparecen regularmente dos elementos básicos: su carácter práctico, por cuanto alude a estrategias, intervenciones, programas, medidas y acciones; y su objetivo de contribuir al

bienestar, seguridad y calidad de vida de las personas, la atención a las necesidades sociales de grupos humanos, y la prestación de servicios, que se concretan en políticas de trabajo, servicios sociales y asistencia social... (Zabala, 2017, p. 245).

La experta sugiere, además, atender a: relación de las políticas sociales con las económicas, carácter universal o focalizado, actores sociales involucrados, carácter asistencial o participativo de los programas y, como parte de este, el posible empoderamiento de la población, la territorialización de las políticas y el alcance de sus propósitos (Zabala, 2017). Asimismo, apunta que el propósito de actuar sobre el bienestar, la estructura social y las desigualdades, «justifican la necesidad de la evaluación sistemática de los impactos de las políticas sociales, lo cual constituye un área prioritaria en su ejercicio práctico y en los estudios sobre las mismas» (Zabala, 2017, p. 246).

A pesar del acceso a importantes nociones y a la socialización de valiosas experiencias (Fundora, 2021; Zabala y Fundora, 2018), la convocatoria al examen de las políticas en el ámbito cultural cubano, constituye un reto en el orden teórico y metodológico, debido a la irregularidad de la práctica investigativa en esa rama, la diversidad de orientaciones y la consecuente insuficiencia de herramientas capaces de definir y captar el cuerpo de datos requeridos. En tales condiciones, la recuperación crítica del diálogo ciencia-política en torno al Programa de Desarrollo Cultural (PDC), constituye un pretexto para ensanchar los aprendizajes, conectar con otras temáticas trabajadas y brindar consideraciones al respecto.

En el terreno específico de «lo cultural», el análisis suscribe el enfoque de desarrollo sostenible, que coloca a la cultura en

calidad de su cuarto pilar, unido al crecimiento económico, la inclusión social y el equilibrio medioambiental. La cultura es asumida con un doble enfoque, por un lado, en el desarrollo de los sectores culturales propios – patrimonio, creatividad, industrias culturales, artes y turismo cultural – y por otro, en el reconocimiento de la cultura en todas las políticas públicas (CGLU, 2010). La Declaración Final de la más reciente Conferencia Mundial de la UNESCO sobre políticas culturales y desarrollo sostenible (MONDIACULT), ratificó la definición de cultura de este organismo internacional:

el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social, [y que] engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias (UNESCO, 2022, p. 1).

La declaratoria apuesta por mayor transversalidad de la cultura en las políticas públicas, así como por políticas culturales inclusivas, participativas y adaptadas a los desafíos contemporáneos, para lo cual convoca a definir estrategias y marcos de desarrollo que se erijan en vector y motor de resiliencia, inclusión social y crecimiento económico (UNESCO, 2022).

El análisis que se comparte está contextualizado, asimismo, por las directrices políticas del país en el último quinquenio, las cuales ratifican las prescripciones que guiaron esta área desde el triunfo de 1959. El modelo de desarrollo económico y social del socialismo cubano (2019), proyecta que, en 2030, la política cultural estará entre las prioridades gubernamentales con resultados favorables en varios ámbitos. A su vez, los Lineamientos de la política económica y social (2019) en el capítulo referido

a Política social, y dentro de ella a la Cultura, en los apartados 102, 103 y 104, instan a realizar acciones que garanticen alcanzar lo modelado. Corresponde al Ministerio de Cultura (MINCULT) las funciones de dirigir, orientar, controlar y ejecutar la aplicación de la política cultural del Estado y el Gobierno que, como el resto del sistema político-institucional, evidencia un alto grado de institucionalización y una amplia diversidad temática, territorial y sectorial (Espina, 2008). Esta institución opera a través de una extensa red de instituciones públicas, con fuerte presencia en las instancias municipales y locales,<sup>78</sup> la cual se articula con el sistema de medios públicos de comunicación<sup>79</sup> (Linares, 2014).

---

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> 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, Tele Rebelde, 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, Radio Enciclopedia y Habana Radio), 19 provinciales, 74 municipales y uno internacional (Radio Taíno) y

Este Organismo de la Administración Central del Estado (OACE) en su resolución 41 del 2021, definió que la política cultural tiene su ejercicio más importante en la programación cultural, la cual «concreta en cada institución y espacio público los propósitos declarados en el Programa de Desarrollo Cultural». Los principios de la programación cultural jerarquizan la creación artística y literaria, la relación con los públicos y las instituciones; ponderan la promoción y la crítica, el disfrute, esparcimiento y crecimiento espiritual. Se articula con programas, planes y acciones de otras entidades; concibe la participación de diferentes actores en su diseño, desarrollo y evaluación; persigue impactar sobre todo en «niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores» y debe contar con respaldo presupuestario institucional.

Según el documento citado, el PDC permite establecer las prioridades de la programación con base en el diagnóstico sociocultural; a partir de criterios culturales, económicos, de desarrollo social y territorial. La definición será aprobada, controlada y evaluada por los Consejos Técnico Asesor y Técnico Artístico, el Grupo Nacional de Programación y el Taller homónimo. El PDC se inscribe como proyecto en el Macroprograma Desarrollo humano equidad y justicia social (2021), y tiene el reto de hacer contribuciones concretas al perfeccionamiento de la sociedad.

El texto recoge un breve recorrido por aspectos conceptuales, que sirve de sustento para el posterior análisis de la experiencia de diálogo. A modo de conclusiones se presentan ideas que más que sentencias, resultan proyecciones de trabajo mancomunado, que tienen su base en el quehacer del Programa Sec-

torial de Ciencia, Tecnología e Innovación «Identidad cultural cubana, latinoamericana y caribeña su fortalecimiento ante las transformaciones económicas y sociales del mundo contemporáneo».

### Culturas, políticas y derechos culturales. Conexiones teóricas

Para el examen de la experiencia de diálogo se presentan definiciones y disecciones de las políticas culturales, su relación con el proceso de gestión cultural y algunas consideraciones de consenso emitidas por la intelectualidad cubana contemporánea en torno al tema.

#### *Políticas culturales. Definiciones de interés para el contexto cubano*

El examen de las referencias conceptuales en torno a las políticas culturales (en lo adelante PC) muestra valiosos aportes que, en casi todos los casos, se posicionan en la comprensión amplia de cultura. Importantes autores de América Latina al estudiar sus contextos, han diseccionado paradigmas, dimensiones, contenidos y perspectivas probables del desarrollo de las PC.

Uno de los análisis pioneros corresponde a José Vidal Beneyto, quien definió a las PC como:

el conjunto de medios movilizados y de acciones orientadas a la consecución de fines, determinados estos y ejercidas aquellas por las instancias de la comunidad-personas, grupos e instituciones, que por su posición dominante tienen una especial capacidad de intervención en la vida cultural de la misma (Vidal, 1981, p. 125).

Precisó, asimismo, los tipos de PC según sus instancias y agentes —privadas o públicas— temporalidad —corto, mediano o

largo plazo— y de acuerdo con los paradigmas que las sustentan. En este último criterio ubicó tres posiciones, que han sido reiteradas por otras aproximaciones: mecenazgo, democratización cultural y democracia cultural. El estudio de mayor impacto que le ha sucedido corresponde a García Canclini. Para este autor, las PC son:

el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social (García Canclini, 1987, p. 26).

Identificó seis paradigmas para la comprensión del tema: mecenazgo liberal, tradicionalismo patrimonialista, estatismo populista, privatización neoconservadora, democratización cultural y democracia participativa. Dadas las implicaciones para el contexto cubano, vale llamar la atención acerca de los dos últimos. De la democratización comenta que tiene como principales agentes al Estado y las instituciones culturales, se organiza en torno a la difusión y la popularización de la alta cultura, sus objetivos son garantizar el acceso igualitario de todos los individuos y grupos al disfrute de los bienes culturales. En tanto la democracia participativa —también llamada democracia cultural— señala que la agencia recae en partidos progresistas y movimientos sociales, se constituye alrededor de la promoción de la participación popular y la autogestión, lo que conlleva a trazar objetivos relacionados con el desarrollo plural de las culturas de todos los grupos de acuerdo con sus propias necesidades. Plantea que el éxito del quinto paradigma ha sido más retórico que práctico, en tanto del último expresa que la política

no se limita a acciones puntuales, alcanza un sentido continuo, reúne iniciativas diversas, que no se reducen a lo discursivo o lo estético.

Las ideas de García Canclini, en particular su atención a la función de intervención de las PC, así como al rol desempeñado por diferentes grupos sociales, que tienen distintos modos de participación y cuotas de poder, han calado en otros autores.<sup>80</sup> Entre ellos, Nivón (2006) advierte la complejidad de la definición de las PC, pues por una parte apuntan al sentido simbólico de la cultura, y por otro, traducen la implicación en fines prácticos, como desarrollo urbano, seguridad ciudadana, turismo y empleo.

En un sentido semejante, Garretón (2008) plantea que las PC «son el conjunto de actividades e iniciativas de una comunidad, dirigidas a satisfacer necesidades culturales, desarrollar el ámbito expresivo-simbólico y generar perspectivas compartidas de la vida social» (Garretón, 2008, p. 75). Ubica su especificidad en correspondencia con las dos dimensiones de cultura que asume. Una relativa a los modos de ser de una sociedad, que da lugar a PC básicas o referidas al sustrato material de la sociedad, su pasado, presente y futuro, las modalidades de desarrollo, conexiones con educación, ciencia y tecnología, información y comunicación e identidades. Otra en calidad de manifestaciones, aparatos y expresiones culturales, la cual produce PC sectoriales o específicas, relacionadas con el financiamiento, desarrollo y acceso equitativo respecto a los campos de

---

<sup>80</sup> Se pueden notar las elaboraciones de Enrique Bustamante (2003), Eduardo Nivón (2006, 2013), Rubens Bayardo (2008), Manuel Antonio Garretón (2008), Víctor Vich (2021), Uriel Bustamante (2021), así como en análisis cubanos a cargo de Lázaro Rodríguez (2012), Yanet Toirac (2012), Mely del Rosario González (2018, 2020), María Isabel Landaburo (2012) y Fernando Luis Rojas (2020), entre otros.

la creatividad y la difusión artísticas, el patrimonio y las industrias culturales.

Bayardo, por su parte, refirió:

quizás podríamos hablar de políticas culturales de cuarta generación, que subsumirían los anteriores centramientos en las artes, las industrias culturales y el desarrollo, en el eje de la diversidad cultural y la justicia social, no solo como un instrumento necesario para poner freno a las mega corporaciones que las dificultan, sino como trabajo creativo sobre los sentidos, que posibilite imaginar y construir mundos pluralistas (Bayardo, 2008, p. 27).

Vich señala que:

Para quienes trabajamos con el arte y las prácticas simbólicas, hacer política implica construir y proponer formas que alteren la percepción de lo existente, que muestren posibilidades desconocidas y contribuyan a crear nuevas identidades y nuevos modos de relación entre las personas (Vich, 2021, p. 2).

Agrega que es importante que las PC trabajen con la «estética» y con la «política», pues la acción de manera simultánea, tiene la potencialidad de revelar las esencias de la cultura, y su condición nutricia en problemáticas supuestamente desconectadas de ella. Subraya que:

Las políticas culturales no deben ser entendidas, (...) como una herramienta para producir simples espectáculos ni mucho menos como una simple gestión únicamente destinada para ganar dinero o administrar lo que ya existe. Su verdadero objetivo consiste en neutralizar las distintas for-

mas de poder para contribuir a la producción de una sociedad nueva (Vich, 2021, p. 6).

Según Toirac (2012), la PC es la instancia social involucrada en la movilización y confrontación de valores y significados, a través de la agencia de diversos actores e instituciones que operan en un contexto social estructurado. Esta autora propone tres presupuestos teóricos: 1) considerar vital la interdependencia existente entre lo estructural y lo superestructural, al comprender los fenómenos culturales como procesos constituidos y constituyentes de los desarrollos sociales, políticos y económicos acontecidos en un contexto dado; 2) subrayar el carácter representativo y situado de la cultura, al entender los fenómenos culturales como formas simbólicas en contextos estructurados y también destacar la naturaleza comunicativa de la cultura; y 3) advertir que la producción y circulación de las formas simbólicas constituyen en el mundo moderno un elemento medular en la organización de la actividad productiva, la reproducción social del sistema y la obtención y reforzamiento del consenso.

Rodríguez, por su parte, emplea el término políticas públicas de cultura, cuyo ámbito de actuación resulta un campo cargado de sentidos, con una competencia propia. Las entiende como:

un dominio de derecho y acción propio, con reglas y posiciones específicas que median entre la organización social, cultural y política, y la movilización de las representaciones y prácticas simbólicas de los sujetos sociales, institucionalizado en un sector de la agencia pública (Rodríguez, 2012, p. 69).

Asimismo, Landaburo las define:

como el conjunto de relaciones, interacciones y mediaciones en todos los ámbitos (...) y dimensiones de la cultura (...) de manera que abarque los intereses, las necesidades, los medios y fines de los diferentes grupos, clases, sectores en su totalidad, en los diferentes niveles de la estructura social (Landaburo, 2021, p. 137).

Además de las definiciones, se exponen instrumentos que contribuyen a operacionarla. Garretón menciona el financiamiento, que puede ser estatal o de mercado, con propósitos de privilegiar la creación o la difusión, y la institucionalidad, ya sea de tipo organizacional o normativa.

Al sistematizar antecedentes, Nivón (2006) señala que las perspectivas más comunes en la discusión del concepto de PC son: la histórica, la legitimidad o la orientación simbólica del desarrollo social, la que considera a las PC como políticas públicas, y la institucional. En cuanto a los contenidos de las PC, enfatiza en los derechos culturales; acerca del modo de acción hace referencia a tres formas: empleo de normativas que reglamenten o legislen, promoción y fomento, y gestión directa de las instituciones. Con respecto al dónde, lo enmarca en: territorio y sector cultural; mientras el cuándo, lo desglosa en seis alternativas: formación y capacitación artística, creación, producción, distribución, consumo y conservación. Considera que la condición de política pública cultural y democrática genera poner el acento en los valores: derechos culturales, ética de la cooperación cultural y privilegio de valores de diversidad, sostenibilidad ambiental, participación, memoria, autonomía, solidaridad (Nivón, 2006).

Otro desafío es planteado por Bustamante (2003), quien al referirse a las PC y de comunicación, percibe que se han desplazado de la creación y la producción a la venta, con lo cual genera una triple dinámica en ciertos momentos contraproducentes entre cultura, economía y democracia.

El grupo de autores que ha dado seguimiento o ha renovado los conceptos de Vidal y de García Canclini, han hecho hincapié en la ampliación del campo de las PC, lo que se evidencia en la inclusión interrelacionada de temáticas que aluden a desarrollo social, identidades, industrias culturales y creativas, reducción de desigualdades e incremento de la justicia social. En cualquier caso, parten de contextualizar sus definiciones y análisis; coinciden en señalar la intermediación institucional, aunque con distinto alcance y autoridad en la gestión de los procesos, la atención a los elementos simbólicos, y la potencialidad desarrolladora de las PC.

Las referencias en los últimos años, insisten en la ruta vinculada a derechos, desigualdades y gestión en este ámbito (Barbieri, 2020; Rodríguez, 2012). Para Barbieri (2020), las desigualdades culturales, al igual que el resto de las disimilitudes de este rango, son multidimensionales y multifactoriales. Ellas existen en las tres dimensiones clave de los derechos culturales: i) Participación, que incluye tanto la asistencia a actividades culturales como la práctica expresiva, creativa, formativa y asociativa; ii) Producción, referido al ámbito profesional, incluye condiciones de ocupación en el mercado laboral; y iii) Posibilidad de ejercer o influir en la toma de decisión, respecto a las políticas públicas de cultura. Tales desigualdades se asocian a la conjunción de tres factores: diferencias, recursos, y conexión. De tal manera, Barbieri enlaza el análisis de las desigualdades culturales, con los derechos y las políticas en esta área; promueve

el paso al paradigma «democracia cultural» e insta a concebir la diversidad de necesidades y amplitud de derechos culturales.

Si bien el acceso a la cultura es necesario como premisa para la participación y la toma de decisiones, el paradigma de tal tipo resulta insuficiente para resolver las desigualdades culturales por algunas cuestiones fundamentales:

– Reducir la participación cultural al acceso a determinados ofertas y servicios culturales no implica necesariamente una transformación individual o colectiva, ni es garantía de niveles más complejos de participación, incluida la corresponsabilidad en la toma de decisiones en la conceptualización y gestión de las políticas culturales.

– La ponderación del paradigma del acceso, restringe el análisis a indicadores centrados en registrar la asistencia a determinados espacios y actividades y los consumos culturales; lo cual no arroja suficientes luces sobre las necesidades culturales y las diversidades de prácticas y manifestaciones existentes, más allá de programaciones culturales y ofertas institucionales.

Por tales razones, se requiere la trascendencia a otros enfoques de PC y de su gestión, en aras de visibilizar la producción cultural en su complejidad, y atender a las desigualdades en su interseccionalidad, desde enfoques de equidad y justicia cultural (Drake, 2023; Grimson, 2014). En ese sentido, ha progresado la visión de fortalecer una política cultural municipal participativa (Bustamante, 2021), asentada en espacios que permitan concertar, dar seguimiento y evaluar las PC, con base en diagnósticos, seguidos del diseño de estrategias y planes de acción, sustentados en términos jurídicos.

Puede decirse que las PC están asociadas a una determinada visión de cultura; el posicionamiento en este orden sella la identificación de propósitos e instrumentos. De ahí que se pueda

considerar a las PC en calidad de instrumento programático, de carácter inclusivo, desarrollador, multinivel, multiactoral, capaz de orientar la gestión institucional en diferentes escenarios, para satisfacer las necesidades de la sociedad en su diversidad cultural. Tienen implicaciones simbólicas y prácticas, que trascienden el acceso y consumo de bienes y la difusión de productos artísticos, para instalarse y transversalizar las diferentes áreas del desarrollo social, con énfasis en los significados y valores.

### Políticas culturales, gestión cultural, actores e instituciones

La noción de gestión es inseparable de la política, la cultura y el poder, pues como afirma artinell «...la gestión es una forma de entender la acción dentro de la complejidad, un lenguaje complejo que nos aleja de la estricta casualidad de los hechos o la rutina del mantenimiento y nos acerca mucho más al concepto de política» (citado en Olmos, 2009, p. 54).

En consecuencia, la gestión cultural está también estrechamente ligada a las PC. Al examinar esta relación, Mariscal (2007) plantea tres modelos en la forma de hacer gestión cultural en el contexto mexicano, que pueden ser trasladados a otros escenarios y contextos: *desarrollo local*, *difusión de las artes* y *gestión empresarial*. El autor señala que estos patrones deben ser vistos de manera dialéctica pues, aunque la categorización propuesta es una herramienta útil para el análisis, los agentes retoman indistintamente elementos de los tres modelos.

El primer modelo otorga mayor relevancia a los procesos de producción cultural que a los productos culturales. «Los agentes responsables de la acción cultural (llamados promotores culturales) realizan análisis de la comunidad, la organizan en torno a un proyecto social y ejecutan acciones encaminadas al desarrollo local» (Mariscal, 2007, p. 28). El segundo, entraña

tres supuestos fundamentales: a) centralidad de la producción, circulación y consumo de los productos y servicios culturales; donde la noción de «bellas artes» juega un papel importante; b) entendimiento de que el desarrollo requiere de la existencia de una producción artística considerable, y énfasis en la «experiencia estética» que dota a las personas de los elementos necesarios para el reconocimiento y disfrute de las artes; y c) concepción de la cultura como centralizada y fuera del alcance de las mayorías. Por tanto, se formulan acciones orientadas a «llevar la cultura» a las comunidades. El tercero, está relacionado con una visión mercantilista de la cultura. «La cultura es, desde este modelo, una serie de productos y servicios mercantiles que pueden generar plusvalía y están sujetos a la lógica del mercado» (Mariscal, 2007, p. 29).

De acuerdo con lo anterior, se infiere la relación práctica existente entre gestión cultural y PC, donde la primera tiene como objetivo lograr los fines de la segunda. Según afirma Guédez, la gestión cultural es todo aquello que concierne a los procesos de la administración cultural (planificación, coordinación, control, evaluación, dirección) y a las dimensiones del quehacer cultural (creación, producción, promoción, comercialización, preservación) que asegura un adecuado y eficiente desenvolvimiento de las políticas, tanto en los sistemas macrosociales como en aquellos relacionados con el comportamiento de entidades, programas o proyectos específicos del sector cultural (1995, p. 117).

En estos modelos se hace evidente cómo suele relegarse, desde la práctica de la gestión cultural, el necesario empoderamiento de los miembros de las comunidades como protagonistas de los procesos de cambio, lo cual es imprescindible para que el desarrollo sea endógeno y sostenible. En su sistematiza-

ción, Mariscal (2007) llega a la conclusión de que el fin último de ambas debe ser el ejercicio de la ciudadanía, expresado en una participación activa de los actores sociales en la toma de decisiones sobre el uso, apropiación y destino de los bienes, servicios y prácticas culturales, desde y para la comunidad a la que pertenecen.

Es por eso que en las reflexiones sobre la gestión cultural aparece como trascendental la cuestión del territorio. Desde este punto de vista «el territorio no es solo una determinante geográfica, es fundamentalmente una construcción histórica y una práctica cultural. Construcción de referentes identitarios fundamentales para sus habitantes, con los cuales se sintetiza su historia y su memoria» (Olmos, 2009, p. 96). Siguiendo a este autor, el escenario local debe ser entonces comprendido como lugar de acción, espacio de identificación, y zona de tensión entre lo local, la cultura propia y la globalización.

Aun cuando la gestión cultural está más ligada a la acción práctica que a los debates teóricos, desde el punto de vista epistemológico puede ser considerada como un campo del saber en construcción:

con debates interdisciplinarios y controversias axiológicas en torno a los conceptos de cultura, identidad, región, territorio, globalización, modernidad y posmodernidad, lo privado y lo público, prácticas culturales y espacios de socialización, diversidad y cultura, industrias y consumos culturales y un quehacer que recoge todos los conflictos y cambios sociales del espacio desde donde administra y hace prácticas culturales (Martínez y Expósito, 2011, p. 38).

De esta manera, se entiende la gestión cultural como una de las claves para conectar las PC con las prácticas culturales locales.

De acuerdo con Martínez y Expósito (2011), la gestión cultural se centra en las prácticas culturales de la vida cotidiana que lleven a la concertación, al reconocimiento de la diferencia, de la alteridad, a la invención y recreación permanente de las identidades y al descubrimiento de razones para la convivencia social. Sostienen, además, que la gestión cultural dialoga con los actores aún invisibilizados por las políticas culturales y con su accionar proporciona el desarrollo, al tiempo que propicia los diálogos y la confrontación de saberes. La gestión cultural es, en definitiva, una praxis de cambio.

Otra de las cuestiones insoslayables en este debate es el lugar de las instituciones culturales en la gestión cultural. Desde esta aproximación «la institución como estructura cultural es también un sistema de relaciones interactivas; es una unidad socio-cultural que consiste en las estructuras y relaciones sociales y que son propias de los grupos que comparten ese espacio» (Martínez y Expósito, 2011, p. 47).

De lo antes expresado se entiende la pertinencia de concebir la elaboración y ejecución de las PC como un proceso complejo, donde tiene un rol decisivo la visión y el diseño de los procesos de gestión cultural con la participación de diversos actores en un contexto determinado.

### Políticas culturales y pensamiento social contemporáneo cubano

La política cultural cubana se asienta en el ideario martiano y fidelista, que articula los conceptos de cultura y libertad (Juliá y Deriche, 2019; Martínez, 2021), y se ha enriquecido con el pensamiento de Ernesto (Che) Guevara, Armando Hart, Alfredo Guevara, Graziela Pogolotti, Abel Prieto, entre otros. Para Pogolotti, es preciso concebir la cultura en su sentido antropológico,

e inscrita en el tejido de la sociedad en su conjunto. Agrega que en un proyecto socialista

la cultura se inscribe en el eje central de una auténtica política de desarrollo, fundada en el consenso y en la participación ciudadana (...) debe prevalecer una perspectiva de desarrollo centrada en el ser humano, protagonista y beneficiario de cualquier proceso de orden social. Para cumplir este propósito, educación y cultura deben andar estrechamente entrelazadas (Pogolotti, 2012, s/p).

Para esta intelectual, las PC cubanas reformulan el vínculo entre educación y cultura, no solo en lo que respecta a educación general, la ciencia y el pensamiento, sino en lo referente a formación artística, promoción del derecho al disfrute y la participación de las masas marginadas en los procesos de creación artística. Apunta la relevancia del patrimonio, la literatura, la lectura, y la cultura en la comunidad; enfatiza la importancia de la superación de los cuadros técnicos y económicos. Precisa que la PC mantiene incólumes los siguientes principios: democratización de la cultura, que es relevante ante la acentuación de las desigualdades, libertad de creación sin interferencia de normativas derivadas del realismo socialista, y estímulo a la participación popular en los procesos culturales. En consecuencia, la PC debe llevarse a cabo no solo a través del entramado del MINCULT, sino también, con la implicación de otros OACE (Pogolotti, 2012, 2021, 2021a).

El examen de las políticas cubanas, hace evidentes dos grandes focos temáticos asociados a momentos diferentes de la historia del país en los últimos 60 años. El primero recoge lo relativo a los años 60 y 70, marcados por los encuentros en la Biblioteca Nacional José Martí, el discurso de Fidel Castro cono-

cido como *Palabras a los intelectuales*, el quinquenio gris y sus impactos en la vida cultural y política del país (Centro Teórico Cultural CRITERIOS, 2007; Hernández, 2003; Massón y López, 2024; Pogolotti, 2021; Rodríguez, 2019). El segundo reúne polémicas generadas por la huella de la crisis de los años 90, el deterioro de los procesos de participación y las nuevas demandas de diálogo con los actores socioeconómicos y culturales de esta época (Basaíl, 2006; Landaburo, 2021; Martínez, 2008; Martínez Rodríguez, 2021; Toirac, 2012).

Landaburo, plantea la necesidad de establecer determinadas dinámicas relacionales —participación, cooperación e integración— las cuales deben estar presentes tanto en las definiciones de la política cultural pública, como en los procesos de su gestión. En el paso de una a otra se produce una progresión; de modo que la integración supone «la incorporación de todas las riquezas de las identidades culturales en función del desarrollo y no de la exclusión de alguna de ellas o la asimilación de unas por otras» (Landaburo, 2021, p. 143).

Por su parte Toirac (2012) expone algunos desafíos que pueden regir a futuro la PC cubana: superar una visión iluminista de la cultura, confrontar el modelo cultural hegemónico y sus referentes ideológicos, establecer una mayor articulación entre los valores y expectativas cambiantes en la sociedad, y una estructura institucional con capacidad de dar respuesta a esas dinámicas. Para la autora, los significados asociados a la PC no deben reducirse a aquellos que aparecen en los documentos rectores o en las declaraciones oficiales, sino también distinguirse en las resemantizaciones realizadas por actores institucionales involucrados en su desempeño cotidiano en diferentes escalas del ejercicio político-cultural y la ciudadanía.

Rodríguez (2012), en su análisis de las políticas públicas de la cultura y su incidencia en la pobreza, señala varios elementos críticos: ambivalencia con respecto a la noción de cultura; no se reconocen acertadamente las particularidades de acceso al bienestar cultural de los sujetos en desventaja social; no se explota todo el potencial de la función emancipatoria de la cultura, para la inclusión de sujetos en desventaja a los circuitos y espacios de participación social; la configuración del sistema institucional para la gestión cultural y las mediaciones del sistema social no presentan condiciones óptimas para la atención a la pobreza como una matriz cultural; y por último, la participación y el ejercicio de la ciudadanía, aunque tienen canales y recursos de inclusión formales, en la práctica carecen de condiciones requeridas para que las políticas públicas de cultura puedan atender la pobreza.

A ello añade que:

La cultura «sirve» desde la visión que dan los discursos y prácticas del campo político-cultural para: 1) liderar el movimiento de resistencia cultural contra la norteamericanización de la cultura; 2) para la incorporación de sujetos sociales (jóvenes) desvinculados a nuevos circuitos de formación artística; 3) para ingresar divisas para la actividad cultural subvencionada y para el presupuesto general del Estado, integrándose a las estrategias del país de fomentar la economía de los servicios; 4) para mediar la relación entre la política y los intelectuales dentro del proceso revolucionario; y 5) para dar continuidad a la inversión de la Revolución en capital cultural y contribuir a la legitimidad del proceso (Rodríguez, 2012, p. 93).

En las referencias expuestas llama la atención la variedad de denominaciones, que da cuenta de la complejidad conceptual. Desde el punto de vista metodológico, no se aprecian con claridad indicadores específicos que faciliten sistematizar contenidos. Ello no resta valor a las producciones, pero sí indica la necesidad de avanzar hacia un consenso en el orden teórico, capaz de propiciar un mejor encuadre de la práctica investigativa. Se certifica la necesidad de perfeccionar la PC, así como de perfilar su impacto en el desarrollo cultural y social en general. Aportan consideraciones críticas acordes a las difíciles condiciones socioeconómicas de la última década, que contextualizan las PC y sus diversas formas de existencia.

#### Diálogos en torno a una política pública. El Programa de desarrollo cultural

El análisis de la experiencia de diálogo ciencia-política referido al ámbito *cultural*, está precedido de la exposición de algunos antecedentes del PDC. Estos contenidos tienen como colofón el análisis de las fortalezas y desafíos de la política, de acuerdo con las nociones referenciadas y con resultados de recientes investigaciones de las ciencias sociales cubanas.

#### Antecedentes del Programa de Desarrollo Cultural

El marcado interés por la democratización de la cultura, legitimado por el MINCULT, y la política cultural cubana, hicieron notables, sobre todo en la primera etapa, las limitaciones de la lógica esencialmente difusionista de la cultura. Tal modelo de institucionalidad reducía a la ciudadanía a beneficiaria y punto de llegada de los bienes y servicios culturales. Ello estuvo aparejado a la ponderación de lo artístico-literario, que privilegiaba a los artistas y a los expertos, en detrimento de las manifestaciones de la cultura popular.

El escenario anterior, unido al excesivo rol del poder central en la definición y gestión de los asuntos culturales, la homogeneidad de las acciones emprendidas, el privilegio otorgado a las manifestaciones de tipo profesional y el limitado papel de la ciudadanía en la elaboración y gestión del trabajo cultural, contribuyó a la implementación de un modelo de gestión por programas y proyectos, en busca de saldar muchas de estas cuestiones (Linares, 2014).

Los programas de desarrollo cultural expresan los lineamientos de la política cultural, e involucran a las instituciones del Sistema de la Cultura, creadores, artistas aficionados, promotores culturales e instructores de arte, así como a diferentes entidades, organismos y organizaciones de otros sectores sociales y económicos, pues su alcance rebasa a las instituciones culturales. Según Macías (2011), revelan un nivel de concreción que incluye sistema de objetivos estratégicos, indicadores de evaluación y análisis de los recursos para su ejecución. Y deben integrar intereses y necesidades de todos los actores sociales que, implicados en su ejecución, participan desde su diseño hasta su evaluación. Juliá y Deriche añaden que existen programas "diseñados para los institutos y consejos que atienden las políticas de la creación, desarrollo y promoción artística y literaria, cada territorio, provincia y municipio, cuenta con su programa cultural, avalado por las Asambleas del Poder Popular en cada instancia» (Juliá y Deriche, 2019, p. 157).

Los programas como materialización de las políticas sociales, se han elaborado para satisfacer necesidades de la población. Estos son la traducción operacional de las políticas sociales, por tener mayor racionalidad y dos ejes estratégicos: la gestión social y la evaluación (Macías, 2011). El imperativo de esta forma de gestión es aumentar los impactos sociales y la

eficiencia de las políticas sociales. Para su diseño se hace necesaria la realización de un diagnóstico, que debe tener en cuenta: las tradiciones, costumbres y diversas expresiones de la cultura popular; el talento profesional del municipio, de la región y de otras zonas del país, así como aquel de carácter aficionado, proveniente de la comunidad, barrio, escuela o centro de trabajo; las necesidades de los diversos públicos por segmentos y grupos etarios; los espacios disponibles para las presentaciones artísticas y culturales; el presupuesto planificado y las condiciones de infraestructura, medios técnicos y tecnológicos, así como los especialistas calificados para la dirección, producción y el desarrollo de espectáculos o actividades (Landaburo, 2009). De acuerdo con esta concepción, los programas de desarrollo cultural en cada territorio son resultado de un proceso más amplio y estratégico, mientras que la programación cultural tiene un carácter más operativo, en un nivel mayor de concreción.

Como resultado del análisis de los programas existentes, Linares (2014) reconocía varios aspectos positivos, como son el esfuerzo de la institucionalidad cultural por poner en marcha mecanismos participativos que permitan la consulta a la población y el diagnóstico consensuado de los problemas. Otras cuestiones a destacar tienen que ver con la coherencia entre objetivos nacionales y locales, el esfuerzo por la descentralización del diseño de estrategias y acciones, la creación de espacios de concertación social y una gestión más significativa de la diversidad y las diferencias culturales.

Por otro lado, Juliá y Deriche, al analizar el desarrollo cultural apuntan que:

El incremento y la mejora en la calidad de la programación cultural; la labor en la reservación y difusión del patrimonio

material e inmaterial de la nación; el desarrollo de proyectos en las comunidades y la implementación de la política para el perfeccionamiento de la enseñanza artística, han constituido prioridades y resultados significativos del sector cultural en el período, y han contribuido al acceso de las cubanas y los cubanos a los procesos culturales (Juliá y Deriche, 2019, p. 158).

Estas autoras destacan también la estabilidad en la oferta cultural, la producción audiovisual y de artes plásticas, así como la realización de múltiples eventos que enriquecen la vida cultural del país.

Pero tanto Linares, como Juliá y Deriche refirieron un conjunto de debilidades y desafíos en la concepción de los programas culturales. Linares (2014) notó la persistencia de ciertas limitaciones en las lógicas y estructuras que configuran el escenario institucional de la cultura. Algunas de ellas eran: poco espacio para la participación ciudadana en la gestión cultural, con fórmulas que no rebasan los niveles consultivos y que refuerzan en los ciudadanos la condición de consumidores y beneficiarios; restricción de la cultura a lo artístico-literario en consonancia con un modelo de comunicación unidireccional y difusionista; y permanencia de una concepción de desarrollo cultural parcelada por esferas, según manifestaciones artísticas y culturales, con pocas articulaciones horizontales tanto a su interior como con el exterior. A ello agregan las divergencias entre la oferta cultural institucional y las demandas de los públicos potenciales, y la tendencia de muchos sectores a buscar en el ámbito privado lo que la institucionalidad cultural no logra suplir. La autora indica «la necesidad de articular un modo diferente de acción que promueva el desarrollo de estra-

tegias para la generación de una ciudadanía cultural activa y organizada» (Linares, 2014, p. 125).

Por su parte, Juliá y Deriche (2019) identificaron los siguientes retos: preservar la política cultural, fortalecer la institucionalidad del sector, formar públicos con alto nivel crítico reflexivo, fortalecer los sentidos más auténticos de identidad y valores culturales, necesidad de integración y articulación de los diferentes actores culturales, favorecer y gestionar los espacios para la generación de un clima de innovación y creatividad, mantener una programación cultural de calidad sistemática, y continuar construyendo alianzas con la vanguardia y los jóvenes artistas. Finalmente insisten en la utilización de los resultados investigativos como instrumento para la dirección de los procesos culturales.

A lo anterior se unen las consideraciones de equipos territoriales que advierten contradicciones entre lo diseñado y las gestiones concretas de la formulación elaborada (Carrasco, Madruga y González, 2021). De igual modo, Álvarez y Jiménez (2021) al sistematizar investigaciones referidas a las políticas sociales en el ámbito de la cultura, proponen recomendaciones centradas en: elaborar estrategias que favorezcan a las personas vulnerables, considerar a las personas destinatarias en su diversidad, haciendo un llamado a la inclusión, propiciar espacios de crecimiento y adquisición de capital cultural, así como enfatizar en acciones focalizadas en grupos vulnerables y crear oportunidades.

Varios de los temas retratados hasta aquí constituyeron los puntos de partida en el proceso de elaboración del PDC, que centralizó la experiencia de diálogo ciencia-política.

### Programa de Desarrollo Cultural. Experiencias del diálogo ciencia-política

La enunciación del Programa de Desarrollo Cultural del MINCULT, (2020), retoma posicionamientos y definiciones recogidos en documentos anteriores, con lo cual evidencia la continuidad de pensamiento en este ámbito. De tal manera, se presenta 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).

### Asimismo, a los efectos del PDC, la Política Cultural de la Revolución

consiste en un conjunto de principios conceptuales, definiciones, normas y realizaciones concretas dirigidas a democratizar la cultura, reafirmar su potencial emancipador y defender las conquistas de la Revolución Cubana. Fomenta la libertad de creación y protege el patrimonio de la nación, opera en estrecha relación con los procesos culturales y en diálogo permanente con la sociedad. Por su carácter y perspectiva, extiende su ámbito de influencia hacia todos los organismos e instituciones, estatales o privados, cuya actividad incida en la formación de valores y tribute a la articulación ideológica del modelo socialista que construimos (MINCULT, 2020b).

A la altura de 2020 se definían 29 prioridades, derivadas de siete objetivos:

- Estimular el desarrollo de la creación artística y literaria.
- Perfeccionar la programación cultural, con la participación de todos los actores sociales implicados.
- Preservar y difundir el patrimonio material e inmaterial de la Nación como forma de expresión de nuestra identidad.
- Consolidar el sistema de comunicación del organismo, con énfasis en la promoción de las prioridades, las jerarquías y su relación con la programación.
- Fortalecer la proyección internacional de la cultura cubana en todas sus manifestaciones y expresiones, de modo que se posicione en el mercado internacional un producto cultural de calidad y consecuente con nuestra identidad.
- Perfeccionar los procesos de formación, superación e investigación en la cultura.
- Perfeccionar los sistemas trabajo, gestión y control del organismo y su sistema institucional.

En tales propósitos se nota la jerarquización de la creación artística y literaria la cual, además, aparece de algún modo en el resto de las prioridades. Por lo que pudiera decirse que el programa responde a la necesidad de garantizar de manera estable las condiciones – tanto internas como externas – que permitan el desarrollo de los procesos vinculados a las artes, la formación de sus actores, su financiamiento, difusión y reconocimiento internacional.

Esto le otorga preeminencia por sobre otros programas que le preceden en su elaboración y ejecución.<sup>81</sup> En fechas recientes

---

<sup>81</sup> Se pueden citar: Programa para el Desarrollo de la Música, dentro del cual se alistan varios dedicados a áreas específicas, Programa Nacional por la Lectura, de Educación Estética, de Fomento de la Cultura

han alcanzado relevancia otros dos Programas, el dirigido contra el racismo y la discriminación racial, unido a aquel enfocado en *Sembrar ideas, sembrar conciencia*, que persigue enfrentar la colonización cultural.

Tras varios análisis realizados por la estructura de dirección del ministerio, en el período 2020-2021 se convocó a un grupo más nutrido de actores, a participar en el examen de la propuesta inicial de PDC, lo cual constituyó el centro del diálogo intrainstitucional. Fue conducido por la dirección del OACE; se desarrolló en sus instalaciones centrales, organizado en etapas y sesiones que permitieron la revisión de la documentación inicial, la profundización en determinados temas y la elaboración de algunas contribuciones. Participaron actores con distintos roles y estatus, con énfasis en quienes desempeñaban labores de dirección en cada viceministerio, institutos, consejos, direcciones y departamentos. A este grupo mayoritario se añadió otro más reducido, compuesto por especialistas de varias áreas y profesionales de la investigación en el sector. En cualquier caso, primó la representación del nivel nacional.

Desde el punto de vista demográfico, si bien hubo diversidad en cuanto a edad, color de la piel, sexo y nivel escolar, predominó el subgrupo etario de 45 a 60 años, con cierto corrimiento hacia abajo del límite inferior en el caso de quienes no desempeñaban tareas de dirección. Asimismo, fue mayor la presencia de personas de piel blanca, y casi absoluto el nivel superior.

En el análisis prevalecieron aportes realizados desde el enfoque *democratización cultural*, evidenciados en planteamientos que traducían como metas la noción *llevar la cultura a todo el*

*pueblo*. Su legitimación se asocia al reconocimiento internacional de la producción artística del país, fruto del despliegue de los sistemas de enseñanza artística, festivales, concursos, premios, entre otras acciones encaminadas al fomento y difusión del arte nacional. Los reconocimientos recibidos favorecen el arraigo de este enfoque, así como la resistencia a visibilizar, legitimar y extender la visión democratizadora de la cultura, a pesar de que se corresponde con el discurso que alienta una concepción de cultura capaz de trascender las artes e incorporar la cultura popular, así como toda la producción simbólica reguladora de las relaciones sociales.

El análisis se estructuró en subgrupos promoviendo la metodología participativa; sin embargo, no se alcanzó la horizontalidad, ni la distribución equitativa de poder en términos de participación y seguimiento al proceso. Ello se expresó en la desigualdad, disponibilidad de acceso a la información precedente, así como a la versión acabada, lo cual resta potencialidades a los avances en cuanto a la letra y la praxis.

No obstante, vale apuntar la utilidad del diagnóstico inicial realizado, que evidenció fortalezas, fisuras, debilidades e importantes retos para la institucionalidad, sus actores y el contexto que les acoge. Entre los aspectos a revisar se señaló el pobre aprovechamiento de la producción científica. A su vez, el autoexamen condujo a redefinir objetivos, dimensiones, áreas de resultados clave, metas, evaluación, indicadores, criterios de medida, acciones y actores participantes (MINCULT, 2020b).

El debate sostenido reveló coincidencias, así como diversidad de posturas en torno a puntos clave del PDC. Los principales consensos se tejieron acerca de las insuficiencias relativas al trabajo realizado para proporcionar satisfacción en la población; y por tanto a la necesidad de perfeccionarlo. Asimismo, los

disensos más notorios estuvieron en torno a la noción de cultura empleada en el trabajo de las instituciones, las alternativas para rediseñar el PDC, y al papel de las ciencias sociales en la gestión de los procesos culturales. Los desencuentros constatados se avienen con la polarización señalada por Carrizo (2011) al referirse al diálogo ciencia-política.

En el transcurso de las rondas de debate se constituyeron dos tipos de alianzas en los momentos de disensos; una entre quienes desempeñaban funciones de dirección, y otra, entre especialistas e investigadores. Tales asociaciones derivaron en coalición de estos últimos grupos en su relación con los primeros. Estas estrategias en la disputa por la participación, el respeto y la oportunidad de aportar perspectivas de análisis y propuestas de solución a las problemáticas identificadas, se asocia de manera más enfática a la influencia de posiciones y condiciones derivadas del rango y la antigüedad en el trabajo de dirección.

El PDC quedó estructurado en cinco dimensiones, nueve áreas de resultados clave, cuarenta y un objetivos específicos, más de cien indicadores y de trescientas metas.

**Cuadro No. 1 Contenidos básicos del Programa de Desarrollo Cultural**

Dimensiones	Objetivos generales	Áreas de resultado clave
Creación artística y literaria	Estimular la creación artística y literaria mediante el funcionamiento eficiente de las estructuras institucionales y sus vínculos efectivos con el movimiento artístico y literario y con el resto de la sociedad.	

Patrimonio Cultural	Garantizar la salvaguardia, protección y gestión del patrimonio cultural y la memoria histórica de la nación.	
Trabajo socio-cultural	Potenciar el uso cultural del tiempo libre, el desarrollo de la capacidad de apreciación artística, literaria y crítica de los públicos, la formación de valores y la participación ciudadana en los procesos socioculturales, mediante un ejercicio riguroso y sistemático de la programación cultural.	Trabajo cultural comunitario.
		Comunicación institucional y social.
Gestión del Desarrollo Cultural	Sustentar el impulso al desarrollo cultural y su promoción internacional, desde la ciencia, la gestión integral de los recursos humanos y la informatización de todos los procesos culturales y administrativos.	Proyección Internacional de la Cultura.
		Ciencias, innovación y medio ambiente.
		Enseñanza artística.
		Gestión Integral de los Recursos Humanos.
Informatización y nuevas tecnologías.		

Base económica del Desarrollo Cultural	Asegurar la sostenibilidad del desarrollo cultural, con apego a la política cultural del Estado Cubano.	Economía, Inversiones y energía, Recursos materiales y financieros.
		Industrias Culturales y Creativas (ICC).

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa de Desarrollo Cultural. Documentos de trabajo del Ministerio de Cultura (2020).

La distribución muestra cierto desbalance en lo referente a las áreas de resultados clave. Llama la atención la ausencia de este contenido en la dimensión creación artística y literaria, la cual constituye el estandarte de este organismo. Esta asimetría apunta a debilidades en la concepción y por supuesto limitaciones en su concreción.

La planeación se subdivide en dos períodos: 2022-26 y 2027-30. Para su evaluación fueron seleccionados un conjunto de indicadores, con base en bibliografía especializada en el tema, unido a experiencias con programas vigentes. Con tales saberes se determinaron criterios de medida, que tratan de captar los comportamientos cuali y cuantitativos de los procesos, la evolución, las potencialidades de avance y de mejora. No obstante, predominó la visión cuantitativa en correspondencia a la adopción de nociones de cultura y desarrollo cultural, más centradas en las artes, la oferta y el consumo de bienes y servicios artísticos, a lo que se añade el énfasis en aspectos funcionales del sistema de instituciones pertenecientes al ministerio, de manera particular las asociadas a la enseñanza y al sistema empresarial.

La experiencia resultó pertinente, a tono con el contexto político que persigue potenciar la innovación en todas las dimen-

siones del desarrollo; se advierten resultados en varias áreas y con distinto grado de temporalidad. En términos dinámicos y de manera inmediata, movilizó los recursos humanos del MIN-CULT, activó resortes motivacionales, recolocó roles funcionales y psicológicos y favoreció la horizontalidad y la participación. En lo estructural y a más largo plazo, influyó en la formación de capacidades y en la optimización del potencial científico. En este orden, se registran avances en cuanto a: formación doctoral de quienes desempeñan funciones de dirección, organización de la Dirección de Ciencias, progresión de las propuestas de categorización de varias Entidades de Ciencias como centros autorizados a impartir superación profesional, mayor difusión de los resultados de los Programas y proyectos de ciencias, e incremento de las acciones de monitoreo y evaluación de los procesos culturales.

El examen de los aportes y retos emanados del diálogo ciencia-política, constituye una parte esencial del aprendizaje sistémico y sistémico que demanda la transformación social.

#### Acerca del diálogo ciencia-política: algunas fortalezas y desafíos del Programa de Desarrollo Cultural

El conjunto de fortalezas y desafíos identificados, se sustenta en la conjugación de las valoraciones emanadas de la experiencia narrada y las revelaciones de un grupo de resultados de investigaciones del último quinquenio, tanto las reseñadas en los primeros acápite, como otras producidas en el ICIC Juan Marinello.

En principio, la propia disponibilidad del PDC constituye un resultado valioso, pues explicita el interés gubernamental de cohesionar y robustecer la PC cubana, con un programa estructurado, pero que trascienda particiones, jerarquizaciones y

disparidades en los avances, según temáticas y grupos de actores. Subraya el apego a los ideales del proceso revolucionario, defiende los valores enaltecedores de la cultura cubana y proyecta mecanismos para su afianzamiento. A lo largo de más de 60 años esta postura ha distinguido las propuestas y así lo han ratificado varios intelectuales (Martínez, 2008; Pogolotti, 2021a; Prieto, 2019).

Confirma la adhesión al paradigma democratización de la cultura (García Canclini, 1987; Vidal, 1981), que ha proporcionado un significativo auto y heteroreconocimiento identitario, así como aceptables niveles de participación, cooperación e integración al interior del sistema de instituciones de la cultura (Landaburo, 2021). En paralelo reconoce y transita hacia el paradigma democracia cultural, a tono con la configuración de la sociedad cubana actual.

Entre los baluartes se distingue el propósito evidente de atemperar la concepción de desarrollo cultural a la visión de desarrollo humano con equidad y justicia social, pues privilegia el bienestar de cubanas y cubanos en sentido general. Este posicionamiento se aviene con las demandas de las ciencias sociales de la región y del país en particular, pues fortifica la proyección del socialismo cubano (Drake, 2023; Fundora, 2021; Grimson, 2014; Martínez y Sánchez, 2020; Martínez y Carrasco, 2022; Valdés y Espina, 2011; Zabala, 2017).

Ratifica la proyección multinivel, que involucra las representaciones nacionales de institutos, consejos y empresas, y pretende concretarse con idéntica relevancia a nivel local; empeño este que ha sido reconocido en varios análisis del país (Drake, 2023; Martínez y Carrasco, 2022).

Apuesta por una cultura inclusiva, pues promueve el reconocimiento y respeto a las diversas formas culturales; procura

articular las «bellas artes» con «la cultura popular» y «la cultura popular tradicional», dando muestras de una visión que se encamina a la reducción de desigualdades en este ámbito, en consonancia con los planteamientos de los documentos rectores del país, la convocatoria de la UNESCO y los resultados de las investigaciones de la región. Al propio tiempo, se subraya el carácter instrumental de la cultura para el desarrollo pleno de todos los grupos y sectores, sin discriminación alguna (Barbieri, 2020; García Canclini, 1987; Grimson, 2014; Morales y Drake, 2022; UNESCO, 2022).

De esto último, se desprende la relevancia del trabajo comunitario y del territorio, no solo en su condición geográfica, sino también subjetiva (Drake, 2023; Morales, 2021; Íñiguez, Herrada y Hernández, 2017; Olmos, 2009), lo cual favorece al fortalecimiento de la identidad cultural (García Canclini, 1987; Bustamante, 2021; Morales y Drake, 2022; Vich, 2021).

Se presta atención al perfeccionamiento de los procesos de gestión cultural, e incorpora en su haber elementos generados en los debates para su mejora (Drake, 2023; Martínez y Carrasco, 2022).

Muestra, además, su carácter multiactoral, pues propende a la interrelación con otros OACE y con aquellas entidades de la sociedad civil relacionadas con las artes y la cultura (Fundora, Hidalgo y Díaz, 2017). También aquí emerge la noción más amplia de cultura, al potenciar los vínculos ya existentes con el turismo, el diseño, así como la comunicación y la informatización de la sociedad. Destaca, igualmente, la conjunción de la enseñanza artística y la creación en tanto procesos interdependientes desde sus preceptos, actores y resultados.

Incluye la conexión entre los resultados y la infraestructura requerida para soportar los diferentes procesos, elemento des-

tacado por analistas que resaltan los vínculos entre la política social y la económica (Garretón, 2008; Odriozola y Colina, 2017) y sus nexos con el ascenso de las tecnologías digitales, así como con las industrias culturales y creativas (Bustamante, 2003).

La proyección expone la relevancia de los procesos de capacitación de los recursos humanos en diferentes modalidades de superación, reconociendo en ello el reclamo de las investigaciones y de la intelectualidad misma (Morales, 2021; Moras y Socarrás, 2017; Pogolotti, 2021). Con vista a su ejecución se propone potenciar las alternativas del sistema de instituciones propias, así como las opciones generadas por otros organismos.

De acuerdo con sus contenidos y estructura, el PDC integra las diferentes perspectivas reconocidas (Nivón, 2006); constituye un medio de expresión de la política del país, nuclea acciones de los diferentes «sectores culturales», se dirige a potenciar diferentes dimensiones del desarrollo, se configura como política pública pues desgana objetivos, áreas clave, acciones, actores e indicadores, y a la vez es un exponente de la perspectiva institucional en la modalidad ministerial.

En favor del PDC se debe apuntar, además, la referencia a las ciencias, al Programa Sectorial, así como a los proyectos inscritos en él. La interrelación entre la visión de innovación que exige la dirección del país, las problemáticas diagnosticadas en el MINCULT y los aportes potenciales de las investigaciones planeadas, abre un campo importante de trabajo mancomunado en cuanto a ciencia y política.

En cualquier caso, la elaboración y disponibilidad de un PDC abarcador, que sistematiza e integra la experiencia institucional, se aviene a los documentos rectores del país, y se inclina por fortalecer la gestión basada en resultados científicos, cons-

tituye una fortaleza y allana el camino para otros avances en la sociedad cubana.

Del mismo modo, en el PDC se avistan algunas debilidades, que se sustentan en el distanciamiento con respecto a las conceptualizaciones y antecedentes señalados. Se reciente por la débil concreción de mecanismos y procesos dirigidos a jerarquizar la formación de «sujetos críticos», con capacidad no solo de apreciar «la belleza», sino también de decodificar y posicionarse ante la producción comunicativa, artística y creativa contemporánea. Este aspecto tiene especial connotación en el contexto de la guerra cultural que se le hace a la sociedad cubana (Martínez, 2008; Prieto, 2019). Asimismo, persiste la concepción funcionalista de emisor y consumidor, que suele conducir a ordenamientos de personas y grupos según acumulación de conocimientos y bienes culturales (Martínez, 2000); en consecuencia, tiende a reproducir desigualdades culturales (Barbieri, 2020). Y subsiste la participación desigual del conjunto de actores internos y externos durante las diferentes etapas del desarrollo cultural, pues se nota la implicación asimétrica de los actores, con reconocido protagonismo para unos, cuyo estatus se sustenta en la ocupación como directivos, en tanto el resto interviene en condición de complemento o beneficiario pasivo, postura naturalizada y que tiende a reproducirse, por lo cual requiere de revisión crítica y sistemática (Morales, 2021; Carrasco, Madruga y González, 2021; Martínez y Carrasco, 2022).

La ejecución exitosa del PDC depende no solo de la calidad de su letra, en términos de autenticidad y coherencia, también interviene el ajuste al contexto territorial, desde el nivel nacional hasta lo local. En tal sentido, se requiere visibilizar y afianzar los intercambios bidireccionales y de constante retroalimentación, dirigidos a enriquecer la práctica (Carrasco, Madruga y Gonzá-

lez, 2021; Drake, 2023; Martínez y Carrasco, 2022). También es insuficiente la exposición de los mecanismos que se aplicarán para dar seguimiento y evaluar los progresos del programa, lo cual constituye un elemento esencial de acuerdo con las miradas recientes a las políticas públicas, tanto en Cuba como en el resto de América Latina (Espina, 2008; Fundora, 2020, 2021; Fundora, Hidalgo y Díaz, 2017; Morales, Drake, y González, 2022; Nivón, 2013; Zabala, 2017).

A pesar de su mención, se nota el reducido alcance del papel de las ciencias en el proceso de elaboración, acompañamiento, monitoreo y evaluación de la política cultural y los diversos programas en que se expresa. La mayor presencia del sector de las ciencias pudiera consolidar la concepción misma de la PC. En tal sentido, se puede llamar la atención acerca de la necesidad de optimizar el aprovechamiento de los resultados del Programa sectorial de ciencia, tecnología e innovación «Identidad cultural cubana, latinoamericana y caribeña», de la red homónima, así como otros productos científicos, en particular los que atañen al desarrollo, las desigualdades, la equidad y la justicia sociocultural (Álvarez y Jiménez, 2021; García y otros, 2022; Juliá y Deriche, 2019; Linares, 2014; Morales, Drake, y González, 2022).

En consonancia con lo anterior, se aprecia que el diseño de la superación profesional aún dista de incorporar los aportes de la producción científica nacional, que han puesto de relieve varias limitaciones e incoherencias entre la preparación profesional y las exigencias de los puestos de trabajo. Se ha constatado, que esto redundaría en la escasa apropiación de herramientas metodológicas y tecnologías digitales para realizar diagnósticos y acciones transformadoras (Drake, 2023; López, 2022; Morales, 2021; Moras y Socarrás, 2017).

Si bien se recoge entre los contenidos la base económica, pudiera potenciarse más el enlace con el sistema de empresas de la cultura, no en la simplicidad de proveedoras de recursos, sino como un eje estratégico del desarrollo cultural en cada territorio, como parte de lo cual resulta pertinente ajustar la cobertura de las instituciones, a las particularidades demográficas, económicas y culturales de la población, reduciendo las brechas existentes (Íñiguez, Herrada y Hernández, 2017; López, 2017).

De acuerdo con las conceptualizaciones (Drake, 2023; García Canclini, 1987; Landaburo, 2021; Martínez y Carrasco, 2022; Martínez y Expósito, 2011; Nivón, 2006; Rodríguez Oliva, 2012; Toirac, 2012), las incongruencias pueden reducir la efectividad de las acciones institucionales, provocan desgastes, insatisfacciones e influyen en la invisibilización del resto de los programas.

## Conclusiones

Las políticas culturales cubanas se formulan en la conjugación de las nociones de cultura en su sentido antropológico y de bellas artes; ambos están presentes a nivel discursivo, y práctico, lo que supone un progresivo y cada vez más profundo desprendimiento de la concepción de cultura elitista, así como rechazo a la «cultura de masas».

El repaso analítico indica el énfasis en las posturas de las políticas culturales pensadas desde el nexo global con el modelo del socialismo cubano, con lo cual queda en segundo término el examen en calidad de construcción directriz, de su estructura, ejecución y evaluación. Esto devela la necesidad de estimular estudios de este tipo y la pertinencia de trabajar en pos de un consenso en el tratamiento del tema lo que, sin dudas, poten-

ciará los aportes de las ciencias al perfeccionamiento de las políticas en el ámbito cultural cubano.

La experiencia de diálogo expuesta, indica el empeño del país en extender la implicación de las ciencias en todos los procesos de dirección, y el avance de esta práctica en el entorno de la política cultural. En tal sentido, urge darle a esta práctica dialógica carácter sistemático, sistémico y legítimo, de modo que se fortalezca en su concepción multinivel, multiactoral y multisectorial, al tiempo que incida de manera diáfana en la toma de decisión.

En tal sentido, dada la trascendencia ideológica de la problemática estudiada, es preciso profundizar en la participación, el diálogo y la horizontalidad en el escenario intrainstitucional, lo que contribuirá a captar la complejidad y heterogeneidad de la sociedad cubana actual, recogida en la diversidad de las expresiones en torno a su cultura, e incorporar las correspondientes necesidades en las proyecciones de desarrollo en diferentes ámbitos.

En pos de esos progresos, se identifican varios desafíos, que de algún modo sintetizan los acumulados revisados e incluyen aspectos conceptuales y estructurales. Se puede señalar la necesidad de: i) perfeccionar la relación conceptual entre política pública, política cultural y programa de desarrollo cultural, tanto a nivel nacional como en las modalidades institucionales o locales; ii) perfeccionar los procesos de gestión sociocultural; iii) legitimar las proyecciones a partir de una participación sistemática de diferentes actores sociales; iv) incorporar de manera fehaciente a las ciencias en los procesos de reelaboración, monitoreo y evaluación; v) perfeccionar diálogos derivados del carácter multinivel, multiactoral y multisectorial enunciado desde la génesis de la política cultural cubana, entre otros

aspectos; vi) armonizar los nexos con la política económica; vii) reducir las incongruencias en cuanto a la cobertura de instituciones culturales; viii) recortar la distancia entre los intereses de la población y las oportunidades para su satisfacción en el contexto de las instituciones del MINCULT; ix) fortalecer los procesos de superación profesional de acuerdo con la diversidad de los recursos humanos disponibles.

### Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ, JAGGER RAFAEL Y JIMÉNEZ, REYNALDO MIGUEL: «Consumo cultural en Cuba. Recomendaciones a la política social referida a la participación cultural», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(2), mayo-agosto, 2021, pp. 124-143.

BARBIERI, NICOLÁS: «Es la desigualdad, también en la cultura», *Cultura y ciudadanía*, Ministerio de Cultura y Deporte, 2020.

BASAÍL, ALAÍN: «Habitar la identidad. La cultura y lo social cubano invisible», *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Época II, XII(23), Colima, junio 2006, pp. 93-115.

BAYARDO, RUBENS: «Políticas culturales: derroteros y perspectivas contemporáneas», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, 7(1), 2008, pp. 17-29.

BUSTAMANTE, ENRIQUE: *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Industrias culturales en la era digital*, GEDISA Bogotá, 2003.

BUSTAMANTE, URIEL: *La política cultural como política pública: diseño de una política cultural municipal participativa*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2021 .

CARRASCO, MAYBELÍN; MADRUGA, DORIS Y GONZÁLEZ, HÉCTOR: «Políticas y prácticas culturales: mediaciones sociales para la gestión institucional desde el Programa de Desarrollo Cultural en Villa Clara», *ISLAS*, 63(198), enero-abril, 2021, pp. 98-116.

CARRIZO, LUIS: «El enlace investigación-políticas. De la investigación aplicada a la investigación implicada. Una perspectiva desde la complejidad y la transdisciplinariedad», en Valdés, Juan y Espina, Mayra Paula: *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, UNESCO, FLACSO, 2011, pp. 223-266.

CENTRO TEÓRICO CULTURAL CRITERIOS: *La política cultural del período revolucionario: memoria y reflexión*, Centro Teórico Cultural CRITERIOS, 2007.

CGLU: *La cultura es el cuarto pilar del desarrollo sostenible*, Documento de orientación política, Buró Ejecutivo Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2010.

COMITÉ CENTRAL DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, (s.f.).

---

\_\_\_\_\_ : *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*, (s.f.).

DRAKE, BEATRIZ: «Desigualdades culturales, políticas públicas y gestión del desarrollo cultural comunitario. Perspectivas desde la investigación cultural», en Elaine Morales: *Identidades y diversidades de adolescentes y jóvenes. Revelaciones del contexto cubano actual*, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, 2023, pp. 85-103.

ESPINA, MAYRA: *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, CLACSO-CROP, 2008.

FUNDORA, GEYDIS ELENA: *Políticas sociales y sus efectos en las desigualdades: análisis del contexto cubano 2008-2018*, Publicaciones ACUARIO, FLACSO-Cuba, 2020.

---

\_\_\_\_\_ : «Configuración de políticas locales de equidad en la actualización del modelo de desarrollo cubano», *ANALES de la Academia de Ciencias de Cuba*, 11(1), enero-abril, 2021, pp. 1-10.

FUNDORA, GEYDIS ELENA; HIDALGO, VILMA Y DÍAZ, DANAY: «Decidir la política social: concepciones, prácticas y proyecciones», en Zabala, María del Carmen: *Debates actuales sobre políticas sociales. Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe*, Fundación Friederich Ebert FLACSO-Cuba, 2017, pp. 226-244 .

GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR: «Políticas culturales y crisis del desarrollo: un balance latinoamericano», en García Canclini, Néstor: *Políticas culturales en América Latina*, Editorial Grijalbo, 1987, pp. 13-61.

GARCÍA, YADIRA VICTORIA; MARTÍNEZ, MANUEL; GUADARRAMA, PABLO; BORROTO, LINO TOMÁS; BELL, JOSÉ; VALDÉS, GEMA; MORALES, ELAINE; SOLER, SALVADOR DAVID; MEDINA, ODALYS; BELTRÁN, ANNA LIDIA; CORTÓN, BLANCA: «Red de Estudios de identidad cultural cubana y latinoamericana», *ANALES de la Academia de Ciencias de Cuba*, 2(2), mayo-agosto, 2022, <http://www.revistaccuba.cu/index.php/revacc/article/view/1082>.

GARRETÓN, MANUEL ANTONIO: «Las políticas culturales en los gobiernos democráticos de Chile», en Bayardo, Rubens y Albino, Rubim: *Políticas Culturais na Ibero America*, Editora da Universida de Federal da Bahia, 2008, pp. 75-118.

GONZÁLEZ, MELY DEL ROSARIO: «El conflicto ideológico en los años fundadores de la Revolución Cubana y el dilema de los intelectuales», en Bolaño, César; Arostegui, Mely del Rosario; Margenfeld, Leandro; Paltán, Julio; Rojas, Fernando Luis y Sánchez, Rafael Magdiel: *Colección Becas de Investigación*, CLACSO, Casa de las Américas, 2018, pp. 61-104.

---

\_\_\_\_\_ : La política cultural en los años fundadores de la Revolución Cubana. Apuntes para un dilema que no cesa, Forodebate La representación intelectual de la Revolución: creación, pensamiento social y comunicación, 7 de mayo de 2020. [www.ahs.cu/?tag?=quinquenio-gris](http://www.ahs.cu/?tag?=quinquenio-gris)

GRIMSON, ALEJANDRO: «Introducción. Políticas para la justicia cultural», en Grimson Alejandro: *Culturas políticas y políticas culturales*, Ediciones Boll Cono Sur, 2014, pp. 9-14.

GUÉDEZ, VÍCTOR: *Gerencia, cultura y educación*, Fondo Editorial Tropiccos, C.A., 1995.

HERNÁNDEZ, RAFAEL: «Sin urna de cristal. Notas al pensamiento cubano contemporáneo», en Hernández, Rafael: *Sin urna de cristal. Pensamiento y cultura en Cuba contemporánea*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Culura Cubana Juan Marinello, La Habana, 2003, pp. 11-28.

ÍÑIGUEZ, LUISA; HERRADA, ANTONIO Y HERNÁNDEZ, WILLIAM:

«El territorio en la cultura institucional de la provincia de Holguín». *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 5(3), septiembre-diciembre, 2017, pp. 68-84.

JULIÁ, HILDA ESTHER Y DERICHE, YAMILE: «Cultura y desarrollo humano local en Cuba», en CIEM/PNUD: *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Cuba-Cuba 2019. Ascenso a la raíz: La perspectiva local del desarrollo humano en Cuba*, 2019,

pp. 152-177.

LANDABURO, MARÍA ISABEL: «Apuntes prácticos sobre política

y programación cultural en Cuba», *PERFILES de la Cultura Cubana*, (3), 2003, pp. 1-11, [http://www.perfiles.cult.cu/articulos/3\\_apuntes\\_practicos.pdf](http://www.perfiles.cult.cu/articulos/3_apuntes_practicos.pdf)

---

\_\_\_\_\_ : «Política cultural pública en Cuba. ¿Qué dinámicas relacionales necesitamos?», *PERFILES de la cultura cubana*, (28), enero-junio, 2021, pp. 132-165.

LINARES, CECILIA: *Participación ciudadana en la cultura. Algunas*

*claves para su estudio*, Informe de investigación inédito, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, 2014.

LÓPEZ, HAMLET: *Las relaciones públicas de las instituciones culturales*

*de las instituciones culturales cubanas a través de Facebook. Una aproximación descriptiva a las publicaciones de contenidos en Facebook realizadas por algunas instituciones culturales de nivel nacional durante 2020 y 2021*, Informe de investigación, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, 2022.

---

\_\_\_\_\_ : *Cartografía de las instalaciones culturales. Distribución y cobertura a la población*, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, 2017.

- MACÍAS, RAFAELA: *Factores culturales y desarrollo cultural comunitario. Reflexiones desde la práctica*, 2011, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011c/985/985.zip>.
- MARISCAL, JOSÉ LUIS: *Políticas culturales. Una revisión desde la gestión cultural*, Universidad de Guadalajara, 2007.
- MARTÍNEZ, JULIANA Y SÁNCHEZ-ANOCHEA, DIEGO: *Pactos sociales al servicio de América Latina y el Caribe ¿Qué son y qué papel tienen en tiempos de crisis? Documentos de proyectos*. CEPAL, 2020.
- MARTÍNEZ, FERNANDO: «Nacionalizando la nación. Reformulación de la hegemonía en la segunda república cubana», en Vera, Ana: *Pensamiento y tradiciones populares: estudios de identidad cultural cubana y latinoamericana*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, 2000.
- 
- \_\_\_\_\_ : «Pensamiento social y política de la Revolución», en *La política cultural del período revolucionario: memoria y reflexión. Ciclo de conferencias organizado por el Centro Teórico Cultural CRITERIOS*, La Habana, 2008, pp. 139-162.
- MARTÍNEZ, DIANELKYS: «Las políticas culturales post-2015: la experiencia de Cuba», *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, Época III, XXVI(52), enero-junio, 2021, pp. 37-70.
- MARTÍNEZ, ALICIA DE LA CARIDAD Y CARRASCO, MAYBELÍN: «Los Programas de Desarrollo Cultural. Una herramienta de la gestión cultural en los nuevos replanteos de la política cultural. Desencuentros y desafíos», en Madruga, Doris Teresa; Pérez, Idalmis Osiris; Reyes, Judiel y Pino, María Magdalena: *Retos de la cultura cubana contemporánea*, Editorial Feijóo, 2022.

MARTÍNEZ, ALICIA DE LA CARIDAD Y EXPÓSITO, ELPIDIO: «La gestión cultural en las instituciones culturales urbanas», *Santiago*, (125), 2011, pp. 33-55.

MASSÓN, CARIDAD Y LÓPEZ, GUILLERMO: «El ejercicio de pensar. Un principio inherente a la cultura», en Massón, Caridad y López, Guillermo: *Cultura: Debate y reflexión. ANUARIO 2023*, Instituto de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, 2024, pp. 6-13.

MINISTERIO DE CULTURA: *Programa de Desarrollo Cultural. Documentos de trabajo del Ministerio de Cultura*, 2020.

\_\_\_\_\_ : *Proyecto para la metodología para el PDC. Documento de trabajo*, 2020.

\_\_\_\_\_ : *Resolución 41/2021*.

MORALES, ELAINE: «Jóvenes e instituciones culturales. Problematizaciones y retos», *PERFILES de la Cultura Cubana*, (27), julio-diciembre 2020, pp. 186-206.

MORALES, ELAINE; DRAKE, BEATRIZ: «Desigualdades, identidades culturales y juventudes. Conexiones teóricas y expresiones en adolescentes y jóvenes de La Habana», en Sarduy, Yeisa y Espina, Rodrigo: *Cultura y desigualdades: rutas teórico-metodológicas*, CLACSO, UNICEF, ICIC, 2022, pp. 247-266.

MORALES, ELAINE; DRAKE, BEATRIZ; GONZÁLEZ, NAISVEL: «Gestión del desarrollo cultural comunitario: Experiencias y perspectivas del diálogo academia-política», en Zabala, María del Carmen; Fundora, Geydis Elena y Peñate, Ana Isabel: *Nudos críticos del desarrollo en América Latina y el Caribe. Procesos de diálogo multiactorales*, FLACSO, Ediciones Acuario, Centro Félix Varela, 2022, pp. 12-25.

MORAS, PEDRO EMILIO Y SOCARRÁS, ELENA DEL CARMEN: «Las Casas de Cultura y sus públicos», en Massón, Caridad: *Cultura: debate y reflexión. Anuario*, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, 2017.

NIVÓN, EDUARDO: «Las políticas culturales en América Latina en el contexto de la diversidad» en Colección Grupo de Trabajo, *Hegemonía cultural y política de la diferencia*, CLACSO, 2013.

\_\_\_\_\_ : «La política cultural. Temas, problemas y oportunidades», en *Fondo Regional para la Cultura y las Artes de la Zona Centro*, México, 2006, [http://sic.gob.mx/ficha.php?table=fondo\\_editorial&table\\_id=4744](http://sic.gob.mx/ficha.php?table=fondo_editorial&table_id=4744)).

ODRIOZOLA, SILVIA Y COLINA, HENRY: «Política social y política económica en el contexto cubano actual», en Zabala, María del Carmen: *Debates actuales sobre políticas sociales. Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe*, FLACSO-Cuba, Fundación Friedrich Ebert, 2017, pp. 202-225.

OLMOS, HÉCTOR ARIEL: *Gestión cultural y desarrollo: claves del desarrollo*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2009.

POGOLOTTI, GRAZIELLA: «Cultura y políticas culturales en Cuba, debates conceptuales para construir el futuro», *PERFILES de la Cultura cubana*, (28), enero-junio, 2021, pp. 344-358.

\_\_\_\_\_ : «Algunas reflexiones sobre política cultural», 1ro. de septiembre de 2012. [www.cubadebate.cu](http://www.cubadebate.cu).

PRIETO, ABEL: *Símbolos, fogatas y hechizos infernales*, Editorial de Ciencias Sociales, 2019.

RODRÍGUEZ, EDWIN: «Justicia cultural y políticas públicas: de las acciones afirmativas a las políticas interculturales (una propuesta normativa para el caso de los grupos étnicos)», *Vniversitas*, (127), julio-diciembre, 2013, pp. 91-125.

RODRÍGUEZ, LÁZARO ISRAEL: «¿La gestión colateral? Políticas públicas de cultura y pobreza como condición cultural en Cuba», en *Las relaciones internacionales de la pobreza en América Latina y el Caribe*, CLACSO, Colección CLACSO-CROP, 2012, pp. 63-100.

RODRÍGUEZ, GUILLERMO: «Decirlo todo. Políticas culturales (en la Revolución Cubana) Fragmentos», *La Tizza*, 16 de septiembre de 2019, <https://medium.com/la-tiza/el-quinquenio-gris-3a4589f81008>

ROJAS, FERNANDO LUIS: Provocaciones para una construcción simbólica, Forodebate La representación intelectual de la Revolución: creación, pensamiento social y comunicación, 7 de mayo de 2020. [www.ahs.cu/?tag?=quinquenio-gris](http://www.ahs.cu/?tag?=quinquenio-gris)

TAVARES, LAURA: «Política social: los procesos inacabados e interrumpidos de avances en América Latina», en Zabala, María del Carmen: *Debates actuales sobre políticas sociales: Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe*, FLACSO-Cuba, Fundación Friedrich Ebert, 2017, pp. 100-115.

TOIRAC, YANET: «Política cultural en la Cuba actual: apuntes para el debate», *TEMAS*, (72), octubre-diciembre, 2012, pp. 58-67.

UNESCO: Declaración final. Conferencia Mundial de la UNESCO sobre las políticas culturales y el desarrollo sostenible (MONDIACULT), 2022, <https://www.unesco.org/>

sites/default/files/medias/fichiers/2022/10/6. MONDIACULT\_ES\_DRAFT%20FINAL%20DECLARATION.pdf.

VALDÉS, JUAN Y ESPINA, MAYRA PAULA: *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, UNESCO, 2011.

VICH, VÍCTOR: *Políticas culturales y ciudadanía. Estrategias simbólicas para tomar las calles*, CLACSO, 2021.

VIDAL, JOSÉ: «Hacia una fundamentación teórica de la política cultural», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS), (16), octubre-diciembre, 1981, pp. 123-134.

ZABALA, MARÍA DEL CARMEN: «Las políticas sociales en la investigación del desarrollo social: un acercamiento desde la producción científica de la Maestría en Desarrollo Social», en Zabala, María del Carmen: *Debates actuales sobre políticas sociales. Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe*, FLACSO-Cuba, Fundación Friedrich Ebert, 2017, pp. 245-268.

ZABALA, MARÍA DEL CARMEN Y FUNDORA, GEYDIS ELENA: *Desarrollo local y equidad en Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2018.

**Creación de capacidades para la adaptación  
al cambio climático en Cuba.  
La experiencia del proyecto internacional Mi Costa**

Marta Rosa Muñoz Campos  
Arianna Rodríguez García  
Dariadna Barrios Tabares  
Leyner Javier Ortiz Betancourt

A modo de introducción: el cambio climático como problema del desarrollo

El cambio climático es un problema contemporáneo que afecta el presente y futuro de la vida en el planeta. Existen abundantes evidencias científicas que demuestran la existencia de un progresivo cambio a escala global. Este se encuentra motivado –principalmente– por actividades humanas asociadas al desarrollo económico a partir del siglo XIX (IPCC, 2014).

El IPCC (2014) establece una secuencia del cambio climático: procesos precursores, evidencias, impactos y mitigación, y adaptación. La aceleración del cambio climático a partir de la segunda mitad del siglo XX ha impulsado, progresivamente, a gobiernos y organizaciones internacionales a desarrollar estrategias de enfrentamiento a esos cambios. Estas formas se orientan a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. En la conformación de estas estrategias nacionales influyen factores como la vulnerabilidad al cambio climático y las posibilidades y capacidades para adaptarse y mitigar sus efectos. En

América Latina y el Caribe, la CEPAL (2014) previó impactos potenciales y riesgos en áreas como la agricultura, los recursos hidráulicos, la biodiversidad y los bosques, la salud humana, el turismo y la pobreza, que ya están siendo evidentes.

En la actualidad sus impactos son considerables y afectan, especialmente, a países y grupos poblacionales vulnerabilizados. El IPCC, máxima autoridad científica, experta en la materia de cambio climático plantea que, esta variabilidad, se produce a diferentes escalas de tiempo; a su vez transgrede todos los parámetros climáticos: temperatura, precipitaciones, viento, humedad, presión atmosférica y nubosidad.

El presente artículo se propone analizar los diálogos desarrollados en el marco del diseño, implementación y fortalecimiento del programa de creación de capacidades para la adaptación al cambio climático en zonas costeras de Cuba, a través de la formación de formadores.

### Contexto: Cuba ante el cambio climático

Cuba, archipiélago situado en las Antillas del mar Caribe, se encuentra entre las naciones más amenazadas por el cambio climático. Sus características físico-geográficas y socioeconómicas la hacen cada vez más vulnerable y la colocan en la mira de los impactos asociados al fenómeno.

El ascenso progresivo del nivel medio del mar registrado en las últimas décadas, los cambios en los patrones de comportamiento de las precipitaciones asociado a los efectos del cambio climático, han provocado modificaciones en la dinámica de la relación hidráulica de los acuíferos costeros con el mar, salinización de las aguas subterráneas como consecuencia del aumento de la intrusión salina, así como aparición paulatina de zonas con carencias relativas del recurso hídrico. Asimismo, al tener

en cuenta los escenarios del ascenso del nivel medio del mar, pronostican hacia el 2050 y 2100 la pérdida parcial o total de arrecifes coralinos, pastos marinos y manglares los que constituyen, además de importantes ecosistemas, barreras naturales de contención ante eventos meteorológicos extremos. A su vez, el cambio climático agudiza la pérdida de la diversidad biológica, el aumento de las plagas, la pérdida de superficie boscosa, la salinización, la compactación de los suelos agrícolas y el incremento de las plagas en los cultivos.

Estos impactos difieren en sus manifestaciones territoriales y, en muchos casos, se requieren aún precisiones sobre sus expresiones a ese nivel y las posibles medidas a tomar. Esto hace aconsejable fortalecer la dimensión local de las investigaciones y adecuar localmente las respuestas (Cánovas, 2024).

### Actores y posiciones en el diálogo sobre cambio climático en Cuba

En este escenario, el Estado cubano, quien ha tenido la voluntad histórica de cuidar y proteger el medio ambiente, tal y como se reconoce en la Constitución de la República de Cuba (2019), aprueba en el año 2017 el Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático: Tarea Vida, liderado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) en su condición de Organismo de la Administración Central del Estado y rector de la política ambiental en el país.

Tarea Vida constituye la principal estrategia política del país para enfrentar el cambio climático en el corto (2020), mediano (2030), largo (2050) y muy largo (2100) plazo. Esta nueva línea está integrada por 5 acciones estratégicas y 11 tareas que tienen como fin prevenir en el presente para salvar el futuro, pues desarrolla una serie de actividades que, a solo cinco años de su puesta en marcha, ya ha derivado en la obtención de resultados

sobre los diagnósticos y medidas de mitigación y adaptación en las zonas más vulnerables. Se plantea como objetivo «contribuir a promover un modelo de desarrollo en condiciones de un clima cambiante (adaptación), que sea resiliente y bajo en emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación)» (CITMA, 2021, p. 16).

Las 5 acciones estratégicas se dirigen a: disminuir la población residente en zonas bajas costeras, adaptar las construcciones a inundaciones costeras en estas zonas, adaptar las actividades agropecuarias de acuerdo con los cambios climáticos y desarrollar acciones de reordenamiento urbano en las zonas amenazadas, así como soluciones naturales inducidas. Las tareas, por su parte, se orientan a atender especialmente las 15 zonas priorizadas, desarrollar el marco jurídico necesario, proteger y recuperar las playas arenosas, asegurar un uso eficiente del agua, reforestar en beneficio de los suelos y las aguas, proteger y recuperar arrecifes de coral, adaptar los planes de ordenamiento urbano, lograr la adaptación y mitigación con enfoque sectorial, fortalecer el monitoreo, vigilancia y alerta temprana, elevar la percepción de riesgo y la conciencia climática, y aumentar la recepción de recursos internacionales destinados a estos propósitos (Rodríguez et al., 2023).

El Plan de Estado concibe 15 zonas priorizadas, y desde su aprobación en 2017 hasta la actualidad, ha tenido avances considerables. En ese sentido se pueden señalar los siguientes:

- Fortalecimiento del desarrollo resiliente en el sector agroproductivo.
- Avances hacia el enfoque «Una Salud», para una salud resiliente.
- Fortalecimiento de la dimensión climática en el ordenamiento territorial.

– Atención a los ecosistemas priorizados: bosques, playas y corales.

– Gestión integrada de los recursos hídricos.

– Mitigación territorial y nacional de las emisiones de gases de efecto invernadero.

– Promulgación de leyes, decretos-leyes y decretos necesarios para crear y consolidar el marco legal de la Tarea Vida.

– Se han realizado acciones de divulgación, investigación y sensibilización sobre el cambio climático, sus efectos y las estrategias de mitigación y adaptación, con énfasis en la Tarea Vida.

– Se han honrado los compromisos internacionales.

– Se ha desarrollado una estrategia para la captación de fondos internacionales.

– A la Tarea Vida, además, se han incorporado los nuevos actores económicos (CITMA, 2023).

Los asentamientos costeros se verían afectados por la totalidad de los cambios identificados por la Tarea Vida, pero en particular, por el aumento del nivel medio del mar y el incremento de los eventos meteorológicos extremos, por lo que son altamente vulnerables. A su vez, se verían afectados por los cambios en el régimen de precipitaciones y sequías más duraderas, así como con la disminución de la productividad agrícola, pues ello impacta en sus fuentes de abastecimiento de agua dulce y alimentos. Así como el aumento de epidemias y enfermedades producidas por vectores, la contaminación ambiental que acentúa estos riesgos de enfermedades, y también constituye un estímulo al desarrollo de infecciones respiratorias agudas.

De acuerdo con la tipología básica de indicadores de vulnerabilidad al cambio climático (Monterroso et al., s/f.), se observa que los problemas fundamentales identificados desde la Tarea Vida demandan —fundamentalmente— indicadores

de exposición y sensibilidad, mientras que son identificados escasos indicadores de capacidad social adaptativa, lo que significa un desbalance entre ambos tipos de indicadores.

Sin embargo, los cambios físico-naturales descritos tienen y tendrán un impacto considerable en las relaciones sociales. En la estrategia de la Tarea Vida se comprenden afectaciones económicas por la disminución de la agro-productividad, así como afectaciones sociales por la disminución paulatina de la disponibilidad de agua y el aumento de algunas enfermedades (Rodríguez et al., 2023).

Como uno de los resultados de acuerdo con las Proyecciones de Tarea Vida 2021-2025 se ha establecido el marco legal fundamental para el enfrentamiento al cambio climático: la inclusión y desarrollo de esta temática en la Ley No. 150 del Sistema de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (Título V Enfrentamiento al Cambio Climático).

Esta Ley tiene entre sus principios:

– *Acceso a la información*: La transparencia y el acceso a la información sobre el medio ambiente de toda persona natural o jurídica, conforme a lo legalmente establecido, como garantía del conocimiento público ineludible de las actuaciones y decisiones ambientales.

– *Integralidad y transectorialidad*: La gestión ambiental es integral, atraviesa todos los sectores, y exige la participación de todas las personas naturales y jurídicas sobre la base de la concertación, la cooperación y la corresponsabilidad y con base en un enfoque ecosistémico.

– *Participación de todos los actores*: Concurrencia de la ciudadanía y de la comunidad en la toma de decisiones en sentido general y —particularmente— de esta última en el desarrollo de procesos de autogestión orientados a la protección del medio

ambiente y la gestión de los recursos naturales, que incluye las consultas populares y otras formas de participación, en coordinación, concertación o alianza con las instituciones locales o territoriales.

Es en el marco de este Plan de Estado que se concibe la implementación del proyecto internacional *Resiliencia Costera al Cambio Climático en Cuba a través de la Adaptación Basada en Ecosistemas-Mi Costa*. Esta iniciativa responde a las necesidades de adaptación costera de Cuba debido a la ocurrencia de eventos naturales y meteorológicos extremos relacionados al cambio climático, apostando por un cambio de paradigma de la resiliencia climática en las zonas costeras de Cuba, mediante la implementación, a gran escala y de manera integrada y sostenida, de un enfoque ecosistémico, en el que se aprovechen las oportunidades de la naturaleza, acompañado de un fuerte proceso de creación de capacidades y concientización de las personas y actores locales en todos los niveles (Carballo, et al., 2023)

El proyecto da respuesta a las proyecciones estratégicas y líneas prioritarias de la Tarea Vida. Entre sus objetivos fundamentales se plantea la rehabilitación holística de los ecosistemas marinos y costeros en siete sitios<sup>82</sup> de intervención directa, a partir de soluciones basadas en la naturaleza. Se centra, además, en fortalecer las capacidades de adaptación de las comunidades locales, los sectores y los marcos de planificación nacional.

En este sentido, una de sus actividades fundamentales es el diseño e implementación de un programa de creación y fortale-

---

<sup>82</sup> El proyecto Mi Costa tiene siete sitios de intervención directa en asentamientos costeros: La Coloma, provincia Pinar del Río; Playa del Cajío, provincia Artemisa; Surgidero de Batabanó, provincia Mayabeque; Júcaro, provincia Ciego de Ávila; Santa Cruz del Sur y Playa Florida, provincia Camagüey y Manzanillo, provincia Granma.

cimiento de capacidades destinado a tres grupos meta: gobiernos y sector económico, personal técnico y la población de los municipios que forman parte del proyecto.

Los programas de creación y fortalecimiento de capacidades son procesos formativos que se ponen en marcha con el propósito de desarrollar competencias específicas en actores diversos. En el contexto de la gestión del cambio climático se conciben como:

el proceso mediante el cual la sociedad en su conjunto adquiere los conocimientos, habilidades y actitudes que permitirán hacer frente a la crisis climática con acciones transformadoras de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y de adaptación a los impactos del fenómeno climático (Ministerio del Medio Ambiente de Chile, 2021).

Para responder a este objetivo del proyecto se diseñó el Programa de Creación y Fortalecimiento de Capacidades para la Adaptación al Cambio Climático, basado en la formación de formadores. El mismo posibilitará que los actores clave, en este caso, el gobierno, los sectores económicos, el personal técnico vinculado a la rehabilitación de manglares, al flujo hidrológico y agroforestal, y los distintos grupos poblacionales, desarrollen y/o fortalezcan sus capacidades, teniendo en cuenta las características, potencialidades y vulnerabilidades específicas de cada territorio. El mismo se implementa en los 7 sitios donde se realizarán las acciones de rehabilitación de los ecosistemas marinos y costeros, así como en los 24 municipios donde existen o serán habilitados los Centros de Creación de Capacidades.

En sus distintas fases el Programa privilegia la participación de actores clave y la población local, tanto en la etapa de diseño, en la identificación de los temas que integran el plan de

capacitación, como en la propia implementación de las actividades formativas, concebidas desde los presupuestos teórico metodológicos de la Educación Popular y la Educación Popular Ambiental. Estos enfoques conceden gran importancia al diálogo entre el saber científico y el saber popular, a la relación entre la teoría y la práctica, al trabajo grupal como escenario vivo de los valores y sentidos que promueve esta concepción, favoreciendo la construcción colectiva de conocimientos (Carballo, et al., 2023).

Los enfoques de género e inclusión social se han incorporado de manera transversal, promoviéndose la participación equitativa de mujeres y hombres en todas las etapas. Las reflexiones sobre las desigualdades de género que persisten en la sociedad cubana y de manera particular en el sector ambiental, así como el acercamiento conceptual a estos temas y su intersección con el cambio climático forman parte de los contenidos y debates promovidos en los espacios formativos. A esto se suma la concepción de un módulo específico sobre género y cambio climático para puntos focales de género y actores de gobierno. Todo ello como parte de los esfuerzos del proyecto por avanzar hacia la plena igualdad entre hombres y mujeres.

El diseño del Programa se ha concebido de una manera flexible y deberá adecuarse a los contextos locales. El mismo ha sido enriquecido a partir del trabajo con formadores, formadoras y personas expertas que estarán liderando los procesos formativos en las comunidades.

#### Abordajes metodológicos para el diálogo multiactor y multinivel en la formación de formadores del proyecto Mi Costa

El diseño e implementación de un proceso de creación de capacidades con una naturaleza participativa y un alcance espa-

cial, temporal, poblacional y temático tan amplio y novedoso, se ha nutrido de un grupo herramientas y técnicas de las ciencias sociales para fortalecer la articulación y consolidar la relación entre todos los actores. Una de ellas es el mapeo de actores. Se trata de una herramienta que permite identificar, de acuerdo con parámetros previamente consensuados, cuáles serían los actores clave para el desarrollo de la experiencia. Luego de identificados se determina el carácter de sus interconexiones, que pueden abarcar desde la cooperación al conflicto, lo cual tiene una influencia en los procesos de diálogo necesarios a construir como parte de la implementación de las acciones. En otro momento corresponde evaluar el grado de influencia efectiva de cada uno de estos actores, lo cual también revela su nivel de importancia. Por último, la herramienta del mapeo de actores permite construir relaciones de alianza multiactor, a partir de la determinación de los roles, competencias y responsabilidades de cada uno de los actores, así como del alcance y los límites de sus acciones.

Otra de las herramientas esenciales en todas las fases del Programa ha sido la consulta pública. Este instrumento garantiza la participación plena y efectiva de todas las partes interesadas. Permite identificar las opiniones/sugerencias de los actores locales y grupos poblacionales de los asentamientos costeros sobre las intervenciones previstas por el proyecto, sensibilizarlos, identificar barreras, capacidades y prioridades diferenciadas entre los territorios y al interior de los distintos grupos sociales, reconfigurándose la propuesta en función de los aportes de las personas. La integración de las estructuras de gobierno territoriales al proceso de consultas se considera vital para incrementar la participación y el compromiso de los acto-

res locales con la formación; así como poder definir posibles roles y responsabilidades (Muñoz, Romero y Carballo, 2019).

Uno de los objetivos de los planes, políticas, programas y proyectos que se desarrollan en Cuba, tiene que ver con el desarrollo de competencias que favorezcan la adaptación al cambio climático, específicamente en las zonas costeras, pues, como se ha hecho referencia, constituyen las más vulnerables a los impactos de los fenómenos asociados a estas anomalías. Por tanto, para aumentar la resiliencia ante este fenómeno en el país a través del enfoque de la Adaptación basada en Ecosistema (AbE), un elemento esencial es desarrollar competencias para la adaptación al cambio climático en gobiernos, sectores económicos, personal técnico y los diferentes grupos poblacionales. Para ello se hace necesario habilitar espacios que promuevan una participación diversa e inclusiva y se contribuya a crear un conocimiento común, donde dialogue academia, política y población.

#### Formas de participación y dinámicas de interacción en la formación de formadores del proyecto Mi Costa

En base a los presupuestos anteriormente planteados, el Programa de Creación y Fortalecimiento de Capacidades para la Adaptación al Cambio Climático se implementa a través de la Formación de formadores; concebido como un proceso de innovación y autoorganización a nivel local, en el que se aprovechan los recursos endógenos para construir prácticas cualitativamente superiores (Carballo, et al., 2023).

El énfasis en lo local deja claro que el proceso debe tener sus raíces en los territorios donde se implementa el proyecto, teniendo en cuenta sus singularidades físico-geográficas, sociales, económicas, culturales, en la medida que pueden facilitar lo

u obstaculizarlo, así como las necesidades, los recursos y habilidades disponibles. Todos los saberes científicos y/o populares deben integrarse en la estrategia formativa que, de manera planificada, busca potenciarlos e integrar a las personas en un sistema de gestión de conocimientos que les ayude a desarrollar y fortalecer su capacidad de adaptarse y responder a los efectos del cambio climático.

La formación de formadores tiene como meta dotar a formadores y formadoras de competencias que le permitan accionar en sus territorios para la sensibilización y capacitación de los actores clave. Ello requiere de una participación activa y efectiva, tanto de las personas en las que se ha depositado la responsabilidad de formar a otras, como de los actores identificados y la propia población, por lo que es preciso generar espacios participativos en los que puedan reflexionar, compartir ideas, aportar al diseño y a los análisis de la estrategia formativa.

El conjunto de temas a impartir en las capacitaciones se ha conformado a partir de los objetivos trazados en la concepción del proyecto. Estos objetivos generales se pusieron en diálogo en un proceso de consulta pública realizado en los territorios donde tendrá incidencia el proyecto, en los que se visualizaron vacíos de conocimientos, las personas identificaron las temáticas prioritarias y lo que podían aportar al proceso. Los contenidos también se fueron perfilando en función de los componentes y actividades fundamentales del proyecto, así como de las principales instituciones que estarán involucradas en los procesos de transformación física, natural y social.

Además, se ha tenido en cuenta que los públicos meta de este proceso son decisores y decisoras, actores económicos y personal técnico, así como población de la comunidad en gene-

ral, lo cual demanda gran flexibilidad y capacidad de adaptación para la impartición de los temas.

En la evaluación se propone el uso de un enfoque triangular o mixto, en el que se integren los resultados obtenidos a partir de la aplicación de diferentes instrumentos y técnicas de investigación: cuestionarios, entrevistas, grupos focales y otras técnicas participativas.

Cada una tiene sus propios beneficios y limitaciones, la elección dependerá de los objetivos propuestos, los recursos y el tiempo disponible. Es importante tener en cuenta que los datos que se recojan deberán estar en correspondencia con los objetivos e indicadores del Programa y deberán levantarse con rigor.

### **Resultados del diálogo**

Uno de los resultados fundamentales lo constituye la elaboración del sistema de contenidos y públicos meta del programa, a partir de la consulta pública que se señaló.

**Tabla 1. Contenidos y beneficiarios de la capacitación**

Área	Curso/ módulo	Contenidos	Beneficiarios meta
Medio Ambiente, ecosistemas y cambio climático	Cambio climático y adaptación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Política ambiental y marco jurídico normativo.*</li> <li>– Cambio Climático: Causas y amenazas</li> <li>– Enfoque ecosistémico</li> <li>– Adaptación basada en Ecosistemas (AbE)</li> <li>– Adaptación basada en Comunidades (AbC)</li> <li>– Resiliencia ante efectos del cambio climático</li> <li>– Modelaciones Climáticas y Construcción de Escenarios</li> </ul>	Gobierno, actores económicos, personal técnico, población

\* Deben tenerse en cuenta y difundirse los documentos normativos: Legislación ambiental vigente. Su relación con los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución; Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; PNDES 2030; Estrategia Ambiental Nacional; Estrategias Municipales de Desarrollo que consideren la adaptación al CC; Modelos de Ordenamiento Ambiental, municipal y comunitario (MOA); Planes municipales de enfrentamiento y adaptación al CC; Gestión de riesgos de desastres; Decreto Ley 77; Leyes sobre Guardabosques; Nueva Ley de Recursos Naturales; Regulaciones pesqueras, entre otros.

	Ecosistemas de manglar	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ecosistema de manglar, definiciones, distribución, zonación, estructura trófica.</li> <li>– Geomorfología y tipos de manglar.</li> <li>Importancia funcional</li> <li>– Estructura de los humedales de manglar:</li> <li>Conceptos de Nicho y Hábitat</li> <li>– Productividad y Biomasa de los humedales de manglar: Carbono azul</li> <li>– Bases ecológicas operacionales para la restauración y rehabilitación de manglares.</li> <li>– Los servicios ecosistémicos de los humedales de manglar</li> <li>– El futuro de los humedales de manglar en el contexto del cambio climático</li> <li>– Herramientas de teledetección para el estudio de los manglares</li> </ul>	Personal técnico y población de los 7 sitios de intervención, así como personas que se benefician de los empleos generados por el proyecto
--	------------------------	--	--

	<p>Manejo de suelos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Medidas de mejoramiento de suelos: rotación de cultivos y de parcelas; uso de bioestimuladores, biofertilizantes y abono orgánico, etc.</li> <li>– Técnicas, tecnologías y prácticas (SIG, Teledetección, etc.) generales aplicadas en la zona costera</li> <li>– Medidas de mejoramiento de suelos</li> <li>– Taxonomía de suelos</li> <li>– Proceso de Salinización de los suelos por intrusión salina</li> </ul>	<p>Personal técnico y población de los 7 sitios de intervención, así como personas que se beneficien de los empleos generados por el proyecto.</p>
	<p>Manejo de Recursos Hídricos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Rescate de tradiciones para acopio de lluvia / cosecha de agua</li> <li>– Aprovechamiento de Recursos Hídricos (RH) (Utilización y reutilización)</li> <li>– Herramienta para el manejo y planificación del recurso hídricos</li> <li>– Monitoreo de agua</li> <li>– Caudal ecológico</li> <li>– Técnicas, tecnologías y prácticas generales aplicadas (modelación hidrológica)</li> </ul>	<p>Personal técnico y población de los 7 sitios de intervención, así como personas que se beneficien de los empleos generados por el proyecto.</p>

	Manejo de ecosistemas marinos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Metodología de la conservación de los ecosistemas costeros y marinos</li> <li>– Manejo Integrado de Zonas Costeras</li> <li>– Principales factores de amenazas y riesgo sobre los ecosistemas marinos asociados al cambio climático y las actividades humanas</li> <li>– Técnicas, tecnologías y prácticas generales aplicadas</li> </ul>	Personal técnico y población de los 7 sitios de intervención, así como personas que se beneficien de los empleos generados por el proyecto.
	Especies exóticas invasoras	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identificación de las especies exóticas invasoras</li> <li>– Gestión y Control</li> <li>– Problemas ambientales asociados a su diseminación</li> <li>– Técnicas, tecnologías y prácticas generales aplicadas.</li> </ul>	Personal técnico y población de los 7 sitios de intervención, así como personas que se beneficien de los empleos generados por el proyecto.
Social	Género, inclusión social y adaptación al cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Enfoque de género</li> <li>– Referentes teórico metodológicos para el estudio de la inclusión social</li> <li>– Relación género, interseccionalidad y cambio climático</li> <li>– Comunicación inclusiva para la adaptación al cambio climático</li> </ul>	Gobierno, actores económicos, personal técnico, población

	Herramientas para la reducción de las vulnerabilidades y aumento de la resiliencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Salvaguardas Sociales y Ambientales</li> <li>– Plan de Género</li> <li>– Plan de actores</li> <li>– Consulta pública</li> <li>– Evaluación de medios de vida</li> <li>– Metodología para el cálculo de beneficiarios</li> </ul>	
	Población y dinámica socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dinámicas sociodemográficas</li> <li>– Percepción de Peligro Vulnerabilidad y Riesgos</li> <li>– Economía circular</li> <li>– Reciclaje, reutilización</li> </ul>	
Formación de formadores	Presupuestos teórico-metodológicos de la Educación Popular	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Educación Popular</li> <li>– Educación Popular Ambiental</li> <li>– Investigación-Acción-Participativa.</li> <li>– Trabajo grupal y coordinación de grupos</li> <li>– Herramientas para potenciar la participación popular.</li> <li>– Diseño de procesos educativos</li> </ul>	Formadores/as

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, se concibe un sistema de monitoreo y evaluación de los objetivos del Programa, alineados con las metas del proyecto.

Tabla 2: Indicadores para la evaluación del programa

Objetivos del Programa	Indicadores	Metas (final del Proyecto)	Fuentes de verificación
Sensibilizar sobre los impactos del cambio climático en Cuba y las acciones de adaptación y mitigación.	<p>Cantidad de cursos y acciones de capacitación realizadas sobre cambio climático y AbE.</p> <p>Cantidad de personas capacitadas, desagregadas por sexo, grupos etarios (infantes, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores), situación de discapacidad.</p> <p>Cantidad de productos infocomunicativos sobre cambio climático y AbE diseñados y socializados en las comunidades.</p> <p>Nivel de apropiación de los conocimientos adquiridos de mujeres y hombres de manera diferenciada (alto, medio y bajo)</p>	<p>100% de los beneficiarios sensibilizados sobre los impactos del cambio climático en Cuba y las acciones de adaptación y mitigación.</p> <p>50% de los beneficiarios dominan los conceptos fundamentales relacionados con el CC.</p>	<p>Diseño de los módulos y cursos de capacitación.</p> <p>Listados de participantes.</p> <p>Técnicas usadas para el levantamiento de información.</p> <p>Productos infocomunicativos diseñados.</p>

<p>Proveer conocimientos y habilidades para el monitoreo de ecosistemas costeros con énfasis en las temáticas ecosistema de manglar, manejo de suelos, manejo de recursos hidráulicos, manejo de ecosistemas marinos y especies exóticas invasoras.</p>	<p>Cantidad de cursos y acciones de capacitación realizadas sobre ecosistema de manglar, manejo de suelos, manejo de recursos hidráulicos, manejo de ecosistemas marinos y especies exóticas invasoras, desagregadas por sexo.</p> <p>Cantidad de personas que participan en los procesos de monitoreo de ecosistemas marinos desagregadas por sexo y otras variables demográficas.</p> <p>Nuevas habilidades adquiridas para el desarrollo de nexos ecosistémicos.</p> <p>Cantidad de acciones de adaptación desarrolladas en las comunidades y territorios.</p>	<p>100% del personal técnico capacitado.</p>	<p>Diseño de los módulos y cursos de capacitación. Listados de participantes.</p>
---	---	--	---

<p>Construir una perspectiva de inclusión y equidad de género en relación con los desafíos que impone el cambio climático y las acciones de adaptación y mitigación implementadas en las zonas costeras de Cuba.</p>	<p>Cantidad de hombres y mujeres que participan en el diseño de los cursos y acciones de capacitación.          Cantidad de hombres y mujeres que participan en la impartición de la formación.          Cantidad de personas capacitadas, desagregadas por sexo, grupos etarios (infantes, adolescentes, jóvenes, personas adultas y personas adultas mayores), situación de discapacidad.          Cantidad y tipo de espacios dedicados a la sensibilización en temas de género e inclusión.          Nivel de apropiación de estos temas en mujeres y hombres de manera diferenciada (alto, medio y bajo).</p>	<p>50% de los participantes son mujeres.</p>	<p>Listados de participantes.          Diseño de los cursos y acciones orientados a la sensibilización en temas de género e inclusión.</p>
--	--	--	--

<p>Ofrecer herramientas para la reducción de riesgos y vulnerabilidades, mediante las Salvaguardas Sociales y Ambientales.</p>	<p>Cantidad de cursos y acciones de capacitación realizadas sobre salvaguardas sociales y ambientales. Dominio de las herramientas de las salvaguardas.</p>	<p>100% de beneficiarios sensibilizados.</p>	<p>Listados de participantes. Diseño de los cursos y acciones orientados a la sensibilización de salvaguardas.</p>
<p>Desarrollar capacidades para el análisis básico de las dinámicas sociodemográficas y socioeconómicas a escala nacional y local en Cuba.</p>	<p>Cantidad de cursos y acciones de capacitación realizadas sobre las dinámicas sociodemográficas y socioeconómicas. Dominio de los contenidos básicos de las dinámicas sociodemográficas y socioeconómicas.</p>	<p>100% de beneficiarios capacitados. 50% dominan los contenidos básicos de las dinámicas sociodemográficas y socioeconómicas.</p>	<p>Listados de participantes. Diseño de los cursos y acciones orientados a la sensibilización y capacitación.</p>

<p>Propiciar la apropiación creativa de los fundamentos teórico-metodológicos de la Educación Popular.</p>	<p>Tipo de recursos metodológicos utilizados. Presencia de equipos de formadores en las áreas de intervención del proyecto. Número de mujeres y hombres involucrados en el diseño e implementación de los procesos de formación.</p>	<p>100% de los diseños de los cursos formativos están basados en la concepción teórico-metodológica de la Educación Popular.</p>	
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

Solo por medio del diálogo y la construcción de consensos entre los distintos niveles de la política, se puede garantizar que esta fluya de forma adecuada y cumpla con los objetivos trazados. La dimensión de los desafíos climáticos que enfrenta Cuba impone la necesidad de superar el enfoque vertical e hipercentralizado de la política, en favor de un enfoque de diálogo entre los distintos niveles y ramas del saber, que permita la transmisión fiable de la información, así como el diseño consensuado de políticas a todos los niveles y su cumplimiento en distintas escalas.

La combinación del enfoque de diálogo multinivel con el diálogo multiactor es imprescindible para seguir fortaleciendo la política ambiental cubana. Es necesario transitar hacia la combinación de ambas perspectivas en pos de garantizar que se tengan en cuenta los criterios de todos los actores de la sociedad

a todos los niveles en que actúan. Este elemento es crucial, pues el cambio climático afecta a la totalidad de la sociedad, aunque con mayor énfasis en zonas y grupos sociales vulnerables, con los cuales la sociedad en su conjunto tiene una responsabilidad. El diálogo desde ambas perspectivas es una herramienta de construcción de consenso, constituye un método participativo y democrático en favor de planes, proyectos, programas y políticas más eficaces, legítimas y humanas.

Establecer los nexos entre los diferentes actores clave de los territorios, tanto decisores, sectores económicos, como la población a escala local representa una de las soluciones para hacer frente a los cambios en los patrones climáticos. El intercambio de conocimientos permite una construcción de soluciones conjuntas, más efectivas y adaptadas a las necesidades locales, mejorando la respuesta a los desafíos del cambio climático. En este sentido es necesario incorporar mecanismos funcionales de participación de la población para gestionar el conocimiento e integrarlo en la construcción de propuestas coherentes que articule el saber popular con el conocimiento de experto.

El cambio climático supone un notable desafío para la humanidad. Los pequeños países insulares, como Cuba, con problemas como la herencia colonial y el subdesarrollo, enfrentan dificultades notables. La Tarea Vida es una estrategia abarcadora, holística y a la altura del desafío climático que afronta Cuba. Desde su aprobación en 2017 hasta la actualidad, se constatan avances que demuestran la prioridad que el Estado le otorga.

Desde las ciencias sociales se contribuye con su implementación mediante la participación en los proyectos que forman parte de sus resultados en el corto plazo y sus proyecciones al futuro. En este sentido, los principales aportes se dirigen a la

identificación y articulación de actores mediante el mapeo y la aplicación de procesos de consulta que garantiza la participación de todas las personas.

El programa de creación y fortalecimiento de capacidades que se ofrece en el marco del Proyecto Mi Costa presenta una estructura productiva y flexible, adaptada a las necesidades de los contextos de implementación y a los objetivos de adaptación que se plantea el proyecto. Uno de los elementos que garantiza esto son sus referentes teóricos para desarrollar el proceso de formación de formadores. Entre estos referentes resalta la Educación Popular como el principal marco pedagógico, didáctico, político y metodológico en el que se enmarca la formación de formadores y que contribuye a garantizar la participación plena y efectiva de todos los actores clave.

El programa de creación de capacidades para la adaptación al cambio climático tiene un alcance ambicioso pero realizable, a partir de un plan variado que abarca un balance entre temáticas naturales y sociales, y tenga en consideración la diversidad de beneficiarios meta. Por su alcance geográfico y el número de beneficiarios se optó por la formación de formadores como estrategia para cumplir con estas metas. También se seleccionó esta estrategia por su efecto multiplicador, su capacidad de ajuste a los contextos territoriales y su aporte al fortalecimiento de los asentamientos costeros. Por su parte, el proceso de evaluación está debidamente desagregado en indicadores verificables y medibles, en correlación con los objetivos específicos del programa.

### Referencias bibliográficas

- CÁNOVAS, DAIMAR: «*Instrumentos políticos y legislativos para el enfrentamiento al cambio climático*», Conferencia magistral, Red de Medio Ambiente UH, Universidad de La Habana, 2024.
- CARBALLO, ALFREDO; MUÑOZ, MARTA; RODRÍGUEZ, ARIANNA; BARRIOS, DARIADNA; ROMERO, MARÍA; ORTIZ, LEYNER Y OLMO, AMANDA: «Programa de creación y fortalecimiento de capacidades para la adaptación al cambio climático en zonas costeras de Cuba, a través de la formación de formadores», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 11, Número Especial 3, 2023, pp. 71-83.
- CEPAL: *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. LC/G.2624, Santiago de Chile, 2014.
- CITMA: *Enfrentamiento al cambio climático en la República de Cuba*, La Habana, 2017.
- \_\_\_\_\_: *Estrategia Ambiental Nacional*, La Habana, 2021.
- \_\_\_\_\_: *Cinco años de Tarea Vida. Mirada a un futuro resiliente*. La Habana, 2023.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA: Editora Política, La Habana, 2019.
- CONTRALORÍA GENERAL DE REPÚBLICA DE CUBA: *Tarea Vida*, Folleto, (s/a.).
- CUBA: *Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático de la República de Cuba*, La Habana, 2017.
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE DE CHILE: *Creación y Fortalecimiento de Capacidades*, 2021.

MONTERROSO, ALEJANDRO; CONDE, CECILIA; GAY, CARLOS; GÓMEZ, JESÚS Y LÓPEZ, JOSÉ: *Indicadores de vulnerabilidad y cambio climático en la agricultura de México*, Centro de Ciencias de la Atmósfera e Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, (s/f.).

RODRÍGUEZ, ARIANNA; MUÑOZ, MARTA; CARBALLO, JORGE; ORTIZ, LEYNER; BARRIOS, DARIADNA Y OLMO, AMANDA: «Sistema de indicadores para el diseño y evaluación de proyectos para la adaptación al cambio climático en municipios costeros de La Habana», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 11, Número Especial 3, 2023, pp. 131-150.

## **La red de Emprendimiento e Innovación y sus diálogos con decisores**

Ileana Díaz Fernández

Daybel Pañellas Álvarez

Maite Echarri Chávez

Mercedes del Carmen Franco Rodríguez

El diálogo es una herramienta de entendimiento entre individuos, grupos o colectivos que lo sostienen. Tiene lugar a través de la palabra, lo cual, si bien pudiera parecer fácil, no lo es. Los discursos de las partes involucradas pueden ser analizados como comportamientos, entendidos como expresión de motivaciones, intenciones, significados, símbolos, sentidos, necesidades, no siempre evidentes ni coincidentes. Llevar a cabo procesos de diálogos supone estar conscientes de esas dinámicas subjetivas.

Por décadas, el *emprendimiento* en Cuba se consideró asociado al desarrollo capitalista. No es hasta los trabajos previos al VI Congreso del PCC, en relación con los Lineamientos de la Política Económica y Social y con la Conceptualización del Modelo Económico y Social en el 2011, que la academia se suma al esfuerzo del país para reconocer los aportes de los emprendimientos al desarrollo para, de esta forma, ofrecer una amplia diversidad de estudios sobre emprendimiento desde la experiencia internacional hacia las condiciones de Cuba. Este auge se evidencia en las publicaciones sobre el tema que se comienzan

a mostrar en mayor cuantía desde 2007 (Díaz, Pastori y Echevarría, 2020). Los estudios han demostrado que la percepción en todos los grupos sociales hacia el *emprendimiento* (cuya representación mental se asocia directamente al sector privado, aunque no lo sea) es muy ambivalente, lo cual significa una relación de amor-odio, atracción-rechazo, demonización-glorificación.

Al mismo tiempo, el emprendimiento es considerado a nivel internacional como parte activa del desarrollo de un país, con lo cual, las autoras consideran que Cuba deberá aprender de estas lecciones y aprovechar toda la inversión en educación hacia la conducción y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas y del emprendimiento en general, por los derroteros de la transformación productiva que el país haya elegido.

La Red de Emprendimiento e Innovación de la Universidad de la Habana, desde su creación en el 2016, ha conducido diversos procesos de diálogo para contribuir al diseño y/o perfeccionamiento de políticas relacionadas con los temas de *emprendimiento e innovación*. En ellos han participado en diversas modalidades (intragrupales o intergrupales) académicos, emprendedores privados y funcionarios. Esta decisión responde a tener en cuenta principios básicos de la investigación y acción participativa (IAP):

- Metodológicamente, son actores que han juzgado necesaria la transformación y forman parte de ese proceso.
- Éticamente supone el reconocimiento y respeto de todos.
- Hay una intencionalidad de transformación, dada la vivencia de múltiples situaciones de displacer.
- Supone mantener un continuo examen crítico y una evaluación sobre lo que se hace, para transformar la teoría en práctica y la práctica en teoría; así como los comportamientos de todos los involucrados.

El artículo que se presenta comenta sobre la labor de la red, y el papel de su investigación como *input* para el diálogo con decisores y otros actores sociales.

### La Red de Emprendimiento e Innovación

En lo relativo al *emprendimiento*, el año 2011 resulta un punto de inflexión importante con la aprobación de los documentos antes expuestos y la apertura de espacios al trabajo privado, cooperativo y al perfeccionamiento de las empresas estatales, todo lo cual favorece las investigaciones en el campo del emprendimiento y la innovación. En los inicios de esta etapa, se encuentran los primeros núcleos de producción de conocimiento sobre el tema, de un grupo mucho más concentrado en algunas áreas, que constituyó el germen de la Red.

En el 2016, la Universidad de La Habana, consciente de la necesidad del estudio de estos temas desde una perspectiva multidisciplinaria, propicia la constitución de la Red de Emprendimiento e Innovación, con el objetivo de generar conocimiento sobre el emprendimiento y la innovación, para el apoyo al desarrollo de los actores económicos y a la toma de decisiones de país. Se enfocó en el emprendimiento privado, ante la necesidad de hacer comprender sus dimensiones multidisciplinarias y conceptualizarlo en Cuba —necesidad expresada por instancias de Gobierno— y con ello acompañar a quienes emprenden de manera privada, cuyos negocios crecieron y evolucionaron en un corto período de tiempo.

La propuesta teórico-metodológica de la Red parte de la conceptualización del emprendimiento como un proceso de gestión que se inserta en el funcionamiento de la economía y el entramado empresarial del país, por lo que necesita de un ecosistema emprendedor que facilite o restrinja su desarrollo. De ahí que

no depende exclusivamente de las competencias y habilidades personalógicas de quienes emprenden, sino también de las condiciones existentes que propicien o no el emprendimiento. Estos constituyen factores de política que deben ser provistos desde el apoyo de los gobiernos (Díaz y Barreiro, 2023).

La sistematización de las investigaciones en torno a las condiciones existentes en el país para el emprendimiento privado, permite definir tendencias en diversas dimensiones multidisciplinarias y las brechas a solucionar y, como parte sustantiva, la caracterización de los sujetos emprendedores, en las condiciones de Cuba, lo que muestra desigualdades intrínsecas (Díaz, Pastori y Echevarría, 2020).

La utilidad práctica de estos resultados se evidencia en la participación activa de la Red en asesorías a Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), en especial al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y al Ministerio de Economía y Planificación, con los que ha trabajado de manera intensa en el perfeccionamiento del trabajo por cuenta propia y la creación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). En tal sentido, se puede asegurar que la Red ha aportado en las políticas referidas a:

- Los criterios de clasificación de las MIPYMES y su definición.

- La sustitución del enfoque de aprobación de licencias basado en un listado de actividades autorizadas, por un listado de actividades no permitidas.

- El registro de empresas y ordenamiento jurídico (trámites, diversas formas jurídicas) que garantice el acceso y la transparencia, reducir tiempo y costos.

Además, ha apoyado trabajos sobre desarrollo local en el municipio capitalino Plaza de la Revolución y en el Ministerio

de Economía y Planificación (MEP), en la búsqueda de encadenamientos entre privados y sector estatal.

### Emprendimiento y contexto en Cuba

Al triunfo de la Revolución, existían en Cuba grandes, medianas y pequeñas empresas privadas de capital nacional y también chinchales y micro empresas; además de negocios autónomos, muchos de ellos se servicios profesionales. En los primeros años se nacionaliza y expropia a las grandes empresas y extensiones de tierra de capital extranjero y nacional, quedando las micro, pequeñas y medianas empresas privadas que junto a los campesinos privados (por la entrega de tierras) conforman el sector privado de la economía cubana (Díaz, 2020). En 1968, bajo el ideario de no reconocer la ley del valor, lo que en su máxima expresión conlleva a la eliminación de las relaciones mercantiles entre empresas y con ello a la falsa ideología de que el socialismo está reñido con el mercado, se elimina completamente la propiedad privada no agropecuaria.

No es hasta 1975, después del Primer Congreso del PCC y con la adopción del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE), que se promueve el Trabajo por Cuenta Propia (TCP), con el Decreto Ley No. 14, sobre el ejercicio de actividades laborales por cuenta propia en 1978.

En la década de 1990, en medio de la crisis y del llamado Período Especial, se retoma de nuevo el TCP, en el cual se amplían las actividades permitidas, así como la posibilidad del trabajo en familia. En 1995 creció hasta 138 000 ocupados y en 1999 llegó a un punto máximo de 157 000 (Echarri y Robert, 2016). Con posterioridad, se generó un lento pero sostenido proceso de reducción, cuyo punto más bajo fue en 2007, con un nivel similar al de 1995.

Un punto de inflexión se constata en 2010 ante una apertura del trabajo por cuenta propia, con la posibilidad de contratar fuerza de trabajo, dentro de las reformas asociadas a la actualización del modelo económico y social, iniciado formalmente en 2011. En el 2016 se aprueba en el VI Congreso del PCC la conceptualización del modelo económico y social, el cual considera la existencia de la propiedad privada sobre determinadas actividades por personas naturales y jurídicas. De igual forma, la Constitución de la República, aprobada en el 2019, refrenda en su artículo 22 la posible existencia de la propiedad privada.

Sin embargo, no es hasta agosto de 2021 cuando se publica la Gaceta No. 94 y en ella el Decreto-Ley 46 que norma la creación de micro, pequeñas y medianas empresas privadas (MIPYMES), siendo un paso importante y una saldada con lo aprobado en la Conceptualización del Modelo económico y social y con a la Constitución de la República; representa el reconocimiento y regulación de los actores económicos no estatales.

En cuanto a la clasificación, Cuba asumió un solo criterio, el de ocupados (que incluye cantidad de trabajadores empleados y los socios), para clasificar a las micro, pequeñas y medianas empresas, como sigue: la micro 1-10, la pequeña de 11-35 y la mediana de 36-100 (Decreto-Ley 46, 2021).

No obstante, el panorama económico en el que surgen las MIPYMES fue en un contexto inflacionario y de estancamiento, producto de factores como: el bloqueo económico, la pandemia y el ordenamiento monetario, que desarticuló un maltrecho esquema monetario, es decir, lo anterior ha provocado un decrecimiento de la oferta estatal ante la movilización de recursos para la COVID-19 y las fuertes restricciones del bloqueo, unido al drástico decrecimiento del turismo y remesas que redujo la captación de divisas. En medio de ello, se asume un

ordenamiento que multiplica los precios, ante la depreciación del tipo de cambio de 1USD=24 CUP y asumir reducciones de subsidios e incrementos de salarios, que empujaron aún más los precios al alza.

Se logra salir de la pandemia, sin embargo, no se logra hacer crecer el turismo como recaudador de las divisas que requiere el resto de la economía. Por lo que existe un estancamiento, el Producto Interno Bruto (PIB) en estos 3 años crece menos de 1% como promedio.

Por tal razón, en el año 2022, se diseñó una investigación que tuvo como objetivo evaluar el impacto de las MYPIMES en el territorio nacional. Constituye un caso concreto de exposición de cuáles han de ser los derroteros del diálogo interactoral.

### *La investigación*

Se diseñó una investigación con enfoque mixto, de corte longitudinal, que tuvo una primera etapa en 2022 y otra en 2023. El diseño estadístico de la misma consideró un corte transversal con las empresas aprobadas en octubre del 2022, un total de 1 813 MIPYMES y la distribución por las provincias incluidas en el estudio: Artemisa: 125, La Habana: 971, Villa Clara: 160, Sancti Spíritus: 99, Granma: 295, Santiago de Cuba: 163.

Se aplicó un Muestreo Estratificado Aleatorio para calcular el tamaño de la muestra de cada provincia.

Con el objetivo de establecer la línea base de investigación que permitiera evaluar los impactos de las MIPYMES en el 2023, se definieron indicadores dimensionales que, en el orden económico, social y ambiental, capturarán la influencia de estos agentes económicos.

En el año 2022, la investigación tuvo lugar en todas las provincias seleccionadas, en el período comprendido entre octubre

y noviembre. Si bien se utilizaron los mismos instrumentos y técnicas, fue muy diferente la situación en provincias y municipios atendiendo a: acogida de la investigación, apoyos estatales y capacidad de estos actores para el apoyo, así como la respuesta de las MYPIMES. En el año 2023, no fue posible llevar a cabo la investigación de manera conjunta dadas diversas condiciones externas e internas que influyeron, tales como: fluctuación del personal en los territorios (en los espacios estatales de apoyo y de las MIPYMES) y entre los académicos.

En el caso de la provincia La Habana se aplicaron los cuestionarios en cuatro talleres que se celebraron en el mes de octubre del 2022 en los municipios: 10 de Octubre, Centro Habana, Playa y Plaza de la Revolución. Para convocar los talleres, la Red de Emprendimiento e Innovación contó con el apoyo de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba. Se convocaron para el estudio 75 MIPYMES y se logró la participación de 56, para un total de 77 socios y/o empleados (Figura 1).

**Fig 1. MIPYMES por actividades económicas representadas en la muestra**

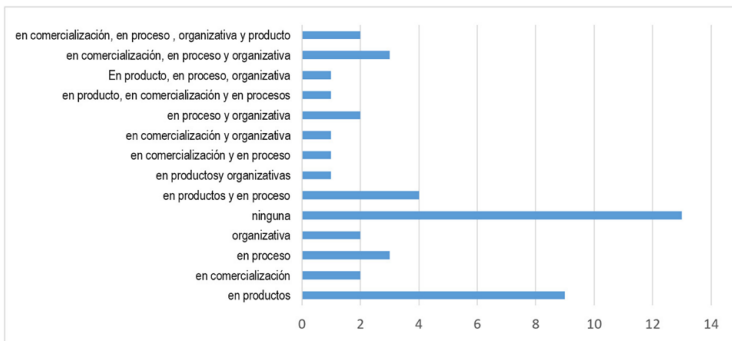


Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión económica puede hacerse referencia como impactos positivos al crecimiento del tejido empresarial y la mayor producción de bienes y servicios asociados a actividades económicas de diversa naturaleza, con el establecimiento de nexos entre los actores económicos, evaluado a partir de la cantidad de contratos establecidos entre ellos (49 MIPYMES tienen contratos con proveedores, clientes estatales, clientes y otras MIPYMES).

También se aprecia un efecto de la apertura a las importaciones: el 83,9% de las micro, pequeñas y medianas empresas refieren sustituir importaciones; no así en las exportaciones de bienes o servicios, en las que ocho MIPYMES refieren haber incursionado y solo seis tienen contratos con el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX).

**Figura 2. Tipología de innovaciones introducidas**



Fuente: Elaboración propia.

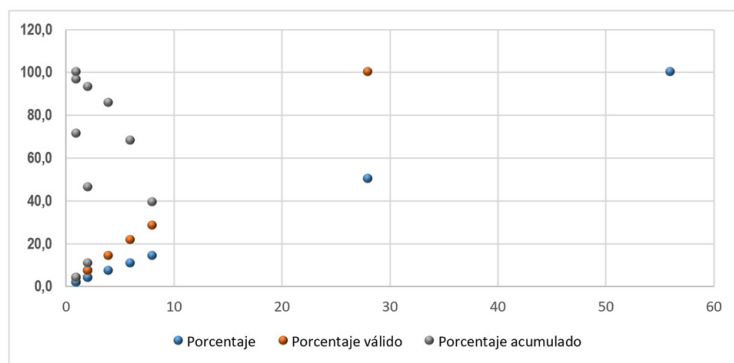
Con relación a las innovaciones, 45 MIPYMES (80,4%) manifestaron realizar innovaciones de algún tipo, y predominaron las

respuestas combinadas, de innovaciones de producto, en procesos y de tipo organizativas (Figura 2).

Al evaluar el efecto en el pago de impuestos, no puede establecerse una línea base en el estudio, debido a la alta dispersión en las respuestas dadas y la elevada cantidad de valores perdidos, de hecho, 30 socios no contestaron la pregunta.

Con relación a los créditos, ocho MIPYMES afirman ser financiadas con crédito, lo que corrobora un comportamiento a nivel de país, con una baja cobertura a estos agentes económicos. En lo relativo a las transacciones financieras, se observa que estas se mantienen en el orden de 1 y 10 transacciones a la semana (Figura 3).

**Figura 3. Frecuencia de la cantidad de transacciones financieras realizadas semanalmente**



Fuente: Elaboración propia.

De manera general, los socios refieren opiniones positivas del trato que han recibido del MINCEX, el MEP, la Cámara de Comercio y de los trámites realizados con la ventanilla única. La referencia de las acciones concertadas entre las empresas

privadas y estatales e incluso centros de investigación, da una noción de que a pesar de la ausencia de mecanismos que permitan engranar mejor a las MIPYMES con otros actores económicos, el proceso de inserción avanza con el logro de alianzas entre organismos productores y responsables de autorizaciones y certificaciones.

No obstante, en los talleres y encuestas se identificaron obstáculos que impiden el desarrollo de estas formas de gestión. El bloqueo económico norteamericano y la inclusión de Cuba en la lista de países patrocinadores del terrorismo continúa frenando las exportaciones e importaciones de mercancías y obliga a Cuba a realizar todos los pagos por adelantado.

Otras limitaciones identificadas fueron:

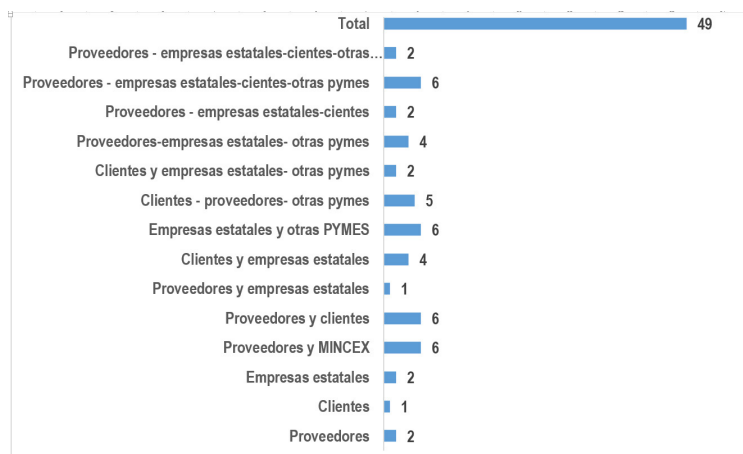
- Falta de acceso a la moneda libremente convertible (MLC) para realizar las compras de insumos;
- limitaciones para obtener créditos en MLC;
- falta de insumos en las tiendas en MLC;
- dificultades para adquirir materia prima;
- falta de locales para radicar los negocios;
- dificultades para exportar e importar y hacer negocios, contratos y pagos con extranjeros;
- trabas en la contratación con empresas estatales.

Además del bajo otorgamiento de créditos y la incipiente participación en las exportaciones, se observa poca articulación con los parques tecnológicos y los centros de investigación.

Estas limitaciones están relacionadas con las regulaciones o normativas vigentes, sin embargo, existen otros obstáculos expuestos por los socios que no están relacionados con las normativas, sino con la forma en que se están estableciendo las relaciones con el sector estatal.

En los procesos de licitaciones para aprobar contratos a MIPYMES se les exige que las empresas estatales, que pueden dar el servicio y/o producto que se está licitando, o sea, la competencia, emitan una carta donde declaren no poder brindarlo. Mecanismos de este tipo fomentan un trato diferenciado y discriminatorio a un agente económico para favorecer a otro, lo que frena la inserción efectiva de estos nuevos actores, y pone de manifiesto el desconocimiento de la importancia del rol que deben desempeñar en la economía nacional.

**Figura 4. Tipos de relaciones contractuales establecidas**



Fuente: Elaboración propia.

Con relación a la percepción de los socios de las MIPYMES como agentes transformadores en lo local, se aprecian opiniones muy divergentes que pueden estar motivadas por el desempeño de los diferentes gobiernos locales u otros factores. Con valoraciones más positivas en los municipios Centro

Habana, 10 de Octubre y Plaza de la Revolución y una peor percepción en el municipio Playa.

En la dimensión social, con relación a la cantidad de socios, en la muestra predominan las MIPYMES con socio único (44,6%). No obstante, al analizar por municipios, este comportamiento es más común en Playa y Plaza de la Revolución, mientras que en 10 de Octubre y Centro Habana, se aprecia un comportamiento más equilibrado en cuanto a la cantidad de socios.

Se han creado un total de 1 191 puestos de trabajo; de ellos 355 en el segundo semestre del 2022. En los cuatro municipios incluidos en el estudio, es más frecuente que la cantidad de trabajadores se encuentre entre los 1 y 40 por MIPYME.

Al indagar sobre la ocupación antes de ser socio/a o empleado/a, solo el 2,6% refiere que se encontraba desempleado, por lo que se afirma que, en la muestra, el 68,9% ha migrado de otros sectores, el 11,7% eran dirigentes y el 28,6% eran trabajadores independientes o autónomos que se han integrado a las nuevas formas de gestión. Los sectores de procedencia son los Servicios (27,3%), seguido por la Construcción (16,9%) y por otras actividades (14,3%). El 9,1% viene de la Educación, mientras el 7,8% procede de la Salud Pública.

Estos resultados apuntan que la nueva política puede estar provocando un movimiento importante de fuerza de trabajo calificada, como sugiere el rango de edad más frecuente en la muestra, de 27-36 años, y el grado de instrucción, en el que predominan universitarios en el 68,5%, seguidos por graduados de la enseñanza técnica en un 19,2%.

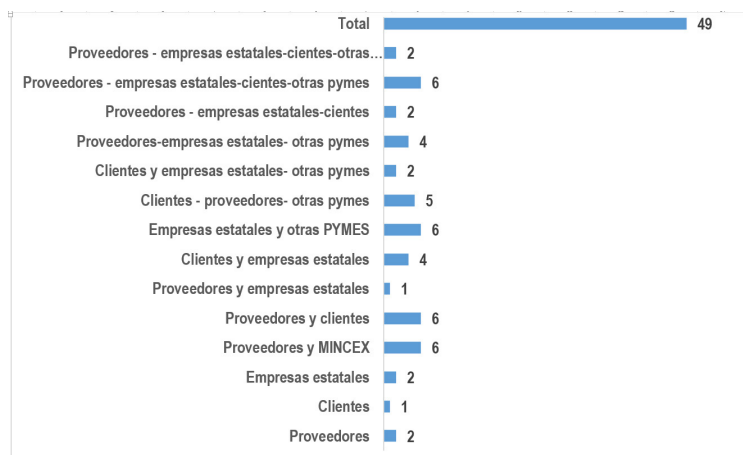
Los resultados del estudio sugieren la existencia de brechas en cuanto al color de la piel, ya que solo el 11,7% de los socios/as y empleados/as son de piel negra y la cantidad de

mujeres socias es inferior a la de hombres, reproduciendo un patrón que ya ha sido señalado en las estadísticas nacionales.

Al preguntar a los socios/as por el salario mensual que perciben los empleados, las respuestas indicaron que están entre los 8 001 y los 10 000 CUP, en el 30% de los casos.

Sin embargo, en la pregunta sobre los salarios, realizada a los propios empleados/a, el intervalo más frecuente es entre los 4 001 y los 6 000 CUP (23,1%), seguido por el 17,8% en el intervalo de 10 001 a 12 000 y de 12 001 o más. Con relación a este indicador, los resultados muestran una discrepancia, por lo que no es recomendable admitir uno u otro resultado. Eso cuestionó la conveniencia de usar escalas para los salarios o preguntar el valor promedio.

**Figura 5 Escalas de salarios a empleados**



Fuente: Elaboración propia.

En la frecuencia de los pagos, predominan los pagos mensuales, seguido por los pagos por productos o servicios terminados

y los pagos quincenales. Los ingresos se reciben generalmente fijos, pero también se realizan pagos por resultados y se combinan ambas formas. Como cabe esperar, en el caso de los ingresos mensuales que reciben los socios/as, en el 55,5% de los casos se encuentran por encima de los 10 000 CUP, y el 22,2% recibe ingresos de más de 20 000 CUP.

Los resultados de la encuesta aplicada a socio/a y empleado/a permite constatar una alta satisfacción con el trabajo actual: el 70,7% se encuentra totalmente satisfecho o muy satisfecho, mientras que el 20% manifiesta encontrarse insatisfecho. Otro elemento que permite reafirmar el nivel de satisfacción es que el 85,7% no está dispuesto a cambiar de puesto de trabajo.

Sobre la participación en proyectos o demandas sociales, 18 MIPYMES respondieron afirmativamente, lo que representa el 18,56% del total. Sin embargo, la valoración que hacen los socios de las MIPYMES de las relaciones con los gobiernos locales, permite identificar que, en el primer año, no hay una relación estrecha, al menos para los individuos incluidos en la muestra, con valoraciones de regular por el 35,7% de las MIPYMES y un 14,3% que refiere no mantener relaciones con los gobiernos de sus localidades.

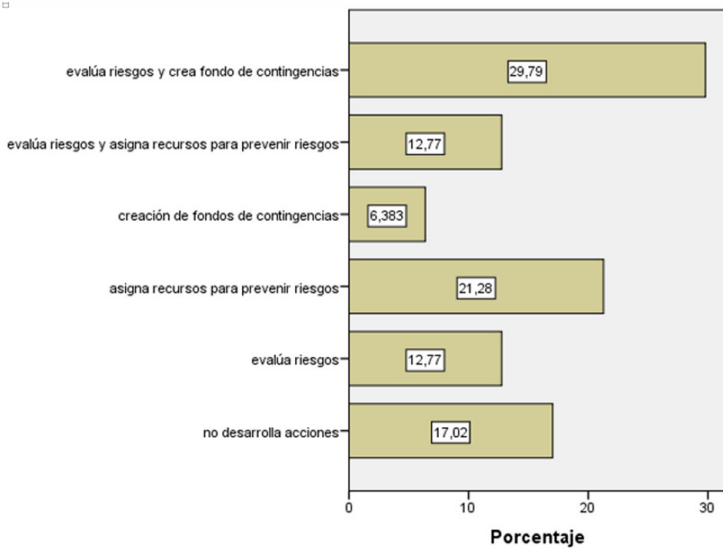
En el análisis de la dimensión ambiental se incluyeron preguntas relacionadas con el consumo de agua, electricidad y combustibles. En las respuestas con relación a estos valores de consumos expresados en CUP, se producen altas dispersiones, que pueden estar generadas por la diversidad de actividades económicas incluidas en la muestra. El 26% indicó que realiza acciones de ahorro de agua, combustible y electricidad entre las que se encuentran: evitar viajes innecesarios, uso de la luz natural, horarios para el uso y explotación de recursos, desarrollo de proyectos para implementar energías renovables, respeto del

horario pico, eliminar salideros de agua y el uso de equipos que ahorran agua y energía.

En lo que respecta a la realización de acciones de protección ambiental, solo tres MIPYMES refieren el uso de Fuentes Renovables de Energía, 23 confirman reciclar desechos, y el 58,3% hace uso de materias primas provenientes del reciclaje. El 48,2% realiza acciones relacionadas con: cuidado de las materias primas y uso de materias primas biodegradables, reciclaje, disminución del consumo de papel, evitar la acumulación de desechos sólidos. Con relación al uso de gases, se refirió la utilización de gases ecológicos y la recuperación de gases refrigerantes, uso de fuentes renovables de energía e incorporación de elementos de economía circular y cuidado del entorno en los modelos de negocio.

Sobre el desarrollo de acciones destinadas a la prevención de peligros, vulnerabilidades y riesgos, el 14,3% no desarrolla acciones. No obstante, el 25% evalúa riesgos y crea fondos de contingencia, mientras que el 17,9% asigna recursos para prevenir riesgos, como se observa en la Figura 6.

**Figura 6 Tipos de acciones vinculadas a la prevención de peligros, vulnerabilidades y riesgos**



Fuente: Elaboración propia.

### Temas para diálogos

En poco más de dos años se han constituido más de 10 mil MIPYMES, con una ocupación que sobrepasa las 200 mil personas, y el 40% de actividades en sectores como la gastronomía, las construcciones y la industria manufacturera; distribuidas por todo el territorio, aunque la región occidental concentra la mayor cantidad con La Habana a la cabeza.

El gobierno no ha decidido crear un mercado cambiario, para lo cual tendría que dirigir las pocas divisas hacia destinos diferentes, lo que ha hecho emerger un mercado cambiario informal, el cual pareciera destino de las remesas (así como los negocios privados) y cuya tasa de cambio se mueve según las

reglas de mercado y de un mercado en lo absoluto regulado por el Estado.

Las MIPYMES, que operan en negocios que requieren divisas y tienen las condiciones para adquirirlo, compran los USD o Euros a precios por encima de los 200 CUP, con esas divisas importan sus insumos para su procesamiento. En otros casos importan producción terminada para la venta. En ambos casos deben vender en el mercado nacional a CUP a unos precios elevados para poder comprar de nuevo la divisa y cerrar ciclo.

Mucho se ha hablado de las MIPYMES importadoras y comercializadoras, más allá de que siempre existen o pueden existir negocios que se aprovechan de la situación, lo real es que sostener niveles de producción implica sostener niveles de importación, peor en condiciones en que las empresas estatales no ofertan. Cerrar el ciclo se hace complejo y difícil de mantener, por lo que la comercialización se convierte en una actividad atractiva.

No se debe olvidar que son empresas privadas que, aunque tengan enfoque de responsabilidad social, deben recuperar la inversión, pagar a sus trabajadores, pues el Estado, a diferencia de las empresas estatales, no las subsidia ni subvenciona.

Al mismo tiempo, la vía legal de obtención de divisas son las exportaciones, pero no todas las MIPYMES tienen condiciones para ello, ni existe ninguna ayuda evidente, ni fomento y, además, los ingresos de tales operaciones entran a las cuentas de las MIPYMES en MLC (moneda digital que opera solo en Cuba como una divisa), que no le sirve para la importación (por la falta de respaldo), ni pueden utilizarlo para estímulo a sus trabajadores.

Las medidas asumidas hasta el momento han sido de un despliegue de opiniones contrarias a las MIPYMES como cau-

santes de la inflación y los males de la población. Al mismo tiempo que desde lo económico se reduce el arancel para importar bienes intermedios, con la adquisición de una licencia cada vez que importa y solicitándola de forma personal, tras presentar un grueso expediente (MFP Resolución 7, 2024).

Se establece el pago del arancel a 1USD=120CUP (la otra tasa de cambio oficial para algunos sectores) y se aplica el impuesto del 10% a las ventas mayoristas, ambos aspectos tendrán su repercusión en el precio final.

El escenario de este año no es mucho más esperanzador, un déficit presupuestario para 2024 del 18,5% del PIB, el cual se calculó incluyendo el resultado de todas las medidas anteriores y otras anunciadas como el incremento del combustible y su venta en USD, con una nueva tarjeta que se debe comprar.<sup>83</sup>

¿Qué sucederá si se incrementan los precios del combustible? Se extraerá dinero en efectivo, que incrementará los costos y, por tanto, los precios finales. Además, presionará el alza de la tasa de cambio informal del USD o Euros para la compra de combustible.

El panorama se sigue analizando de forma parcial y fragmentada, no se comprende el papel de las MIPYMES y la necesidad de su fomento en determinados sectores, de estrategias para realizar alianzas público-privadas que tributen a solucionar problemas de la población, ni se incentivan encadenamientos productivos de *ganar-ganar* entre sector estatal y no estatal. Una economía en estancamiento, como la que opera hoy en Cuba, requiere de una estrategia y políticas claras para todo el tejido económico de cualquier forma de propiedad, cuyo beneficiario final sea el pueblo.

---

<sup>83</sup> El presupuesto es la vida de la nación [www.presidencia-gob.cu/es/noticia/el-presupuesto-es-la-vida-de-la-nacion/](http://www.presidencia-gob.cu/es/noticia/el-presupuesto-es-la-vida-de-la-nacion/))

En tal sentido, la Red ha continuado cooperando en el intercambio de los emprendedores con expertos extranjeros y funcionarios cubanos sobre aspectos trascendentes de las políticas de fomento, financiamiento y capacitación al emprendimiento, temas sobre los que ha ahondado en su reciente publicación: *Fomento de Micro, pequeñas y medianas empresas privadas en Cuba: Apuntes para una política* (2024).

Entre las propuestas de la Red se encuentran:

*En la dimensión social:* Ante la existencia de brechas de género en las mujeres socias, brechas en el color de piel, así como la migración de fuerza de trabajo calificada de sectores como los servicios, la construcción, el comercio, la educación y la salud, entre otros, se propuso:

–Diseño e implementación de políticas de fomento con enfoque interseccional: acceso a financiamiento y fiscal diferenciado.

–Apoyo en capacitación.

*En la dimensión económica:* Ante servicios bancarios limitados, no ajustados a las necesidades de estos actores económicos; la incipiente participación en las exportaciones, profundizando el desequilibrio entre importación y exportación; escasas articulaciones con parques tecnológicos y entidades de ciencia; la ausencia de efectos en el pago de impuestos; la falta de consenso entre los socios de la importancia de las MIPYMES para el desarrollo local; las limitadas relaciones con los gobiernos locales; la baja participación en proyectos comunitarios, se propuso:

–Diversificación de instrumentos financieros y políticas de incentivos financieros.

–Implementación de diversas alternativas de mecanismos de importación y exportación.

- Diseño e implementación de políticas de apoyo al proceso de importación exportación (ventanilla única, capacitaciones, certificaciones).

- Incentivos a encadenamientos o clusters para la exportación.

- Mecanismos de fomento a la innovación y su vínculo con los parques científicos-tecnológicos.

- Régimen tributario diferenciador e incentivador.

- Fomento de alianzas público-privadas.

*En la dimensión ambiental:* Ante el limitado uso de Fuentes de Energía Renovables y los pocos negocios con enfoques verdes o de economía circular, se propuso:

- Aplicar un tratamiento tributario, financiero y de precios diferenciados a las MIPYMES socialmente responsables.

- Desarrollar acciones de capacitación en temas de RSE.

- Establecimiento del premio a prácticas socialmente responsables de las MIPYMES.

### A modo de cierre

La existencia de la Red de Emprendimiento e Innovación ha constituido un espacio importante para propiciar diálogos en torno a los temas de emprendimiento e innovación en Cuba, y en especial en La Habana. Al ser una red de académicos, e inscrita en la Universidad de La Habana, ha contribuido a que este diálogo fluya, sin embargo, hubiera sido imposible avanzar sin la participación de emprendedores y emprendedoras.

En ese sentido, un primer llamado de atención es que académicos y decisores no son las únicas voces a tomar en cuenta para el diseño, implementación y evaluación de políticas. La omnipotencia y egocentrismo que pueden ser parte de ambos roles, por sus diversas legitimidades, puede distorsionar el

camino. Al mismo tiempo, sin el rol de la academia, los emprendedores, como grupo, no hubiesen conseguido este diálogo con los funcionarios. La institucionalidad desempeña un importante papel.

Los funcionarios, en distintos niveles, han necesitado validar sus posturas, y ello se ha basado no solo en los resultados derivados de estos diálogos, sino en los resultados de investigaciones que han sido ofrecidos. Con lo cual, diálogos e investigaciones constituyen antecedentes y fundamentación para diseñar políticas. La importancia de investigaciones y diálogos, para este fin, radican en: a) en un primer momento: identificar las necesidades de los involucrados, sus posturas respecto a los problemas, clasificar sus argumentaciones para determinar su fuente (experiencial, informativo-cognitiva, emocional); b) en un segundo momento, de creación de soluciones: identificar necesidades comunes, identificar estrategias y/o acciones a llevar cabo, así como responsabilidades a compartir. En este sentido, ha sido útil realizar análisis de contextos, de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en distintos niveles.

La socialización de buenas prácticas ha resultado una práctica de trabajo muy útil y la creación de alianzas ha fortalecido el desempeño de los roles y, de alguna manera, reduce ansiedades, desinformaciones, entre el grupo emprendedor. De lo anterior se deriva la importancia de la colaboración directa, cara a cara, en espacios de trabajo conjunto, donde se estimule la cooperación y la co-responsabilidad. Sin embargo, el alcance es limitado en términos de que no todos estos espacios han sido de toma de decisiones o sus participantes han tenido esta potestad. Eso tiene otro derivado, y es que en varias ocasiones se trabaja mucho, y luego no supone una transformación real, ni

se obtiene retroalimentación de lo acontecido (salvo la no introducción en la práctica de las soluciones propuestas).

Finalmente, hacer bitácora de los aprendizajes del proceso de la Red desde su creación hasta la fecha ha contribuido a potenciar acciones, disminuir frustraciones, economizar esfuerzos, consolidar articulaciones a lo interno y con otros actores. Se hace camino al andar, pero es sano y útil hacer pausas reflexivas que, en muchos casos, conducen a reestructurar.

### Referencias bibliográficas

COLECTIVO DE AUTORES: *Fomento de micro, pequeñas y medianas empresas privadas en Cuba: apuntes para una política*, Editorial de Ciencias Económicas, La Habana, 2024.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA: Editora Política, La Habana, 2019.

DECRETO-LEY 46. Sobre las micro, pequeñas y medianas empresas, 19/08/2021, GOC-2021-777-O94. [www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-94-ordinaria-de-2021/](http://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-94-ordinaria-de-2021/)

DECRETO-LEY 14. Sobre el ejercicio de actividades laborales por cuenta propia (1978), Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición ordinaria.

DÍAZ, ILEANA: «Emprendimiento en Cuba ¿enfocado al desarrollo económico?», *Economía y Desarrollo*, 164 (2), 2020, [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842020000200009](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842020000200009)

DÍAZ, ILEANA; PASTORI, HÉCTOR Y ECHEVARRÍA, DAYMA: *El emprendimiento privado en Cuba. Recomendaciones de política*, Casa Editorial Ruth, La Habana, 2020.

DÍAZ, ILEANA, Y BARREIRO, LUIS: «El emprendimiento en Cuba: aspectos conceptuales y prácticos», *Economía y Desarrollo*, 167 (Supl. 1), Epub 02 de octubre de 2023, [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-85842023000300001&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-85842023000300001&lng=es&tlng=es).

ECHARRI, MAITE Y ROBERT, MARTHA: «Impactos de emprendimientos privados en Turismo en el desarrollo local de ciudades patrimoniales cubanas», *Universidad y desarrollo local: contribuciones latinoamericanas*, Editorial UDUAL y Félix Varela, México-La Habana, 2016.

PRESIDENCIA Y GOBIERNO DE CUBA: *El presupuesto es la vida de la nación*, 20 de diciembre de 2023, [www.presidencia-gob.cu/es/noticia/el-presupuesto-es-la-vida-de-la-nacion/](http://www.presidencia-gob.cu/es/noticia/el-presupuesto-es-la-vida-de-la-nacion/)

RESOLUCIÓN 7. Bonifica el pago del Impuesto Aduanero a las importaciones de materias primas, insumos y bienes intermedios, GOC-2024-32-O8, 25 de enero de 2024, [www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-8-ordinaria-de-2024/](http://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-8-ordinaria-de-2024/)

## **Diálogos en la construcción de un protocolo para la atención del abuso sexual infantil**

Ada Caridad Alfonso Rodríguez

Ana María Cano López

### **Apuntes sobre abuso sexual infantil**

El abuso sexual infantil (ASI) es un problema social, de salud y una violación de los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNyA). Entre las definiciones más utilizadas se encuentra la que ofrece National Center of Child Abuse and Neglect (1981), que explica el ASI como:

Contactos e interacciones entre un niño y un adulto, cuando el adulto usa al niño para estimularse sexualmente él mismo, al niño o a otra persona. El abuso sexual puede ser cometido por una persona menor de 18 años, cuando esta es significativamente mayor que el niño o cuando el agresor está en una posición de poder o control sobre el menor (De Manuel, 2017, p. 41).

Esta definición permite comprender que, aunque en la situación de ASI se considera a los adultos como los principales perpetradores, también pueden estar involucrados adolescentes. Asimismo, destaca como clave la asimetría de poder o control en esta forma de maltrato infantil. Si bien se reitera lo mencionado, para muchos profesionales se mantiene invisible el hecho de que el agresor pueda ser otro adolescente y, además que,

en muchas oportunidades, las familias lo ocultan como forma de proteger a su miembro más joven, situación que emergió durante las reuniones de diálogo, de ahí la relevancia concedida a las acciones que se dirigen a las familias para prevenir el ASI.

También, es imprescindible tomar en cuenta, que no es necesario la presencia de contactos físicos, debido a que no en todas las interacciones sexuales median esos contactos. La exposición de NNyA a actividades sexuales entre adultos y a material sexual explícito, la solicitud de mostrar partes del cuerpo desnudo o de este en su totalidad, y otras que se han puesto de manifiesto con las nuevas tecnologías de la información como es la divulgación en las redes de fotos en los que se exponen partes del cuerpo, escenas eróticas, la compra y venta de servicios sexuales y otras son formas de ASI en las que pueden no mediar este tipo de contacto.

La Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la salud (OPS, OMS, s/f) devela la extensión del ASI:

A nivel mundial, 1 de cada 2 niñas y niños de entre 2 y 17 años sufre algún tipo de violencia cada año. Según una revisión global, se estima que el 58% de las niñas y los niños en América Latina y el 61% en América del Norte, sufrió abuso físico, sexual o emocional en el último año. Según OPS, los datos sobre abuso sexual infantil son limitados, pero los datos de la Encuesta de Violencia sobre Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (EVCNNYA) indican que el 16% de las niñas y el 10% de los niños en Honduras, el 15% de las niñas y el 8% de los niños en Colombia y el 14% de las niñas y el 3% de los niños de El Salvador, experimentó violencia sexual antes de los 18 años, según lo informado por los jóvenes de 18 a 24 años.

Los datos poblacionales nacionales sobre el abuso sexual infantil son limitados en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (OPS, 2022).

Sin embargo, las estimaciones mundiales sugieren que las niñas son más propensas que los niños a sufrir abuso sexual en esta etapa de la vida, aunque los niveles de violencia sexual contra niños siguen siendo considerables y requieren una acción integral (p. 15).

Se conoce, pues está bien documentado en la literatura científica, las consecuencias que tiene esta forma de violencia sexual en NNyA, tanto a corto como largo plazo. Cantón y Cortés (2015) refieren las consecuencias a corto plazo según las etapas preescolar, escolar y en la adolescencia y aducen que los síntomas pueden mantenerse a lo largo de estas etapas del curso de vida. Mencionan como el síntoma más característico en la etapa preescolar la presencia de conductas sexualizadas, aunque la enuresis<sup>84</sup> y la encopresis,<sup>85</sup> la ansiedad, el retraimiento y el estrés postraumático pueden estar presentes. Sitúan en la etapa

---

<sup>84</sup> La enuresis es la micción que ocurre solo durante el sueño a una edad y frecuencia socialmente inaceptables (Úbeda y Martínez, 2012). El diagnóstico se establece cuando los escapes nocturnos de orina se producen con posterioridad a los cinco años de edad ya que se espera que a esa edad se haya alcanzado el control vesical, aunque se conoce que en los varones se suele alcanzar más tardíamente por lo que sería posible admitir la edad de 6 años para estos (Rodríguez y Gracia, 2008). La enuresis que aparece después de un período seco de al menos seis meses se considera como secundaria a problemas de diversa índole, aunque los más frecuentes son los problemas emocionales.

<sup>85</sup> La encopresis se caracteriza por la eliminación de forma involuntaria de las heces fecales ya formadas, semiformadas o líquidas, repetidamente en lugares inapropiados para ello, es decir, en la ropa o el suelo. Afecta a niños y niñas de entre cuatro a nueve años de edad sometidos

escolar en adición, las agresiones, los trastornos disociativos y de relaciones interpersonales, el bajo rendimiento escolar y otros, más frecuentes entre niños víctimas de abuso sexual que entre niños no víctimas. En cuanto a la adolescencia, también es más probable la presencia de actividades delictivas, trastornos de la alimentación, problemas físicos de salud, consumo de drogas, conductas suicidas y autolesivas y conductas sexuales tempranas y de riesgo.

Estos autores refieren que, con el paso del tiempo, los efectos a largo plazo pueden disminuir, aunque existe información científica acerca del agravamiento de estos cuando no son tratados en la infancia y adolescencia y aluden a las manifestaciones de agresividad y a comportamientos de índole sexual (Cantón y Cortés, 2015).

El Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX) desde el año 2005 desarrolla un servicio de atención a NNyA que sufren situaciones de ASI y otras formas de maltrato infantil en alianza con el Centro de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (CPNNA) de La Habana. Entre los años 2015 y 2022 fueron atendidos 432 niños, niñas y adolescentes; el equipo de investigación liderado por Cano revisó las historias clínicas, las evaluaciones psicológicas, resúmenes y otros documentos aportados por los familiares de las víctimas.

Cano et al. (2023) constataron en el universo estudiado:

1. Niños, niñas y adolescentes emocionalmente dañados, con secuelas psicológicas bien instauradas, desde el punto de vista psicopatológico con variedad de síntomas en la esfera emocional y del comportamiento, con afectaciones escolares y en el área de las relaciones interpersonales.

---

a situaciones de estrés o situaciones nuevas que impliquen cambios adaptativos para estos (Berovides y Díaz, 2022).

2. Predominio de familias con escasos recursos psicológicos y muy bajas redes de apoyo para afrontar tales problemáticas, lo que ha repercutido, en algunos casos, en la evolución tórpida de los menores.

3. Sintomatología vinculada a las consecuencias a corto plazo del ASI. Entre ellas, en la esfera emocional predominio de depresión, ansiedad, baja autoestima, ideas suicidas, sentimientos de culpabilidad y vergüenza, miedo y rabia. Estos problemas emocionales coinciden con los encontrados por Rodríguez López et al. (2012, p. 61) quienes, además, identificaron en su estudio elevada frecuencia de estrés postraumático y de trastorno límite de la personalidad.

4. En la esfera comportamental se constató predominio de enuresis, trastornos del sueño, dificultades en el aprendizaje, intentos suicidas, conocimiento de temas sexuales, vocabulario y/o conducta inapropiada para la etapa del desarrollo en la que se encuentran, trastornos de la alimentación, agresividad, aislamiento social, hiperactividad, dificultades en la atención y en la concentración. La enuresis, la agresividad, la hiperactividad y los trastornos de la atención y la concentración predominaron en la etapa preescolar.

5. Las estrategias empleadas por el agresor, en su mayoría, consisten en amenazas, manipulación y engaño; en pocos casos hubo empleo de fuerza física.

6. La reacción del entorno inmediato se ha visto en dos extremos: no creer ni apoyar a la víctima/sobreprotección, reacciones de miedo y ansiedad por parte de las familias ante el descubrimiento.

7. En la mayoría de los casos atendidos en el servicio existió inconformidad con el proceso jurídico-penal (demora, revicti-

mización, cierre de casos por falta de pruebas, maltrato y cuestionamientos a las familias, entre otros aspectos).

8. En el espacio terapéutico, se constató que los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual infantil, experimentan heridas emocionales con las que se trabaja a partir de un enfoque cognitivo, centrado en la reestructuración y reevaluación de la experiencia traumática, se intenta que el infante o adolescente construya una narrativa menos dolorosa y tome distancia personal de los sucesos (pp. 56-73).

No se encontraron trastornos en la conducta alimentaria ni de funciones motoras o sensoriales en el grupo estudio, mencionados por otros autores. Los hallazgos del trabajo realizado por el equipo, fueron clave para la realización de las reuniones para la construcción del protocolo para abordar el ASI.

### Metodología

El diálogo multinivel y multiactor para la construcción de políticas se ha constituido en una herramienta en el hacer de las investigadoras del proyecto Modelo para la atención integral del Abuso sexual infantil. Su utilización es bastante reciente, por lo que se debe mencionar que el equipo aún se encuentra en fase de apropiación de la propuesta metodológica del Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel», que tiene como objetivo promover políticas públicas sustentables, mediante la articulación de la investigación social con las políticas públicas y entre diferentes espacios de diálogos, sujetos, metodologías, agendas y políticas, para impulsar transformaciones multidimensionales acorde a paradigmas más emancipadores del desarrollo.

En el contexto del proyecto se consideró un recurso metodológico para articular la revisión sistemática de protocolos de

atención al ASI con la experiencia de los actores sociales encargados de la prevención, protección y atención de los NNyA que han sufrido de abusos sexuales, con el objetivo de construir un protocolo de atención a NNyA abusados sexualmente con la participación de actores, que por sus áreas de desempeño, deben implementar las acciones contenidas en este.

Se realizaron 3 reuniones en el período comprendido entre junio y diciembre de 2023. Cada reunión se diseñó metodológicamente, y en cada una se distribuyeron hojas de papel con la matriz de recogida de información a partir de los objetivos de cada una. El número de reuniones quedó definido a partir del criterio de saturación de la información.

Las reuniones contaron con tres momentos: 1. *Posicionamiento teórico y recapitulación*, 2. *Desarrollo del objetivo del día*, y 3. *Plenario para la puesta en común del trabajo de cada subgrupo*. Lo sucedido en cada reunión se registró en la ficha de sistematización de diálogos multiactor y multinivel elaborada por el Grupo de Trabajo CLACSO.<sup>86</sup>

En las reuniones se privilegió el trabajo en subgrupos. En la primera de estas, para la formación de los subgrupos se realizó un conteo simple con el objetivo de garantizar que cada subgrupo estuviese constituido por representantes de todas las instituciones y organismos convocados, con la finalidad de contribuir a la familiarización de estos y que compartieran saberes y experiencias relacionadas con el ASI.

---

<sup>86</sup> La ficha de sistematización permitió organizar el texto según los puntos a considerar: problema del desarrollo que se aborda y el contexto en cuanto a lugar y tiempo, actores que participan en el diálogo y sus principales posicionamientos sobre el problema, contexto del diálogo, metodología empleada para el diálogo, análisis de la facilitación, formas de participación de los actores, dinámicas de interacción, principales cambios observados a partir del diálogo y resultados.

En la segunda, los subgrupos se organizaron por formación académica, sector en el que se desempeñaban los participantes y experiencias en la atención a la ASI. En la tercera, se retomó el conteo simple con la finalidad de distanciar a cada participante del trabajo realizado en subgrupo en la sesión anterior y lograr mayor objetividad en el debate.

En las reuniones de diálogos participaron actores del Sistema Nacional de Educación y Salud, la Dirección de Menores del Ministerio del Interior, las Facultades de Derecho, Psicología y Comunicación, así como el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana y del CENESEX. Estuvieron presentes, además, una representación de la sociedad civil pertenecientes a la Sociedad Multidisciplinaria para el Estudio de la Sexualidad (SOCUMES) y el Centro Oscar Arnulfo Romero. Las reuniones contaron con el apoyo y acompañamiento de la Oficina en Cuba del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Se explica la metodología utilizada, los consensos, disensos y nudos críticos en cuanto a la definición y la denuncia del abuso sexual.

### Acercamiento a las experiencias de diálogos

Antes de socializar la experiencia de los diálogos multiactor, interesa situar dos cuestiones que merecen ser destacadas:

1. *La oportunidad que brinda la metodología para la construcción de consensos.* Su aplicación posibilitó poner en diálogo a un grupo de actores de diferentes formaciones académicas, y dar seguimiento a los avances alcanzados en cada reunión. Asimismo, identificar aquellas barreras que se constituyeron en disensos –nudos críticos– objeto de discusión y análisis en la última de las reuniones celebradas. Se trató de un ejercicio

científico para alcanzar consensos entre investigadoras y actores sociales involucrados en la atención al problema para el diseño de un protocolo de atención al ASI.

2. *La participación de los actores.* Se evaluó de muy alto valor la participación de los actores y los debates realizados. Se trata de incorporar las experiencias de los sujetos que van a utilizar en sus prácticas cotidianas el protocolo de atención al diseño, ruta de actuación y procedimientos, lo que aporta un plus a su implementación.

#### *Problema que se aborda y el contexto en cuanto a lugar y tiempo*

El problema de partida para las reuniones fue la fragmentación en la atención del abuso sexual infantil y la necesidad de un protocolo de atención integral que incluya la prevención, atención, protección y reparación de NNyA víctimas.

Es importante destacar que Cuba cuenta con un robusto sistema de salud con cobertura universal y un entramado de instituciones a nivel local y comunitario con capacidad para identificar, detectar y atender el problema. Además, cuenta con tres centros dedicados a la protección y atención a NNyA que sufren abuso sexual infantil, enclavados en las provincias La Habana, Villa Clara y Santiago de Cuba.

No obstante, se pudo constatar que no en todos los territorios los casos son atendidos con la celeridad que se requiere ni de forma integral, lo que denota que no siempre se logra la articulación deseada para brindar una respuesta integral e integrada al problema. En adición, los familiares a cargo de infantes y adolescentes en ocasiones se rehúsan a denunciar el abuso sexual y tampoco acuden a las instituciones con capacidad para brindar la atención requerida; a veces porque no creen que estos hechos hayan ocurrido tal y como los relatan NNyA, y en

otras oportunidades, por temor a romper los vínculos existentes entre familiares o vecinos del entorno inmediato responsables del ASI. En este último punto, es necesario esclarecer que en la mayoría de los casos quien comete el abuso sexual pertenece al núcleo familiar o es una persona cercana a NNyA.

Los diálogos se realizaron en el contexto de implementación de la Estrategia integral para la prevención a la violencia de género y en el escenario familiar y de normas jurídicas que expresan la voluntad política de tolerancia cero ante cualquier forma de violencia especialmente, la que se dirige a niños, niñas y adolescentes. En adición, es necesario delinear el contexto institucional, marcado por la movilidad de actores sociales de los diferentes sectores encargados de brindar una respuesta integral al problema.

#### *Actores que participan en el diálogo y sus principales posicionamientos sobre el problema*

La pertenencia de los actores sociales a diferentes sectores con responsabilidades en la formación de recursos humanos, la prevención y atención del ASI, la protección y reparación de los NNyA en situación de ASI fue una ganancia en el proceso, dado que compartieron diferentes posicionamientos acerca del problema objeto debate y consenso.

Una breve caracterización de los actores participantes en las reuniones se resume en el cuadro que se presenta a continuación:

**Cuadro 1. Caracterización de actores, enfoques y propuestas**

Actor	Escala o Nivel	Características sociodemográficas de los participantes	Enfoque del problema y sus causas	Propuestas para su solución
MININT	Nacional	Mujeres entre 25-40 años, blancas, universitarias	Necesidad de un enfoque preventivo y de regularizar la atención a NNyA víctimas de ASI y sus familias.	Acciones dirigidas a la prevención y a la capacitación de recursos humanos para su atención.
MINED	Departamento de salud escolar-Nacional	Mujer 30-40 años de edad, blanca, directiva.	Tiene un protocolo de atención para casos de ASI.	Seguimiento al protocolo que se encuentra implementándose

MINSAP	Dirección de Asistencia médica Salud mental CENESEX	Mujer de más de 60 años, funcionaria de salud mental, mestiza. Equipo de CENESEX que brinda atención a NNyA abusados sexualmente, miembros de SOCUMES	Necesidad de regularizar la atención en los servicios de salud. Falta de preparación para la identificación del problema. Falta de un protocolo de atención en salud. Necesidad de servicios en instituciones de primer nivel de atención con personal capacitado para la atención a NNyA que han sufrido ASI. Coexistencia de ASI con otras formas de maltrato infantil y violencia de género.	Necesidad de un protocolo de atención que regule las acciones del MINSAP que dan respuesta a la política de infancias, adolescencias y juventudes de dicho organismo.
--------	---	---	---	---

SOCUMES	Miembros del Ejecutivo vinculados al problema.	Grupo constituido por especialistas de diversas profesiones (color de la piel blanca, mestiza y negra), docentes e investigadores universitarios de diferentes instituciones académicas.	Importancia de consenso para el diseño e implementación de estrategia para la prevención y atención de la ASI.	Concientización y formación de los actores encargados de brindar una respuesta integral al problema.
OAR	Dirección equipo de Consejería.	Especialistas con experiencias en consejería a mujeres en situación de violencia.	Necesidad de prevención y de un mecanismo articulador para la atención.	Formación de actores sociales y la necesidad de institucionalización de la atención.

Facultad de Psicología	Proyecto Crianza respetuosa	Mujer entre 30-40 años, blanca, Docente y terapeuta.	Atención al trabajo con las familias y el papel permisivo de estas ante formas de violencias entre adolescentes o de estos a niños y niñas menores.	Formación de recursos humanos. Formación de las familias. Trabajo con la escuela.
Facultad de Derecho	Docentes, con desempeño como juezas especializadas en derecho penal.	Mujeres blancas entre 50 y 60 años.	Protección de la infancia.	Interpretación de la legislación vigente y protección de NNyA.
UNFPA y UNICEF	Representante y Oficial de programas.	Mujeres mayores de 40 años, blancas.	Interés de apoyar la agenda que emane de estas reuniones de diálogo.	

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la casi totalidad de actores participantes fueron mujeres (solo 2 hombres), blancas, universitarias, que ocupan responsabilidades en sus diferentes áreas de desempeño. La organización con mayor diversidad en su composición fue SOCUMES, lo que puede corresponderse con el hecho de que es una asociación de la sociedad civil, integrada por profesionales de diferentes instituciones y disciplinas académicas.

En cuanto a los enfoques acerca del problema, primó entre los participantes la necesidad del diseño e implementación de estrategias para la prevención y atención del ASI. La emergencia de los enfoques que se enuncian, permite delinear algunas de las líneas estratégicas a considerar en una estrategia dirigida al tratamiento de la ASI:

1. Prevención del problema.
2. Atención regularizada, protocolizada, sistemática.
3. Servicios en los diferentes niveles de atención, pero fundamentalmente en el primer nivel de atención del Sistema Nacional de Salud.
4. Protección de las infancias y adolescencias.
5. Trabajo con las familias.

En lo relativo a las propuestas para la solución del problema, estas se pueden agrupar en dos áreas fundamentales: (1) *La formación de recursos humanos* y (2) *Un protocolo para su atención*.

La recurrencia de intervenciones relacionadas con la necesidad de formación de recursos humanos alerta acerca de vacíos que limitan la detección temprana, la atención oportuna, la prevención del problema y el seguimiento especializado en los contextos en los que se produce, así como en los que se inserta quien ha sufrido de estas formas de violencia sexual. Por otra parte, y aun cuando se reconoce la atención particularizada que se brinda a NNyA, un protocolo para su atención propone un conjunto de procedimientos que garantizarían la atención integral del problema.

#### *Contexto del diálogo, facilitación e interacciones*

Las reuniones se realizaron en locales con excelentes condiciones y con aseguramiento logístico que garantizó el UNFPA, esto posibilitó un buen aprovechamiento de las sesiones debido

a que se trabajó de forma ininterrumpida. Las reuniones concluyeron con el almuerzo, lo que permitió extender la socialización entre los actores en un ambiente más distendido.

### *Principales consensos*

En cuanto a los tipos de protocolos, los grupos de trabajo, en dependencia de sus participantes, propusieron — durante las reuniones de diálogos — los siguientes tipos de protocolos:

1. Integral: Prevención, detección y atención.
2. Educativo.
3. Multisectorial de prevención y manejo del abuso sexual infantil.
4. Prevención y atención del ASI.
5. Atención dirigida a la familia, que fortalezca la interacción con actores formales e informales de la comunidad con carácter multidisciplinario e intersectorial con apego a los derechos de la niñez.

Sin embargo, en la última reunión de diálogos el consenso del grupo fue que el protocolo debía ser integral y agrupar los aspectos relativos a la identificación, detección, atención del ASI y la reparación de los NNyA. Asimismo, se consideró que los aspectos relacionados con la multisectorialidad-intersectorialidad, la multidisciplinariedad y el trabajo con la familia por parte de los actores comunitarios que se habían ponderado en las reuniones anteriores, debían ocupar un espacio en la argumentación del protocolo.

Aunque los objetivos formulados en las reuniones realizadas estuvieron relacionados con las propuestas de protocolos trabajadas, se consideró que el objetivo debía dirigirse a la propuesta de pautas para la prevención y atención del problema de forma integral.

El interés superior del niño, la autonomía progresiva, la atención centrada en NNyA, la no revictimización, la no discriminación, los derechos de NNyA, la celeridad en la atención y la debida diligencia en materia de acceso a la justicia, fueron los principios que debían sustentar la atención, aunque la confidencialidad y la integralidad estuvieron presentes en casi todas las propuestas grupales. Resultó interesante el consenso al que llegaron los subgrupos, aun cuando estuvieron constituidos por especialistas de diferentes ramas: juristas, de salud y educación, ONGs.

Es importante referir que el interés superior del niño contó con un espacio teórico en la primera reunión de diálogo, con la finalidad de situar los debates y las dificultades que pueden aparecer en la interpretación de este principio por los operadores jurídicos.<sup>87</sup> Este refiere a que debe tenerse en cuenta para la aplicación del resto de los derechos enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (Iniciativa Spotlight, UNFPA y CLADEM, 2021).

La autonomía progresiva, fue un referente durante el proceso de consulta popular y especializada del Código de las Familias. La versión 23 de dicha ley la define como:

---

<sup>87</sup> Según Barba «el interés superior del menor, aunque por su naturaleza no pueda ser definido con precisión en sus contornos, no es un concepto vacío o que pueda ser llenado con cualquier contenido, sino un concepto normativo con un contenido determinado en relación con el complejo de derechos que la CDN reconoce a la persona menor de edad, para garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que permitan la máxima realización del bienestar del menor, en consideración también a sus deseos y opiniones, que debe expresar libremente. Además, no existe un interés superior del menor universalmente válido para todas las personas menores de edad, sino que es necesario identificar en cada situación concreta y para cada persona menor de edad, cuál es el interés mejor en esa situación concreta» (Barba, 2023, p. 80).

la aptitud de niños, niñas y adolescentes para tomar decisiones, asumir responsabilidades y ejercer derechos, que se adquiere de manera gradual en función de su grado de madurez y desarrollo en relación con las particularidades de la decisión de que se trate; a medida que sus competencias son cada vez mayores, disminuye su necesidad de dirección y orientación y aumenta su capacidad de asumir responsabilidades, tomando decisiones que afectan su vida (Anteproyecto Código de las Familias, Versión 23, 2021).

Este principio implica reconocer a NNyA como personas sujetas plenas de derechos, con capacidad para ejercerlos. Al estar incluidos en la CDN, ambos constituyen una obligación para los Estados, y una herramienta útil para impulsar, respetar o, en su caso, recuperar los proyectos de vida de niñas, niños y adolescentes sobrevivientes de violencia sexual (Iniciativa Spotlight, UNFPA y CLADEM, 2021).

Sin embargo, y aunque relevante, según los actores participantes resulta complejo en el caso de ASI su aplicación, especialmente, si transcurre en la infancia sin que niños y niñas cuenten con la capacidad de poder comprender y decidir acerca de la experiencia de abuso vivido. Incluso, es necesario saber que estos pueden ser manipulados por adultos siendo acusados de que se inventaron la situación, la fantasearon o se la buscaron. Lo que resulta en este sentido, es que algunos prestadores de servicios luego de los diferentes encuentros consideran que NNyA mienten, porque la información que brindan en las diferentes entrevistas son contradictorias.

La atención centrada en NNyA, se engarza con el principio de respeto de los derechos de infantes y adolescentes, cobrando relevancia la necesidad de brindar una escucha y atención personalizada, en tanto cada caso tiene particularidades que le

son únicas en cuanto experiencias de abuso sexual, contextos familiares y comunitarios. Emergió en los diálogos la alerta a aguzar la mirada en la posibilidad de que el ASI coexista con otras formas de maltrato infantil y violencia de género, por el impacto que podría tener en la vida y salud mental de infantes y adolescentes.

En materia de no revictimización, este principio fue central en los debates, debido a que es medular en el trabajo de los actores provenientes de los centros de protección y atención a NNyA. En estos se utiliza la técnica de videograbación, para la exploración de infantes y adolescentes víctimas de hechos denunciados bajo los principios éticos que deben caracterizar el delicado y complejo trabajo relacionado con el abuso sexual infantil. Esta exploración realizada a los menores, que no es más que una entrevista, se entrega en soporte material (grabación de audio y video), que en el momento de la vista oral (del proceso penal) puede presentarse como prueba documental y ser vista por el Tribunal que se pronunciará en su momento (Reyes et al., 2017).

Asimismo, se discutió acerca de la relevancia de la protección, la no revictimización, la no discriminación, la celeridad en la atención, la confidencialidad, la integralidad y la debida diligencia en el acceso a la justicia, principios que debían sustentar la atención de NNyA en situación de ASI. La llamada de atención sobre estos, se acompañó de la aseveración de que el proceso jurídico penal, los procesos de investigación y juicio, pueden resultar muy victimizantes.

Sobre la confidencialidad hubo consenso acerca de los límites de esta, particularmente cuando existen dudas de si los tutores legales brindarán la atención que requiere la situación de los

infantes. Sin embargo, hubo disenso en lo relativo a la denuncia, lo que será abordado más adelante.

En cuanto al marco jurídico, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución de la República, el Código de las Familias y el Código Penal, son la plataforma normativa identificada como de mayor relevancia en cuanto al ASI. Aunque emergieron otras según las áreas de desempeño de los actores presentes en los diálogos.

### *Particularidades emergentes durante los diálogos*

Durante las reuniones, y según la pertenencia de los actores, emergieron cuestiones que requieren ser tenidas en cuenta:

1. En el ámbito escolar, una vez identificado la situación de ASI, el personal educativo debe denunciar y realizar una comunicación a la comunidad educativa. Se reconoció la importancia de contar con un instrumento de registro que incluya: nombre del centro, localidad, provincia, nombre y apellidos de la víctima, gravedad del ASI, descripción del contexto familiar, las relaciones entre el alumnado, y este con la comunidad, persona que denuncia el hecho, registro de entrada y derivación, acompañamiento realizado. Se apuntó, además, la relevancia de la protección de los datos.

2. En lo relativo a la atención, su apuntó que quien recibe el caso debe atenderlo con celeridad, brindando elementos de protección, acompañamiento y apoyo emocional al familiar y a la víctima. Igualmente, se propuso que todos los casos de ASI deben recibir atención psicológica y que en el caso de NNyA, luego de recibir la primera consulta, se debe dejar planificado el seguimiento en consulta y la aplicación de pruebas psicológicas sencillas como Rotter infantil, Dibujo de la familia, Dibujo libre, Tres miedos, tres deseos y tres roñas.

3. El papel de los trabajadores sociales es crucial en la detección, acompañamiento y seguimiento de NNyA en situación de ASI, por lo que la formación de estos actores sociales es fundamental para la prevención y la atención.

4. La importancia de la sensibilización y capacitación a las familias y actores sociales formales y no formales a través de audiencias sanitarias, escuelas de educación familiar, espacios comunitarios, proyectos sociales comunitarios y plataformas comunicacionales, con énfasis en la cultura de paz.

5. Creación de los mecanismos de identificación de los eventos de ASI por parte de las familias y redes de apoyo comunitario y el acompañamiento sistemático a las familias por parte del personal especializado, legal, actores formales y no formales, así como acciones de reparación de las víctimas, esta última con especial énfasis.

6. La necesidad de fortalecer el sistema de atención a menores para el tratamiento según las competencias de los actores que participan en él, con vistas a garantizar la atención intersectorial al problema.

### *Principales disensos*

#### 1. La denuncia

En el transcurso de las reuniones surgieron cuestiones que requirieron ser tratadas en la última reunión en la que se abordaron como nudos críticos. En el análisis de las sesiones emergió el papel de los profesionales ante los hechos de ASI, particularmente, cuando identificaban que las familias no iban a denunciar estos, lo que podría cronificar la situación de ASI y/o cuando fuese necesaria la protección de NNyA porque coexisten estos con otras formas de violencia de género.

Las opiniones estuvieron divididas, para algunas actrices, la relación profesional está regida por principios éticos en los que la privacidad y confidencialidad son clave por lo que, en ningún momento, las acciones que corresponden a la familia pueden ser suplantadas por los prestadores de servicio. Luego, el papel del profesional es dar a las familias herramientas para que puedan efectuar la denuncia. Otros de los criterios, compartidos en los diálogos, apuntaron a que el profesional debe denunciar siempre que se requiera.

En este punto, cuestiones como: ante quién realizar la denuncia, la pérdida de confianza de la familia, la seguridad del profesional, la pérdida de credibilidad de estos ante la comunidad y otros, emergieron en el grupo. Los actores que apoyaron que la denuncia debía realizarse por parte de los profesionales consideraron que esta se hacía efectiva con la notificación del caso ante los directivos de la institución del prestador de servicios que conoce de los hechos. Otra vía, aunque poco explorada, es la denuncia de los casos ante los oficiales de menores encargados radicados en cada territorio para la atención de NNyA.

En el intercambio, una de las penalistas hizo lectura del capítulo IV en lo relativo a las disposiciones complementarias del Código Penal (2022):

Artículo 408.1. En los delitos de agresión sexual, abusos sexuales e incesto se exige para proceder la denuncia de la persona agraviada, su representante legal, su cónyuge o pareja de hecho, ascendientes, hermanos, o persona que la tenga sujeta a su guarda y cuidado.

2. En los casos que hayan trascendido públicamente, sean consecuencia de la violencia de género o la violencia familiar, o se compruebe que quienes están facultados para

formularla tienen la voluntad constreñida por cualquier relación ilegítima de poder ejercida por el victimario, cualquier persona puede formular la denuncia.

3. El fiscal puede formular la denuncia cuando se afecte el interés social o estatal, la víctima o perjudicado se halle incapacitado para ejercer su derecho, o se trate de un menor de dieciocho años que carezca de representante legal, o los intereses de estos sean contrapuestos.

4. En el delito de estupro solo se procede por denuncia del representante legal de la persona agraviada; no obstante, si el denunciante desiste de su denuncia, por escrito y en forma expresa antes del juicio oral o verbalmente y dejando constancia en acta durante su celebración, se archivan las actuaciones.

La lectura movilizó nuevas intervenciones encaminadas a subrayar la importancia de la formación de los juristas en lo concerniente al ASI para lograr la aplicación efectiva de lo legislado y la comprensión de «la voluntad constreñida por cualquier relación ilegítima de poder ejercida por el victimario», a partir de tomar en cuenta las relaciones interpersonales y afectivas como posible obstáculo para el acto de denunciar.

## 2. Marco de definiciones que sustentan el protocolo

Se debatió acerca de considerar el abuso sexual como uno de los tipos de maltrato infantil o considerarlo como una forma de violencia sexual dirigida a niños, niñas y adolescentes. En este punto, un grupo importante de actores sociales participantes en los diálogos consideró que existe en el país una amplia aceptación de los términos maltrato y abuso sexual infantil, de ahí que el protocolo asimile el marco conceptual del abuso sexual como forma de maltrato infantil.

### A manera de conclusión

El ASI es un grave problema de salud, social y una extendida vulneración de los derechos humanos de NNyA y afecta en mayor medida a las niñas. La respuesta social a este serio problema depende de la acción colectiva de los actores sociales comprometidos con el bienestar y calidad de vida de este grupo poblacional. En los últimos años, Cuba ha vivido una actualización de su normativa jurídica en un contexto social complejo que tiene sus raíces en un bloqueo económico de más de seis décadas, agudizado por el desgaste producido por la COVID-19.

En el contexto de implementación de la Estrategia integral de atención a la violencia de género y en el escenario familiar, se realizaron los diálogos para la construcción de un protocolo para la atención del ASI. La metodología permitió la sistematización de lo acontecido en las reuniones, a la vez que develar cuestiones que no deben quedar de lado en la propuesta de protocolo de atención que se diseñe. La complejidad del problema obliga a no constreñir el protocolo a un sector determinado, por lo que al concluir la experiencia de diálogos se consideró que el protocolo se encaminaría a la prevención, detección y atención al ASI con el objetivo de proporcionar herramientas, rutas conceptuales y metodológicas para la atención de NNyA en situación de ASI o con vulnerabilidad a este.

### Referencias bibliográficas

ANTEPROYECTO DEL CÓDIGO DE LAS FAMILIAS, Versión 23, 11 de noviembre de 2021, <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2021/11/Proyecto-C%C3%B3digo-de-las-Familias-Versi%C3%B3n-23.pdf>

- BARBA, VINCENZO: «Autonomía progresiva e interés de la persona menor de edad», *Revista Cubana de Derecho* 3(2), julio-diciembre, 2023, pp. 65-117, <https://revista.unjc.cu/index.php/derecho/article/view/236/264>
- BEROVIDES, ROSA MARÍA Y DÍAZ, DANIA: «Encopresis en niños atendidos en consulta externa de psiquiatría infantil», *Revista Cubana de Pediatría*, vol. 94, no. 1, La Habana, enero-marzo, 2022.
- CANTÓN-CORTÉS, DAVID Y CORTÉS, MARÍA ROSARIO: «Consecuencias del abuso sexual infantil: una revisión de las variables intervinientes», *Anales de Psicología*, online, 31(2), 2015, pp. 607-614, <https://dx.doi.org/10.6018/analesps.31.2.180771>.
- CANO, ANA MARÍA; PADRÓN, CARLA; CANO, MERIDA Y PEÑALVER, NADINA: «Prevención del Abuso Sexual y otras expresiones de maltrato infantil. Experiencias del CENESEX», *Sexología y Sociedad*, 29(1), 2023, pp. 56-73, <https://revsexologiaysociedad.sld.cu/index.php/sexologiaysociedad/article/view/785/802>
- DE MANUEL, VICENTE CARMEN: «Detectando el abuso sexual infantil», *Revista Pediatría, Atención Primaria Suplemento*, (26):39, 2017, pp. 39-47, <https://www.redalyc.org/journal/3666/366655204005/366655204005.pdf>
- GACETA OFICIAL NO. 93 ORDINARIA de 1ro. de septiembre de 2022. Ley 151/2022 «Código Penal» Asamblea Nacional del Poder Popular (GOC-2022-861-O93), La Habana, Cuba.
- GRUPO DE TRABAJO CLACSO ¿QUÉ DESARROLLO? DIÁLOGOS MULTIACTOR Y MULTINIVEL, <https://www.clacso.org/que-desarrollo-dialogos-multiactor-y-multinivel/>

INICIATIVA SPOTLIGHT, UNFPA Y CLADEM: *Interés superior de la infancia y autonomía progresiva. Guía conceptual para personas que colaboran en la prevención y atención de la violencia sexual contra niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe*, 2021, <https://serviciosesencialesviolencia.org/wp-content/uploads/2021/10/VSNAM-Interes-Superior.pdf>

RODRÍGUEZ, YAHIRA; AGUIAR, BERTHA ARENIA Y GARCÍA, IRAIDA: «Consecuencias Psicológicas del Abuso Sexual Infantil», *Eureka*, 9(1), 2012, pp. 58-68, [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2220-90262012000100007&lng=pt&tlng=es](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2220-90262012000100007&lng=pt&tlng=es)

RODRÍGUEZ, LUIS MIGUEL Y GRACIA, SALVADOR: *Diagnóstico y tratamiento de la enuresis nocturna*, Asociación Española de Pediatría, 2008, [https://www.aeped.es/sites/default/files/documentos/10\\_3.pdf](https://www.aeped.es/sites/default/files/documentos/10_3.pdf)

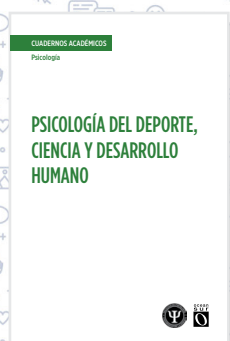
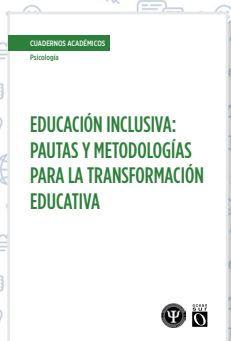
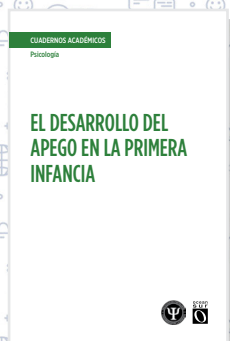
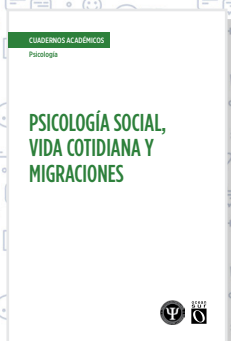
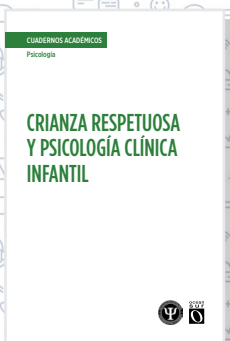
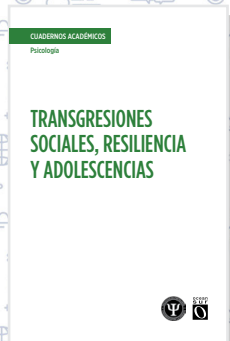
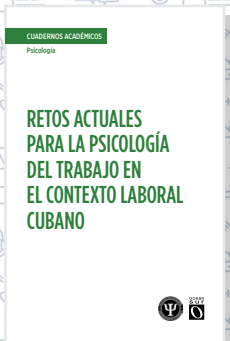
ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD: *Violencia contra las niñas y los niños*, (s.f.), <https://www.paho.org/es/temas/violencia-contra-ninas-ninos>

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: *Prevenir y responder a la violencia contra las niñas y los niños en la región de las Américas*, Informe sobre la situación regional 2020, <https://oig.cepal.org/sites/default/files/ops-violencia-ninos-ninas-es.pdf>

REYES, SANDRA; ALMODÓVAR, SANDRA Y MORALES, NOEMY: «El tratamiento del abuso sexual infantil en el Centro de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes de La Habana», *Sexología y Sociedad*, 23(2), 2017, pp. 135-149, <https://revsexologiaysociedad.sld.cu/index.php/sexologiaysociedad/article/view/623/656>

ÚBEDA, MARÍA ISABEL Y MARTÍNEZ, ROBERTO: «Enuresis nocturna», *Revista Pediatría, Atención Primaria Suplemento*, vol. 14, supl. 22, junio 2012, <https://dx.doi.org/10.4321/S1139-76322012000200005>

# CUADERNOS ACADÉMICOS PSICOLOGÍA



## **PARTE IV**

### **Díálogos en espacios locales**

#### **El trabajo comunitario integrado y el desarrollo cultural comunitario: articulación, perspectivas y experiencias**

Alicia de la C. Martínez Tena

Elpidio Expósito García

Yánder Castillo Salina

Ailin Varela Moreno

Aniuska Perdomo Besses

#### **Introducción**

El desarrollo cultural comunitario en Cuba, y principalmente en la región oriental, se ha caracterizado por la diversidad y riqueza de las experiencias según sus propósitos y metodologías, la multiplicidad de los actores y estructuras sociales implicados en ellas y la obtención de una abundante información empírica (Macías 2010; Martínez y Expósito, 2011, 2015, 2017, 2019; Álvarez et al., 2016; Castillo y Martínez, 2022; Drake, 2019, 2022; Varela, 2023; Perdomo, 2023). En esta labor se destacan también diferentes centros y asociaciones, entre ellos: la Asociación de Pedagogos de Cuba (APC) y el Centro de Investigaciones Educativas (CIE) Graciela Bustillos, el Centro Memorial Martin Luther King Jr., el Centro de Información y Estudio sobre Relaciones Interamericanas (CIERI) y la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial Sosteni-

ble en Cuba (PADIT). El desarrollo cultural comunitario es hoy una expresión de la madurez alcanzada por las ciencias sociales cubanas.<sup>88</sup>

Desde el programa de maestría en Desarrollo Cultural Comunitario, donde se inscribe este trabajo<sup>89</sup> el concepto ha sido profusamente colocado en sus contenidos, con lo que se ha logrado advertir sus alcances y valor instrumental para el perfeccionamiento de las políticas culturales y la gestión cultural.

La comunidad resulta un escenario importante del trabajo sociocultural, se dinamizan los procesos de participación en la búsqueda de soluciones con una incidencia multifactorial y multidisciplinaria. En este espacio se producen intensas relaciones sociales, se construyen los sentidos y se configuran estructuras —económicas, familiares, gubernamentales, culturales, políticas, educacionales— en la que los diversos actores cimentan proyectos y estrategias, fomentan políticas, generan

---

<sup>88</sup> En el año 2020, investigadores del Centro de Estudios Sociales y Caribeños (CESCA) obtuvieron el premio de la Academia de Ciencias de Cuba con el resultado *El desarrollo cultural comunitario, teoría y prácticas transformadoras*. Indiscutiblemente, es un aporte al estudio de los procesos socioculturales comunitarios, al conocimiento de las identidades, expresiones populares y prácticas culturales de grupos e instituciones locales y gubernamentales. Un resultado de más de 15 años con notables incidencias en las provincias del oriente del archipiélago cubano y en otros territorios latinoamericanos, desde la gestión y la participación comunitarias.

<sup>89</sup> En 1996 se inicia el programa de maestría en Desarrollo Cultural Comunitario (Premio a la Excelencia a la calidad otorgado por la Junta de Acreditación Nacional —año 2011—, así como por la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado en el 2012), con una amplia cobertura en las provincias orientales, América Latina (México, Venezuela, Argentina) y Europa (España), con el que se da continuidad a los estudios de los procesos socioculturales y se dimensiona culturalmente el desarrollo. Sus resultados son obligadas lecturas en las investigaciones sociales.

valores y capacidades, no solo para cuestionar realidades, también para resolver problemas, con una visión del hoy, y así contribuir a elevar la calidad de vida de los que viven en las comunidades y barrios.

Hay consensos entre investigadores, académicos y políticos de que la comunidad es una organización social y una unidad cultural; las personas se perciben dentro de ese espacio concreto de vida, comparten un territorio, intereses y necesidades. En la comunidad se promueven acciones colectivas a favor del crecimiento personal y social y se desarrollan sentimientos de pertenencia como expresión de su identidad cultural comunitaria (Martínez et al., 2014, p. 29). Pero hoy la comunidad «vuelve a ponerse en el horizonte como un espacio intersubjetivo de pertenencia o contención, encuentros y diálogos, pero ahora en torno a la acción y sus preguntas» (...). Las rápidas y profundas transformaciones que experimentan nuestras economías locales y territoriales, rasgos que han caracterizado la sociedad cubana en los dos últimos lustros, tienen sus efectos en las comunidades y barrios, en su gente, en las familias e instituciones y estructuras sociales. De lo señalado se colige que la comunidad y sus actores locales enfrentan nuevos retos y perspectivas ante el desarrollo de una localidad que demanda un pensamiento y acción mancomunados.

En este escenario, las ciencias sociales cubanas precisan conceptos con un alto valor instrumental: desarrollo local, estrategia de desarrollo territorial, conocimiento situado, grupos vulnerables, desigualdades territoriales, trabajo comunitario integrado, autonomía, para explicar y comprender las nuevas dinámicas sociales. Las entidades e instituciones gubernamentales y científicas fomentan políticas de ciencia e innovación para el desarrollo desde las universidades y Centros Universi-

tarios Municipales (CUM), las que buscan respuestas para solventar carencias y propiciar un desarrollo endógeno, desde las potencialidades de sus demarcaciones geográficas locales y de sus pobladores.

Desde el año 2017, con el inicio de los *talleres regionales de trabajo comunitario integrado* (TCI), los gobiernos locales y las instituciones académicas e investigativas, comenzaron a situar en las agendas y en los debates nacionales y territoriales el desarrollo cultural comunitario y el trabajo comunitario integrado dentro de una pluralidad de enfoques y plataformas teóricas y prácticas que apostaban por el municipio y el Consejo Popular como espacios esenciales y legítimos de desarrollo. En ellos, el aprovechamiento de los capitales cultural y simbólico, la autogestión y la descentralización de niveles de decisión de temas que solo corresponden a las localidades, apuntaban a actores decisivos.

Como método de gestión del Poder Popular, el TCI reconoce a la comunidad como escenario estratégico para la atención de las necesidades sociales y espirituales de la población. Las acciones mediante las cuales se desarrollan deben ser lideradas por los Consejos Populares y circunscripciones que constituyen los órganos locales y célula básica de los gobiernos municipales y provinciales, respectivamente (Martínez y Expósito, 2019).

A partir de estas nuevas perspectivas que se proyectan en Cuba, como expresión de la Constitución de la República de Cuba (2019), el trabajo comunitario integrado tiene ante sí importantes expectativas para el fortalecimiento de la labor del delegado, del Consejo Popular y del municipio, en estrecho vínculo con las necesidades de la sostenibilidad local, las alianzas comunitarias y redes de apoyo.

Las preocupaciones científicas y empíricas derivadas del actual escenario cobran relevancia en una nueva estructura de acompañamiento a los delegados: el departamento independiente de relaciones con los órganos locales del Poder Popular, como enlace para auxiliar a la Secretaría de la Asamblea Nacional, desde donde se monitorea el trabajo comunitario integrado como método participativo en las grandes transformaciones que exige el país.

En las condiciones y experiencia de la provincia de Santiago de Cuba, el departamento independiente ha construido alianzas con la Universidad de Oriente y los Centros Universitarios Municipales.<sup>90</sup> El conocimiento científico acumulado y la experiencia de investigadores/asesores en temas referidos al desarrollo local y comunitario, políticas sociales y públicas, gestión gubernamental y descentralización, entre otros, han permitido el debate y la reflexión sobre el trabajo comunitario integrado en las nuevas condiciones de labor del delegado en diálogos con otros actores, formular interrogantes y elaborar rutas para el perfeccionamiento del método y su reconceptualización.

Las observaciones realizadas por el departamento independiente de relaciones con los órganos locales del Poder Popular, junto a sus asesores universitarios en las visitas de acompañamiento, han favorecido la realización de debates e incursiones conceptuales y empíricas. Se ha defendido la activación del TCI dentro y desde las instituciones culturales, el aprovechamiento

---

<sup>90</sup> Los investigadores del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo de la Universidad de Oriente han devenido en los asesores para el trabajo comunitario integrado a escala local. Son miembros y expertos de redes académicas nacionales y latinoamericanas y participan en proyectos de investigación del programa nacional de desarrollo local. Han recibido premios internacionales y premios de la Academia de Ciencias de Cuba.

del talento local y la incorporación del capital cultural y simbólico como elementos constituyentes del TCI; estos también contribuyen al fortalecimiento del desarrollo cultural local de los Consejos Populares y redes. La revisión de los estudios sobre TCI en el país corroboró que en la mayoría de los contextos se reproducían situaciones similares, aunque también se describían —y siguen describiéndose— experiencias con resultados alentadores.

Concretamente, las metodologías para el TCI construidas en el marco de la plataforma PADIT (PADIT, 2019; Juliá, 2019) y las indicaciones que las nuevas políticas nacionales realizan al respecto, con énfasis en la Metodología para el Desarrollo del Trabajo Comunitario Integrado desde las Circunscripciones (ANPP, 2023), fueron elaboradas desde una consensuada e intensa labor entre teoría y práctica. De igual manera, se significan los antecedentes teórico-conceptuales desarrollados en el Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo, de la Universidad de Oriente y sus programas de Maestría en Desarrollo Cultural Comunitario y el Doctorado en Ciencias Sociológicas. En estos predios académicos se ha aportado a la experiencia comunitaria (Martínez y Expósito, 2015, 2022; Castillo et al., 2022).

El TCI continúa siendo tema de interés y se inscriben trabajos de Góngora y Labrada (2012), Gallardo et al. (2018), Martínez et al. (2020), Rodríguez, Garcés y Ramos (2021), Perdomo et al., (2023); Castillo et al., 2023; Varela, 2023, y cuyos abordajes y análisis han permitido sostener estas reflexiones y propuestas.

Con estos antecedentes, los autores exponen consideraciones acerca de la necesaria articulación entre el desarrollo cultural comunitario y el Trabajo Comunitario Integrado —aún insuficientemente abordado— en un nuevo escenario de alta com-

plejidad social en comunidades de la provincia de Santiago de Cuba. El mapa sociodemográfico en la que se advierten redes de apoyo, fracturas estructurales y reacomodos aportan a estos dos conceptos y a sus relaciones, nuevas coordenadas.

### El Desarrollo Cultural Comunitario y Trabajo Comunitario integrado y sus interrelaciones en el contexto actual

El desarrollo cultural comunitario es uno de los conceptos de mayor arraigo en las investigaciones socioculturales, y al que han contribuido en su formulación, el CESCA y sus programas académicos. Sus inicios se encuentran en el proyecto Unicornio (1992-1998) y la maestría Desarrollo Cultural Comunitario (1996-actualidad), por lo que se afirma que se está en presencia de una herramienta sustantiva para los estudios sociales, culturales y de políticas públicas.<sup>91</sup>

El proyecto: Unicornio, una experiencia de trabajo sociocultural comunitario, de la carrera de Historia del Arte, de la Universidad de Oriente, creó las bases conceptuales, metodológicas y empíricas para el desarrollo de una concepción novedosa de la gestión cultural y el desarrollo cultural comunitario. La maestría en Desarrollo Cultural Comunitario<sup>92</sup> marcó un giro en los estudios de los procesos socioculturales para la región oriental

---

<sup>91</sup> Informe final del proyecto: Caracterización y perfeccionamiento de la gestión de las instituciones culturales en el marco de la realización del programa de desarrollo cultural (PDC) del Ministerio de Cultura (MINCULT), del CESCA, UO.

<sup>92</sup> La realización de más de 300 tesis de maestría en sus ocho ediciones, ha permitido el desarrollo de una perspectiva cubana sobre la gestión cultural estrechamente vinculada al sistema de instituciones culturales, educacionales y de la salud, su sistema de conceptos asociados e interrelacionados, metodologías y un alto número de propuestas, con las que la gestión cultural se ha erguido como instrumento en los estudios sociales. Véase: Informe final proyecto Caracterización y perfeccionamiento de la gestión de las instituciones culturales en el

del archipiélago. Su ubicación en la formación posgraduada demostró que esta herramienta establece una comunicación productiva entre los planteamientos institucionales, científicos – sociológicos, económicos, antropológicos, comunicológicos – y las instancias sociopolíticas, con miras a lograr un mutuo enriquecimiento entre niveles teóricos, socioculturales y técnico administrativo.

Como afirman Bianco y Martínez, la primera edición de la maestría llevó consigo una visión del desarrollo cultural comunitario que entrañó miradas diversas de la realidad sin precedentes en las investigaciones comunitarias: relación cultura ambiente; cultura educación; cultura salud; cultura economía; así como la puesta en valor de herramientas de participación como la animación sociocultural y la educación popular desde el conocimiento de la memoria cultural, las identidades y la gestión institucional. Se fomentó la visión multidimensional del desarrollo cultural comunitario que fue consolidándose conceptual y metodológicamente en las ediciones sucesivas (Bianco y Martínez, 2007).

La experiencia confirma que el desarrollo cultural comunitario es un enfoque que busca promover y fortalecer la identidad cultural de una comunidad, así como mejorar el bienestar y la calidad de vida de sus miembros. Se basa en la participación activa de la comunidad en la creación, preservación y promoción de su patrimonio cultural, así como en el desarrollo de actividades y proyectos que fomenten la expresión artística y la creación, enriquezcan la espiritualidad y la inclusión. La participación generada fuera del ámbito institucional es un elemento

a tomar en consideración en los análisis en el sistema de la cultura (Álvarez et al., 2016).

Martínez y Expósito subrayan que:

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 (2017, pp. 130).

En el desarrollo cultural comunitario se reconoce que la cultura es un elemento fundamental de la identidad de una comunidad y desempeña un papel clave en su desarrollo. La cultura abarca las tradiciones, costumbres, prácticas, arte y formas de expresión de una comunidad, y es un recurso valioso que genera un sentido de pertenencia, cohesión social y orgullo entre sus miembros.

Un aspecto significativo que ha constituido parte indisoluble de la construcción del concepto, es el referido a la cultura. Como afirman Martínez y Expósito:

El análisis cultural, como herramienta en los estudios comunitarios, 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 socioculturales (Martínez y Expósito, 2014, p. 28).

Este enfoque subraya la importancia de la participación activa de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones y la implementación de proyectos culturales. Esto incluye la colaboración entre los actores culturales, las organizaciones comunitarias, las instituciones educativas y las autoridades locales, en busca de objetivos comunes y el crecimiento colectivo (Martínez y Expósito, 2017).

Como es recogido en el informe científico del CESCA (2020), el desarrollo cultural comunitario es un concepto que desde su interpretación y comprensión por parte de los actores locales, ha favorecido el cumplimiento de los lineamientos económicos y sociales del Partido Comunista de Cuba del 2011, entre ellos, los lineamientos 103, 117, 136 y 137 y de manera significativa, respalda lo expresado en la *Conceptualización del modelo económico y social cubano*, del 2017; ha conjugado la política con la ciencia para brindar instrumentos a los gestores culturales y actores gubernamentales.

La lectura de la bibliografía científica sobre el tema en cuestión —con énfasis en las tesis de maestría en Desarrollo Cultural Comunitario— permitió advertir un grupo de principios y objetivos que acompañan los procesos socioculturales comunitarios, a saber:

1. *Valoración de las propuestas e iniciativas comunitarias en las estructuras y dependencias del gobierno local*: Este es uno de los principios esenciales para la autonomía comunitaria y condición para el logro de sinergias entre lo institucional y lo marcadamente popular y autóctono. La horizontalidad en los procesos se erige como recurso del éxito de los diálogos.

2. *Valorización del patrimonio cultural*: El reconocimiento, la promoción y la preservación del patrimonio cultural de la comunidad, un eje articulador del desarrollo endógeno y

resorte efectivo en el desarrollo de las identidades. El tejido asociativo, las mixturas y los desplazamientos de prácticas culturales ofrecen valiosas informaciones.

3. *Participación activa y empoderamiento*: Si el desarrollo cultural comunitario brinda oportunidades, entonces la participación empodera a los lugareños. Esto implica fomentar el liderazgo, el fortalecimiento de habilidades y capacidades, y el reconocimiento de la importancia de las voces y perspectivas de todos los miembros de la comunidad. Con ello, la inclusión sociocultural se presenta como eje articulador de relaciones y prácticas.

4. *Desarrollo sostenible y equitativo*: El desarrollo cultural comunitario busca no solo mejorar el bienestar cultural, sino también, promover la equidad y la sostenibilidad en todas las dimensiones del desarrollo de la comunidad. Esto implica considerar los impactos económicos, sociales y ambientales de las actividades culturales, así como trabajar en la superación de desigualdades y la promoción del acceso igualitario a los beneficios y oportunidades culturales.

El desarrollo cultural comunitario tiene como objetivo fortalecer la identidad cultural, promover la inclusión y estimular la participación activa de los miembros de una comunidad en la creación y preservación de su patrimonio. Constituye una vía para mejorar el bienestar colectivo, incentivar el diálogo y la cohesión social, y para promover una sociedad más equitativa, diversa y sostenible. Al poner en valor y celebrar la riqueza cultural de una comunidad, se está construyendo un camino hacia un futuro más enriquecedor para todos. En este encuadre se ha comenzado a introducir los conceptos de capital cultural y capital simbólico, por constituir herramientas útiles no solo para los diagnósticos, también para acentuar la perspectiva cultural en los estudios comunitarios.

Como se ha subrayado en el orden de las investigaciones realizadas, la ubicación del concepto en el centro de los debates y reflexiones teóricas ha permitido: a) establecer correlatos interdisciplinarios para demostrar su valor instrumental en los estudios ambientales, de salud, demográficos, consumos culturales, familia, pobreza, vulnerabilidad, equidad, comunicación y cultura, entre otros; b) ha propiciado una reflexión metodológica acerca del cómo diagnosticar a las comunidades desde los referentes socioculturales; c) ha posibilitado la indagación acerca del cumplimiento de las políticas de desarrollo desde las instituciones y d) el desarrollo de relaciones interinstitucionales a través de proyectos de investigación y redes (Informe científico presentado ante la ACC, 2019).

Estos resultados se presentan como elementos que favorecen el desarrollo de sinergias con el trabajo comunitario integrado a partir del amplio espectro que muestra el desarrollo cultural comunitario y favorece la inclusión de la perspectiva cultural en el actual método de trabajo. La relación entre el TCI y el desarrollo cultural comunitario puede abordarse desde diferentes enfoques que buscan fortalecer la participación, valorar la diversidad cultural y promover el desarrollo sostenible. Algunos enfoques clave incluyen:

*Enfoque participativo:* Este enfoque se centra en involucrar activamente a los miembros de la comunidad en la identificación de necesidades, la toma de decisiones y la implementación de acciones para el desarrollo cultural. Se busca fomentar la participación ciudadana y el empoderamiento de la comunidad en la planificación y gestión de iniciativas culturales. Se emplean herramientas ofrecidas por el desarrollo cultural comunitario, entre ellas, los modelos para diagnósticos, cartografías, y sistema de indicadores. El lograr que las personas identifiquen los

núcleos de configuración de las identidades — familia, grupos juveniles y sus culturas, asociaciones, redes — es garantía de una actitud de compromiso para la participación. Sus culturas son reconocidas y con ellas, sus prácticas y formas diversas de participación ciudadana.

*Enfoque interdisciplinario:* La relación es de carácter interdisciplinar. En estos procesos el conocimiento ha de ser plural y diverso. Las ciencias sociales son conductos que en las voces de los asesores y especialistas sitúan el conocimiento en las estructuras comunitarias. Los conceptos, enfoques y metodologías de la investigación favorecen la objetividad de los análisis sociales y reducen el empirismo y el error. Este enfoque reconoce la interconexión entre aspectos sociales, culturales y económicos en la vida comunitaria, y requiere de la constitución de grupos de trabajo como premisa.

*Enfoque de gestión participativa del patrimonio:* Se centra en la valorización y protección del patrimonio cultural, involucrando a la comunidad en la gestión sostenible de sus recursos y manifestaciones culturales. Se busca promover la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible, así como su uso como motor de desarrollo local. El patrimonio es un recurso de obligado conocimiento para fortalecer las identidades y la movilidad de los capitales cultural y simbólico. Estos dos últimos conceptos se resentan como estructuradores de la relación expuesta. Son núcleos con los cuales los actores locales pueden manejar un volumen de información sustantiva en la cohesión grupal y barrial. Los líderes culturales son importantes agentes para la estabilidad, armonía del trabajo comunitario integrado y en ellos se encuentran los fundamentos históricos y sociales de los barrios.

La participación popular en el trabajo comunitario integrado se fundamenta en la idea de que los propios miembros de la comunidad son agentes activos en la identificación, diseño, implementación y evaluación de las acciones destinadas a mejorar su calidad de vida. Se fundamenta en el empoderamiento comunitario, el conocimiento local y el sentido de pertenencia. La relación entre el trabajo comunitario integrado y el desarrollo cultural comunitario es fundamental para fortalecer y enriquecer las comunidades.

Principios de la relación:

1. *Participación activa*: El trabajo comunitario integrado implica la participación activa y comprometida de los miembros de la comunidad en la identificación de necesidades, la toma de decisiones y la implementación de acciones para el desarrollo cultural. Este principio se relaciona con el desarrollo cultural comunitario al fomentar la participación de la comunidad en la creación y promoción de expresiones culturales propias.

2. *Inclusión y diversidad*: Tanto el trabajo comunitario integrado como el desarrollo cultural comunitario valoran la inclusión de diversas perspectivas, identidades y expresiones culturales. Estos principios promueven la diversidad como un activo para el enriquecimiento y la vitalidad de la comunidad.

3. *Colaboración y cooperación*: Ambos enfoques fomentan la colaboración y la cooperación entre diversos actores, incluyendo miembros de la comunidad, organizaciones locales, instituciones culturales y entidades gubernamentales. Esta colaboración fortalece la capacidad de la comunidad para identificar, preservar y promover su patrimonio cultural.

4. *Empoderamiento y sostenibilidad*: Tanto el trabajo comunitario integrado como el desarrollo cultural comunitario buscan empoderar a la comunidad para asumir un papel activo en la

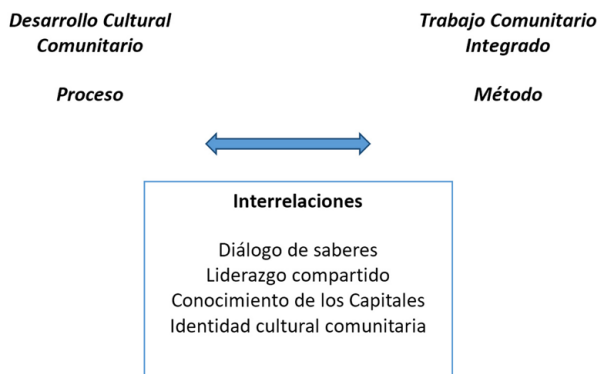
preservación y promoción de su herencia cultural, así como en la creación de nuevas expresiones culturales. Además, ambos principios buscan la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas culturales y comunitarias.

Conceptos con los que se relacionan:

*Capital social:* El trabajo comunitario integrado se vincula estrechamente con el concepto de capital social, que se refiere a las redes, normas y confianza que facilitan la cooperación y la coordinación entre los miembros de una comunidad. El desarrollo cultural comunitario se beneficia del capital social al promover la participación, el intercambio de conocimientos y el apoyo mutuo en torno a las expresiones culturales.

*Identidad cultural:* Tanto el trabajo comunitario integrado, como el desarrollo cultural comunitario buscan preservar, fortalecer y promover la identidad cultural de una comunidad. Estos conceptos se relacionan estrechamente al valorar las tradiciones, costumbres, expresiones artísticas y manifestaciones culturales propias de la comunidad.

**Figura 1 Interrelaciones entre el Desarrollo Cultural Comunitario y Trabajo Comunitario Integrado**



Fuente: Elaboración propia.

La relación entre el trabajo comunitario integrado y el desarrollo cultural comunitario se basa en principios de participación activa, inclusión, colaboración, empoderamiento y sostenibilidad. A su vez, estos principios se relacionan con conceptos como el capital social, la identidad cultural y la ciudadanía cultural, que enriquecen y fortalecen las iniciativas culturales y comunitarias.

El ubicar al lado del trabajo comunitario integrado al desarrollo cultural comunitario, posibilita incorporar al primero una concepción de comunidad como unidad cultural que reproduce la historia, los imaginarios, las representaciones sociales, los líderes culturales, las tradiciones y las prácticas que, en su conjunto, explican, fundamentan y ordenan a la comunidad. Este binomio puede introducir interrogantes que pueden resignificar al trabajo comunitario integrado.

### Trabajo Comunitario Integrado. ¿Hacia una nueva conceptualización? Del concepto a la praxis local

Para los gobiernos locales y las instituciones académicas e investigativas de Santiago de Cuba, pensar en estos dos conceptos exige una revisión de sus relaciones en un contexto marcado por la pluralidad de actores que cada vez se vinculan a los procesos de transformación comunitaria y los niveles de interacción. Hoy los diálogos multiactoral y multinivel comienzan a ser entendidos como enfoques utilizados en el ámbito de la participación comunitaria y la toma de decisiones, los que buscan involucrar a múltiples actores y niveles para abordar problemas complejos y promover la colaboración entre diversos grupos de interés (Zabala y Díaz, 2022).

Para Romero y Hernández (2021), el trabajo comunitario integrado es un sistema de acciones de diagnóstico, planifica-

ción, ejecución y evaluación desde/con/para la comunidad. Con el fin de estimular, impulsar y lograr su desarrollo integral mediante la participación y cooperación de sus pobladores, el TCI propicia la realización del desarrollo de los que en ella habitan de acuerdo con sus necesidades, intereses y aspiraciones, en articulación con proyectos de desarrollo, instituciones y organizaciones, locales (municipales) y de otro nivel (nacional, provincial). Sobre esto, Reyes y Góngora (2010) reafirman lo siguiente:

El trabajo comunitario integrado es sistémico. Cualquier experiencia de trabajo que desarrollemos a nivel de barrio o de comunidad no se puede ver aislada del trabajo que desarrollan allí las organizaciones, instituciones y sectores de la comunidad. La coordinación e integración de los esfuerzos y de las acciones es un elemento básico para obtener resultados efectivos. La dirección y organización del trabajo debe permitir no solo que todos participen, sino que abordemos de forma integral la diversidad de asuntos e intereses que existen en la vida social (p. 16).

El trabajo comunitario integrado es una metodología de gran relevancia en el fomento de las relaciones multinivel, promueve la participación de actores de diversos estratos de la sociedad en la planeación y ejecución de proyectos de desarrollo. Esta aproximación metodológica implica una gestión horizontal donde las comunidades no son únicamente beneficiarias, sino también agentes activos en el proceso de toma de decisiones. Esta integración resulta vital para asegurar que las políticas y programas sean adecuadamente alineados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad, lo cual a su vez fomenta la gobernanza participativa y el empoderamiento local.

La implementación del trabajo comunitario integrado en el ámbito multinivel se traduce en una mejor coordinación entre los distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional) y los ciudadanos. Esto implica un enfoque de «abajo hacia arriba» que permite que las experiencias y conocimientos locales moldeen las intervenciones de desarrollo. En este sentido, una de las herramientas metodológicas más importantes es el mapeo de actores, que ayuda a identificar y conectar a los diversos interesados para asegurar la inclusión y la representatividad en el proceso de desarrollo.

Se recurre a las valoraciones publicadas por investigadores del CESCA cuando sostienen que el trabajo comunitario integrado es un proceso que articula el mejoramiento material de formas de existencia y reproducción de lo social y cultural, basado en el despliegue creciente de las potencialidades de autodesarrollo individuales y colectivas, sostenible y participativo. El trabajo comunitario integrado es un ejercicio de poder compartido, de aprender aprendiendo con los diálogos y saberes de la cultura popular del barrio, grupos y familias (Martínez, Expósito, Delgado e Illescas, 2014).

Es un enfoque que enfatiza en la perspectiva integradora como condición para el logro de una verdadera participación y herramienta de trabajo social. Es también política de los gobiernos locales. El TCI no es intervención, no es imposición, no es ordenar y mandar; alude a la concertación de esfuerzos y a la integración de los actores sociales para el trabajo comunitario.

Para el TCI los actores sociales son el principal recurso para alcanzar la sostenibilidad comunitaria, con intereses, capacidades y conocimientos para llevar a cabo, en forma conjunta, un proyecto de transformación sociocultural. Son los individuos o grupos de individuos directo o indirectamente implicados

por un proyecto; pero también la articulación corre el riesgo de parecer utópica, en un escenario en el que se producen procesos de conflictos y resistencias para participar y ello pone en tensión las estrategias del delegado y las políticas de desarrollo local comunitario.

La experiencia acumulada por los investigadores de este trabajo permite afirmar que los procesos de articulación implican atender, no solamente los vínculos entre las distintas categorías de actores en juego: político-administrativos, empresariales, socio-territoriales; sino también las relaciones entre las diferentes dimensiones del desarrollo: económica, política, social, cultural, ambiental y la coordinación entre los niveles territoriales: nacional, provincial, municipal, consejos populares y comunitarios, en el diseño e implementación de las políticas públicas territoriales (Martínez et al., 2021).

Paralelo a los análisis y reflexiones académicas y gubernamentales, desde el año 2017, la Asamblea Nacional del Poder Popular impulsa el movimiento de talleres de trabajo comunitario, integrado a nivel de Consejos Populares, municipios y territorios, como parte del proceso de desarrollo sostenible y del control de la gestión y participación comunitaria. Las experiencias compartidas en los tres talleres regionales del oriente del país — Las Tunas, 2017; Holguín, 2019; y Bayamo, 2022 — mostraron la pertinencia de la labor de los delegados y la eficacia del trabajo comunitario integrado como uno de los métodos para el diagnóstico, propuestas e implementación de iniciativas locales. Más que deficiencias y obstáculos, se evidenciaron enormes potencialidades y posibilidades reales para hacer del trabajo del Consejo Popular, una estructura de confrontación y

consenso popular desde la concertación de esfuerzos y redes de colaboración.<sup>93</sup>

Por la importancia de los testimonios brindados por las Jefas de Departamentos de Relación con los Órganos Locales del Poder Popular, de las provincias de Granma y Guantánamo, se ubican íntegramente sus valoraciones.

*Jefa de Departamento de relación con los órganos locales del Poder Popular, provincia Granma:* El reto fundamental de los delegados y delegadas es el de organizar al pueblo, su comunidad, a los electores, para que le acompañen, de manera activa, en el ejercicio de su mandato, y cuyos puntos de partida y llegada son: ser mejores cada día en lo humano, lo colectivo y lo social. Es por ello que aspiramos a que los actores comunitarios tengan el máximo de participación posible en el sistema de toma de decisiones, siendo una de las tareas primordiales facilitar la conciencia de los miembros de la comunidad de los recursos de poder que poseen y construir espacios para hacer viable su protagonismo. En ese sentido, la posibilidad de desarrollar la función social de participación, unida al ejercicio del liderazgo y el modo de vertebración del tejido social asociativo, condicionan las posibilidades de éxito de las experiencias comunitarias.

---

<sup>93</sup> Los últimos tres años —2022, 2023 y 2024— el trabajo comunitario ha sido notoriamente impactado por profundos procesos económicos (reordenamiento de la economía, descentralización y autonomía municipal, estrategia de desarrollo territorial), epidemiológicos (COVID-19), legislativos (aprobación de la Constitución de la República de Cuba, Conceptualización del nuevo modelo económico y social; ley de Soberanía alimentaria y educación nutricional), sociales (migraciones, población en riesgos, reducción de la calidad de vida), científicos (Sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación) y el recrudecimiento del bloqueo económico, entre otros sucesos (Martínez, Expósito, Basto y Moncada, 2021).

*Jefa de Departamento de relación con los órganos locales del Poder Popular, provincia Guantánamo:* Para desarrollar un proceso de transformación es necesario conocer cuáles son los problemas, las necesidades e intereses de la comunidad, con énfasis en la prevención y atención social, alternativas para mejorar la alimentación del pueblo, transformación en las comunidades, así como la participación popular en la búsqueda de soluciones a los principales planteamientos de la población. Las que ya muestran resultados concretos, aunque con potencialidades a partir de los asuntos abordados y con determinadas proyecciones para favorecer iniciativas de desarrollo local con la consiguiente generación de empleo y el aporte a la mejoría de la economía de esos núcleos familiares. Se aprecia, por su parte, el tratamiento a temas urgentes y complejos como el embarazo en la adolescencia, la desatención al adulto mayor por los familiares, así como las mujeres jóvenes con más de tres hijos sin ningún sustento económico, ni padres responsables de los mismos, entre otros. Al propio tiempo, se refleja la cohesión que existe entre los factores, los integrantes de los grupos de trabajo comunitario y los delegados, además, se mostró el esfuerzo de los pobladores, logrando transformaciones en beneficio de sus comunidades.

Existen fortalezas tales como: cada municipio cuenta con un Grupo Asesor para el desarrollo del Trabajo Comunitario Integrado; capacitación a los delegados y a los integrantes del grupo de TCI en cada circunscripción y evaluación en una sesión de la Asamblea Municipal de los resultados del TCI. Aún quedan debilidades, entre ellas: el diagnóstico en algunos de los casos no es certero, ya que no se actualiza con sistematicidad; débil movilización e integración de los miembros del grupo del TCI para lograr la cohesión en la comunidad; no se multiplican las

experiencias; no se evalúa con periodicidad en las reuniones de los Consejos Populares los resultados del TCI; débil divulgación de las acciones que se realizan por los diferentes órganos locales del Poder Popular.

En este complejo contexto, el trabajo comunitario integrado enfrenta retos, entre ellos:

1. La instrumentación de procesos de descentralización de políticas en aras del desarrollo local y la articulación multinivel.

2. Elaboración de modelos para la gestión del conocimiento, la ciencia y la innovación a escala local.

3. Elaboración de propuestas para el fortalecimiento de la articulación del trabajo comunitario con los procesos municipales.

4. Identificación a escala micro local de las formas más efectivas para el logro de la participación y el control popular.

A partir de estas nuevas perspectivas que se proyectan en la provincia de Santiago de Cuba, como expresión de las dinámicas sociales cada vez más densas y la pluralidad de actores y redes de apoyos a familias vulnerables, el TCI tiene ante sí importantes expectativas para el fortalecimiento de la comunidad y la labor del delegado, del Consejo Popular y del municipio en estrecho vínculo con las necesidades de la sostenibilidad local y las alianzas comunitarias. Las preocupaciones científicas y empíricas derivadas del actual escenario cobran relevancia en una nueva estructura de acompañamiento a los delegados: el departamento independiente de relaciones con los órganos locales del Poder Popular, desde donde se monitorea el trabajo comunitario integrado como método.

Las observaciones realizadas por el departamento independiente de relaciones con los órganos locales del Poder Popular y sus asesores universitarios en las visitas de acompañamiento y

control efectuadas en los municipios y en los talleres a nivel de Consejo Popular, corroboran los hallazgos que se han expuestos en el presente artículo a modo de valoraciones. Lo apuntado nos permite afirmar que se está en presencia del redimensionamiento del método de trabajo de los delegados en el contexto de las estrategias de desarrollo territorial y local.

Hoy el TCI transita hacia una nueva etapa de desarrollo que connota al concepto. Lo apuntado se sostiene en los siguientes criterios:

- La institucionalidad como rasgo del funcionamiento de las estructuras gubernamentales y locales.

- Los procesos de descentralización desde las autonomías y capacidades de los actores gubernamentales.

- El conocimiento situado como fuerza productiva para la generación de capacidades a nivel local.

- La estrategia de desarrollo municipal (EDM), principal herramienta para el fomento del desarrollo sostenible y endógeno.

- La capacidad del municipio para elaborar políticas públicas con alcances locales.

- Los desarrollos de los enfoques multinivel y multiactoral, los que se incorporan a los análisis de políticas, su evaluación y seguimiento.

El delegado tiene ante sí la necesidad de propiciar alianzas para fomentar la creación de nuevas capacidades desde el conocimiento situado en los Centros Universitarios Municipales, incorporar experiencias aportadas por métodos para los diagnósticos y generar sinergias que conduzcan a ampliar la base social de la participación popular (Martínez y Expósito, 2019).

Figura 2 Retos



Fuente: Elaboración propia.

El fortalecimiento del principio de la institucionalidad es tendencia y ello significa alcanzar un modelo funcional del trabajo comunitario integrado en el nivel de circunscripción, es decir, en la micro escala del desarrollo local y comunitario. Esta es una nueva mirada que se incorpora a la concepción del Trabajo Comunitario Integrado (TCI).

La participación popular también condiciona otras lecturas y reflexiones para los actores locales y para el Trabajo Comunitario Integrado (TCI). La participación construye redes, relaciones, significados y sentidos. Mientras más plural y diverso sea el escenario de actores, mayores serán las posibilidades para los diagnósticos y las propuestas de iniciativas locales y proyectos comunitarios y, por consiguiente, mayor será la integración.

Quiénes participan y desde qué estructura lo hacen, son resortes para el manejo del Trabajo Comunitario Integrado (TCI).

También facilita integrar a la misma los aportes de la ciudadanía al desarrollo de sus barrios, lo cual promueve una mayor articulación entre el Desarrollo Local y el mejoramiento de la vida en los Consejos Populares. Dicha perspectiva se enfoca en la promoción de procesos de autogestión y empoderamiento ciudadano. En lo apuntado se halla un importante momento de articulación entre la estrategia y el trabajo comunitario integrado.

El diagnóstico no ha de ser solo el momento para conocer qué tiene la comunidad y cuáles son sus potencialidades y carencias; es también parte del fundamento de las políticas que emergen de la estrategia. Entonces el delegado ha de contrastar ambos documentos: *estrategia* y *diagnóstico*, lo cual lo conduciría a conocer y manejar este instrumento del desarrollo municipal (Perdomo et al., 2023).

Uno de los mayores retos en función del TCI consiste en articular de manera sincronizada los intereses nacionales y locales y compatibilizar las competencias del Consejo Popular y la circunscripción en la promoción del desarrollo a través de los proyectos comunitarios. Pero es imprescindible el conocimiento situado que proveen los Centros Universitarios Municipales y las Universidades.

Hoy las ciencias sociales cubanas muestran importantes resultados, una acumulación de saberes e innovaciones que permiten explicar las realidades complejas de los barrios, proponer las articulaciones y fundamentar diversas conceptualizaciones sobre la praxis del trabajo comunitario y el desarrollo local. Ello implica generar sinergias a nivel de Consejos Populares y espacios de concertación de alianzas. De esta manera, el conoci-

miento científico se convierte en un resorte crucial para atenuar las carencias y estimular la creatividad y la innovación.

Durante el segundo semestre de 2021, la política social cubana se enfocó con mayor atención a las comunidades y grupos vulnerables. Se colocó al Trabajo Comunitario Integrado (TCI) en un lugar cimero de los procesos de intervención social, por lo que se evidencian experiencias de actuación de múltiples agentes sociales en estos contextos, bajo la dirección de las organizaciones políticas y de masas. Sin embargo, las observaciones realizadas durante la formación de posgrado en la que se inserta esta investigación/reflexión, permitieron advertir desarticulaciones, mal trabajo en los diagnósticos y enfoques asistencialistas en las intervenciones comunitarias; así como experiencias entendidas como trabajo comunitario integrado que en realidad no buscan generar una estrategia integral comunitaria, sino entre actores y dimensiones de la realidad concretas (Perdomo et al., 2023).

En este sentido, los Grupos de Trabajo Comunitario Integrado, liderados por los delegados, tienen un papel importante en la gestión comunitaria de las experiencias de intervención. Lo anterior implica retos para la preparación de estos grupos ante la complejidad comunitaria. Dicha preparación debe dotar de conocimientos y desarrollar habilidades para que las personas puedan desempeñar consecuentemente su rol en el quehacer comunitario. Por ende, debe existir una adecuada preparación de los miembros que brinden las oportunidades para eliminar por ellos mismos obstáculos y tensiones que impactan en la calidad de vida, aprovechando al máximo las potencialidades locales (Perdomo et al., 2023).

Para lograr la garantía de un Trabajo Comunitario Integrado acertado y liderado por el delegado, se debe potenciar

la conciencia crítica y generar espacios de reflexión sobre las contradicciones fundamentales de la realidad, este es uno de los mayores retos que se pueden identificar en la sociedad cubana actual. Esto se concreta en acciones encaminadas a propiciar un desarrollo de la conciencia crítica de los miembros de una comunidad, de resolver sus problemas económicos, sociales, culturales y humanos desde la base, con esfuerzo propio, sin manipulaciones o imposiciones externas, de manera horizontal, sin necesidad de políticas centralizadas o verticales y propiciar así mismo la autogestión comunitaria (Nodal, 2013).

Respecto a la estrecha relación que debe existir entre Trabajo Comunitario Integrado en la que el delegado funge como el coordinador y la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM), documento que sintetiza la línea de la política de desarrollo a escala territorial en los municipios cubanos, especialistas del Centro de Estudios Comunitarios de la Universidad Central de Las Villas (Cuba) apuntan que:

El trabajo comunitario integrado es el método de trabajo del Gobierno, y lo comunitario debe constituirse en un eje transversal de la Estrategia de Desarrollo Municipal liderada por el Gobierno y aprobada por la Asamblea Municipal del Poder Popular, donde están representados todos los sectores de la población en el accionar de sus delegados electos, pero la situación determinada refleja que hay fisuras en su preparación en este importante aspecto (Rodríguez, Garcés y Ramos, 2021).

A lo escrito se añade que hoy el Trabajo Comunitario Integrado (TCI) es la herramienta más importante que tiene el delegado para lograr articulaciones y buscar soluciones a los problemas locales. Como parte del proceso de actualización de la política

económica y social en el país y la influencia de la concepción de Gestión de Gobierno basada en Ciencia e Innovación que promueve el Presidente Miguel Díaz-Canel Bermúdez (Díaz-Canel y Fernández, 2020), se han generado nuevas metodologías conformes a los cambios en la estructura gubernamental y política, acontecidos durante la última década.

En este sentido, en marzo de 2023 el presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó, mediante el Acuerdo 518, la «Metodología para el desarrollo del TCI desde las Circunscripciones» (ANPP, 2023), a partir de las experiencias de todo el país, tras desarrollar una labor de consulta con expertos y actores de experiencia en la actividad. Esta metodología reconoce, en su marco normativo, al Trabajo Comunitario Integrado (TCI) como «método impulsado desde la circunscripción, para cohesionar a la comunidad, en la formación de valores patrióticos y éticos, y buscar soluciones propias a situaciones existentes, sin suplantar el papel de las organizaciones que allí actúan» (ANPP, 2023, p. 3). El Trabajo Comunitario Integrado (TCI) se orienta a:

- Organizar y movilizar a la comunidad, propiciar su participación en la identificación de los problemas, toma de decisiones, elaboración y ejecución de soluciones a problemas y respuestas a dichos problemas y necesidades de la propia comunidad, el mejoramiento de la calidad de vida, el progreso propio y de la sociedad en general, a partir de sus propios recursos materiales, humanos y espirituales.

- Desarrollar relaciones de colaboración y ayuda mutua entre sus miembros; entre distintas comunidades y entre la comunidad y la sociedad en general. Debe propiciar relaciones de cooperación y unidad.

– Reforzar el sentimiento de identidad cultural como vía de valoración y apropiación de lo universal, lo nacional y lo local, frente a las tendencias globalizadoras.

– Propiciar la expresión e intercambio de ideas y opiniones entre los miembros de la comunidad, favoreciendo la comprensión y explicación de la situación actual y perspectiva de su comunidad y del país, así como la importancia del papel de cada uno en su desarrollo.

– Crear expectativas positivas y objetivas de desarrollo social y personal que contribuyan al bienestar y equilibrio emocional de las personas que residen en la comunidad, así como de los diversos grupos sociales que en ella conviven como factor que impulse su participación social (ANPP, 2023, p. 3).

La estructura del Trabajo Comunitario Integrado, definida por la metodología citada, ubica entre los principales agentes del proceso a los delegados de circunscripción, quienes coordinan el grupo de Trabajo Comunitario Integrado (TCI) a escala de la circunscripción. Por su parte, se reconocen estrechas implicaciones de estos grupos en las comunidades con el Grupo Asesor para el TCI a escala municipal, a escala de los Consejos Populares y con la debida fiscalización y seguimiento de la dirección de las Asambleas Municipales del Poder Popular.

Desde los enfoques multiactoral y multinivel, la construcción de la relación entre el desarrollo cultural comunitario y el trabajo comunitario, ha comenzado a ser introducido en los debates científicos y gubernamentales en la provincia de Santiago de Cuba. Lo escrito es una experiencia avalada por investigaciones realizadas y sus resultados comienzan a ser situados en el departamento independiente, en las Asambleas Municipales y en los Consejos Populares. Con ello se ha iniciado un proceso de enriquecimiento y perfeccionamiento del método de

trabajo; los rostros, las voces y las culturas de los barrios desde el capital cultural y el capital simbólico, han comenzado a ser manejados e internalizados por los actores comunitarios.

### Conclusiones

El desarrollo cultural comunitario es uno de los conceptos de mayor uso por las investigaciones sociales en Cuba y, de manera significativa, desde el programa de maestría en Desarrollo Cultural Comunitario con sede en el CESCO. Se han realizado sistematizaciones, las que brindan herramientas valiosas para los análisis de los procesos socioculturales. La lectura de los principales trabajos permitió advertir consensos en cuanto a su definición, enfoques y principios y ha condicionado la elaboración de agendas temáticas, la cual ha consolidado el papel de la cultura y sus estructuras para explicar las dinámicas sociales.

El trabajo comunitario integrado ha hallado en el desarrollo cultural comunitario elementos culturales y de políticas para establecer alianzas estratégicas al identificar puntos en común referidos a la identidad cultural, capital cultural y simbólico, liderazgo, participación, entre otros. Ello ha posibilitado defender la idea de que el TCI es también un instrumento de las instituciones culturales y que su interrelación es condición para el fomento de alianzas a nivel de Consejo Popular; hay conexiones que influyen en la efectividad del trabajo comunitario, y viceversa.

Las experiencias acumuladas permiten sostener que el mayor reto del TCI está en lograr que las voces y propuestas que provienen de las comunidades, sus estructuras y redes de apoyos, formen parte de las narrativas y acciones derivadas de las Asambleas Municipales del Poder Popular. Los diálogos

multiactoral y multinivel son enfoques utilizados en el ámbito de la participación comunitaria y la toma de decisiones, entre la academia, las políticas y las comunidades en torno a procesos de participación para el logro de un desarrollo más inclusivo. Se ha mostrado las diversas formas en que se han articulado la investigación social, el conocimiento situado y la toma de decisiones y los grandes desafíos que enfrenta el TCI en su articulación con el DCC. Se aporta una visión innovadora sobre un proceso altamente complejo para las políticas sociales.

#### Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ, FIDEL; MESA, JORGE Y TROCHE, MARÍA: *La dimensión cultural del desarrollo*, Editorial PUBLICIA, 2016.

ANPP: *Metodología para el desarrollo del Trabajo Comunitario Integrado desde las circunscripciones*, Ediciones del Consejo de Estado, La Habana, 2023.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA: Editora Política, La Habana, 2019.

BIANCO, GERMÁN Y MARTÍNEZ, ALICIA DE LA C.: *Trabajo social y autonomía cultural comunitaria*, Editorial ESPACIO, 2007.

CASTILLO, YANDER: *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, 2020.

CASTILLO, YANDER Y MARTÍNEZ, ALICIA DE LA C.: «Dialógica social sobre problemas públicos y desarrollo sociocultural comunitario. Sistematización de una experiencia en Cuba», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 10(1), 2022, pp. 330-346.

CASTILLO, YANDER; MARTÍNEZ, ALICIA DE LA C.; VILLALÓN, GIOVANNI; MUÑIZ, VIVIANA; RAMÍREZ, JUAN; DELGADO, ALISA N. Y EXPÓSITO, ELPIDIO: «Investigar sobre comunicación en Cuba: contribuciones del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños», *Santiago* (Número Especial), 2022, pp. 284-301.

CONSEJO DE MINISTROS DE LA REPÚBLICA DE CUBA: Decreto 33 Para la gestión estratégica del desarrollo local, *Gaceta Oficial de la República*, Edición Ordinaria, no. 40, 2021.

DÍAZ-CANEL, MIGUEL Y FERNÁNDEZ, AURORA: «Gestión de gobierno, educación superior, ciencia, innovación y desarrollo local», *Retos de la Dirección*, 14(2), 2020, pp. 5-32, [http://scielo.sld/scielo.php?script=sci\\_artex&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld/scielo.php?script=sci_artex&lng=es&tlng=es)

DRAKE, BEATRIZ: «Televisión local y desarrollo cultural en el contexto municipal cubano», *Alcance*, 8(20), 2019, pp. 40-51.

\_\_\_\_\_ : «La investigación sobre desarrollo cultural comunitario en Cuba: una mirada a sus aportes y desafíos», *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e intervención social*, (34), 2022, pp. 153-176, doi: 10.25100/prts.v0i34.11565

GALLARDO, YURIETH; TABERNILLA, ODALIS; ALARCÓN, DAMARIS Y FIGUEREDO, ROBERTO: «El trabajo comunitario integrado para revertir la situación epidemiológica en Granma», *Multimed*, 22(2), 2018, pp. 489-500, <https://revmultimed.sld.cu/index.php/mtm/article/view/854>

GÓNGORA, ALEXIS Y LABRADA, ELOY: «El Trabajo Comunitario Integrado como método de trabajo e investigación en la Animación Sociocultural», *quadernsanimacio.net*, (15), 2012, pp. 1-12, <http://quadernsanimacio.net/ANTERIORES/quince/trabajocomunitario.pdf>

GONZÁLEZ, MARICELA Y GARCÍA, ANA ISABEL: «Propuesta para medir la participación de actores en la gestión del desarrollo local sostenible», *Coodes*, 9(3), 2021, pp. 764-786, <https://coodes.upr.edu/cu/index.php/coodes/article/view/451>

HERNÁNDEZ, LEOPOLDO: Concepción sociocultural de la gestión participativa de los grupos de Trabajo Comunitario Integrado, Tesis de doctorado, Universidad de Oriente, 2009.

JULIÁ, HILDA: *La concepción cultural en los procesos del desarrollo local y comunitario*, PADIT, 2019.

MACÍAS, RAFAELA: *Factores Culturales y Desarrollo Cultural Comunitario. Reflexiones desde la Práctica*, 2010, <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011c/985/985.zip>

MARTÍNEZ, ALICIA DE LA C. ET AL.: «Modelos y enfoques sobre el trabajo comunitario y las prácticas del servicio social universitario», en Illescas, Idalia y Rosas, Marcela (coords.): *Cultura alimentaria: Nutrición y salud en el mercado «La Roton-da»*, Facultad de Nutrición, Campus Xalapa, Universidad Veracruzana, 2014.

MARTÍNEZ, ALICIA DE LA C. Y EXPÓSITO, ELPIDIO: «La gestión cultural en las instituciones culturales urbanas», *Santiago*, (125), 2011, pp. 33-55.

---

\_\_\_\_\_ : «El enfoque micro sociológico en los estudios del desarrollo local», *Santiago*, (137), 2015, pp. 625-644.

---

\_\_\_\_\_ : «Cultura, mecenazgo y Desarrollo Local», *Revista Regional de Trabajo Social*, Uruguay, 31(3), 2017, pp. 70-78.

MARTÍNEZ, ALICIA DE LA C; EXPÓSITO, ELPIDIO; ILLESCAS, IDALIA Y BENÍTEZ, ELENA: «La cartografía cultural participativa y las políticas locales para la cultura y la creatividad», *Interconectando saberes*, 2(4), Xalapa, México, 2017, pp. 1-13.

MARTÍNEZ, ALICIA DE LA C. ET. AL.: El desarrollo cultural comunitario, teoría y prácticas para la transformación, Informe Presentado al Premio Anual de la Academia de Ciencias de Cuba 2019, Universidad de Oriente.

PADIT: *Herramienta IDT (Índice de Desarrollo Territorial)*, 2019a.

\_\_\_\_\_: *Pasos metodológicos para desarrollar el trabajo comunitario*, 2019b.

\_\_\_\_\_: *Guía rápida de sistematización para decisores territoriales*, 2019c.

PCC: *Plan Nacional de Desarrollo hasta el 2030*, <http://www.cubadebate.cu/wp-Content/uploads/2016/05/ConceptualizacionModeloEconomico-Social-Cubano-Desarrollo-Socialista.pdf>

\_\_\_\_\_: *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, Ediciones del Consejo de Estado, La Habana, 2021.

\_\_\_\_\_: *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026*, Ediciones del Consejo de Estado, La Habana, 2021.

PERDOMO, ANIUSKA; MARTÍNEZ, ALICIA DE LA C. Y EXPÓSITO, ELPIDIO: «El trabajo comunitario integrado y las estrategias de desarrollo territorial. Reflexiones», *Boletín Digital GUCID*, XII (84), 2023, pp. 7-20.

- REYES, ÁNGEL Y GÓNGORA, ALEXIS: «El trabajo comunitario integrado: su aplicación en el trabajo social», *Humanismo y Trabajo Social*, (9), 2010, pp. 171-189, <https://buleria.unileon.es/handle/10612/3253>
- RODRÍGUEZ, CARMEN ROSA; GARCÉS, ROBERTO; Y RAMOS, MARÍA DEL CARMEN: «Sistematización del trabajo comunitario integrado en zonas rurales montañosas del municipio de Remedios», *Márgenes*, 9(3), 2021, pp. 125-142, <http://revistas.uniss.edu.cu/index.php/margenes/issue/view/1196>
- RODRÍGUEZ-SÁNCHEZ, ROSILEMA Y ROJAS-ALCINA, MERCEDES DEL CARMEN: «El trabajo comunitario integrado como herramienta en la transformación de las comunidades», *Revista Transdisciplinaria de Estudios Sociales y Tecnológicos*, 1(3), 2021, pp. 26-33, <https://doi.org/10.58594/rtest.v1i3.24>
- VARELA-MORENO, AILIN: Trabajo Comunitario Integrado y Estrategia de Desarrollo Municipal de Palma Soriano: su articulación desde la perspectiva socio cultural, Tesis de maestría, Universidad de Oriente, 2023.
- ZABALA, MARÍA DEL CARMEN Y DÍAZ, DANAY: «¿Hacia quiénes se dirigen las políticas sociales? Diálogos multidisciplinares e interinstitucionales», en Zabala, María del Carmen; Palma, Irene y López, Alejandro (coords.): *Diálogos academia/políticas*, Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogo academia y política», no. 4, agosto, 2022, pp. 11-18, <https://www.clacso.org/boletin-4-dialogos-academia-politicas/>

## **Estrategia de Desarrollo Municipal: fomento desde el diálogo participativo local**

María Roxana Solórzano Benítez

Anselmo Breto Vázquez

Ada Guzón Campo Redondo

Wilder González Toirac

### Introducción

En el contexto actual de desarrollo local, la participación ciudadana se erige como un pilar fundamental para lograr políticas más inclusivas y sostenibles. Este artículo se enfoca en examinar y promover una estrategia específica de desarrollo municipal mediante la implementación del diálogo participativo. La necesidad de fortalecer la gobernanza local y garantizar la representación efectiva de las voces ciudadanas en la toma de decisiones sobre el desarrollo se vuelve crucial en este análisis. A través de un enfoque cualitativo que incorpora entrevistas, grupos focales y análisis documental, este estudio se propone identificar los desafíos y oportunidades específicos que caracterizan la realidad local. Los resultados preliminares sugieren que el diálogo participativo no solo facilita la construcción de consensos, sino que también contribuye a la formulación de políticas más adaptadas a las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

Este artículo aboga por la integración efectiva de procesos participativos en la planificación y ejecución de estrategias de desarrollo municipal, destacando la importancia de adaptar

estas estrategias al contexto local para lograr un desarrollo más sostenible y en armonía con las expectativas de las comunidades.

### Participación y políticas participativas más allá de la investigación

Más allá de los aportes teóricos a los marcos conceptuales sobre participación, el enfoque metodológico convencional de las Ciencias Sociales ha evidenciado una carencia de elementos participativos. Esta deficiencia ha debilitado los procesos de retroalimentación y validación, limitando su capacidad para comprender a fondo los problemas sociales. No obstante, en las últimas décadas, han surgido diversos métodos de investigación participativa con el potencial de superar algunas de las limitaciones señaladas, ofreciendo así nuevas perspectivas y soluciones, como mencionan Durston y Miranda (2002).

En el ámbito del debate sobre políticas públicas, es innegable que la sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo radica en la participación activa e involucramiento de diversos actores en los procesos de toma de decisiones. Para lograr una gestión estatal eficaz, es crucial obtener el consenso y la participación de las partes interesadas, mediante el fomento de instancias que fortalezcan la confianza entre el gobierno y la sociedad civil, y ampliando así las oportunidades de cooperación y coordinación.

En este contexto, la Investigación-Acción-Participativa (IAP) emerge como una contribución fundamental para la formación de sujetos activos en el desarrollo. Esta metodología presupone la creación de un sujeto colectivo, con la capacidad de intervenir de manera protagonista en la resolución de sus propias inquietudes. Al facilitar una mayor retroalimentación entre realidades complejas, especialmente entre el Estado y la sociedad

civil, la IAP puede estimular procesos de desarrollo basados en las capacidades locales, y mejorar tanto el diseño como la corrección de diversos programas de intervención (Durston y Miranda, 2002).

A partir de estas cuestiones, Sotolongo y Delgado (2006) plantean algunas posibles respuestas organizativas, entre ellas:

– Una orientación hacia formas mixtas organizativas de la indagación social, más colectivas y orientadas hacia la conformación de equipos de investigadores, integrados por una parte por aquellos más proclives a la labor de conceptualización teórico-social como por los más inclinados a la labor de descripción empírico-social, y que persiguen objetivos de indagación comunes.

– Una orientación hacia formas participativas de implementación de la investigación social, orientadas a –e involucradas con– una investigación en y dentro de las propias realidades sociales a investigar, en el seno de las comunidades sociales que se investigan, dondequiera que estén.

– Una orientación hacia formas transformadoras de vehiculización de la indagación social, enfocada en promover el cambio social desde las bases, en lugar de imponer diseños desde arriba.

– Una orientación hacia metodologías cualitativas, que no se opongan a las cuantitativas, y que faciliten la investigación de la vida cotidiana y las prácticas colectivas características de las personas.

En 1969, Arnstein propuso la *Escalera de Participación Ciudadana*, un modelo que clasifica diversos niveles de participación ciudadana, desde la manipulación hasta el control ciudadano, resaltando la importancia de la inclusión genuina y el poder

decisivo de la comunidad en procesos participativos (Arnstein, 1969).

En su obra *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance* (2001), Fung y Wright exploran la idea de democracia profunda y presentan propuestas innovadoras sobre cómo potenciar la participación ciudadana. Abogan por estructuras participativas que permitan a la comunidad influir directamente en las decisiones (Fung & Wright, 2001).

El trabajo de Innes y Booher, *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy* (2010), destaca la importancia de abordar la complejidad en la planificación participativa. Introducen la noción de racionalidad colaborativa, proponiendo enfoques para la toma de decisiones en contextos complejos (Innes & Booher, 2010).

Rowe y Frewer, en su artículo *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation* (2000), proporcionan un marco para evaluar métodos de participación pública. Destacan la necesidad de evaluar la efectividad y legitimidad de los procesos participativos para mejorar la calidad de la toma de decisiones (Rowe & Frewer, 2000).

En el ámbito del desarrollo local, según Breto, González y Solórzano (2023), la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) se presenta como una herramienta fundamental para promover el crecimiento sostenible de comunidades específicas. Diseñada meticulosamente, esta estrategia busca no solo impulsar el desarrollo económico, sino también mejorar el tejido social dentro de la jurisdicción municipal. En este marco estratégico, las políticas públicas locales tienen un lugar esencial al implementar medidas concretas para abordar desafíos particulares.

En la actual coyuntura cubana, los municipios desempeñan un papel crucial respaldado por las disposiciones de la Cons-

titución de la República de Cuba (2019). La autonomía municipal, enunciada en los artículos 168 y 169, otorga un mayor protagonismo a estas entidades, promoviendo un modelo de desarrollo basado en la autogestión local. Este cambio constitucional ha elevado la importancia de las (EDM), concebidas como herramientas esenciales para impulsar el desarrollo sostenible en los municipios cubanos. Guiadas por la necesidad de planificar integralmente, estas abordan diversos aspectos que influyen en el bienestar de la población y en la preservación del medio ambiente. Este enfoque de planificación local busca asegurar la equidad, la participación ciudadana y el uso sostenible de los recursos, alineándose con los principios establecidos en la nueva Constitución. En este contexto, el municipio emerge como el escenario principal donde convergen procesos y acciones clave, albergando comunidades y barrios fundamentales en la dinámica social y económica. Con el gobierno local coordinando el desarrollo territorial y los actores responsables de servicios públicos, la población adquiere un papel central como destinataria y beneficiaria de las iniciativas orientadas a promover la prosperidad.

Contreras (2002-2003) sostiene que la participación en el proceso de planificación a nivel micro-regional o local es fundamental, ya que permite la sustentabilidad a largo plazo de las soluciones implementadas para mejorar las condiciones de vida de los grupos involucrados. De manera similar, Lewin (1948) describe el proceso de diseño e implementación de una estrategia de (IAP) como un ciclo que implica la identificación de una idea general, reconocimiento de la situación, planificación general, desarrollo de la primera fase de la acción, implementación, evaluación y revisión del plan general. Lewin propone que este ciclo se repita mediante un bucle de la espiral para desarrollar

las fases subsiguientes de la acción, implementarlas, evaluar el proceso y revisar el plan general.

La relevancia de las (EDM) como herramienta esencial se fundamenta en los principios delineados en la Guía metodológica para su elaboración, iniciada en 2013 por el Centro de Desarrollo Local y Comunitario y aprobada por el Ministerio de Economía y Planificación de Cuba en 2019, según Castro (2019). Esta guía establece que la EDM traza la ruta del desarrollo municipal en diversas etapas, definiendo metas a partir de decisiones políticas. Asimismo, abarca tanto actividades de interés supramunicipal como aquellas vinculadas a los potenciales y capacidades internas capaces de responder directamente a las demandas y expectativas de la población local.

#### Metodología para el diálogo multiactor y multinivel en el municipio Habana del Este

La construcción de las Estrategias de Desarrollo Municipal se articula mediante el diálogo participativo local, permite articular los actores del territorio en función de la representación de sus intereses sobre el consenso. A continuación, se describen los principales hitos de este proceso tomando como estudio de caso el municipio La Habana del Este.

Los actores del desarrollo local, en el contexto de la construcción del diálogo participativo para una Estrategia de Desarrollo Municipal, engloban a diversos agentes involucrados en la vida comunitaria. Estos van más allá de las instituciones gubernamentales, pues incluye a la sociedad civil, empresarios locales, líderes comunitarios y ciudadanos en general. Su papel es fundamental en la articulación de visiones, intereses y necesidades, promoviendo la inclusividad y representación de todas las voces. La construcción de un diálogo participativo efectivo

implica reconocer y valorar la diversidad de perspectivas, para así fomentar la colaboración entre los diferentes actores. La participación activa de estos agentes del desarrollo local no solo enriquece la identificación de problemáticas y potencialidades, sino que también fortalece el sentido de pertenencia y responsabilidad compartida en la planificación y ejecución de la Estrategia de Desarrollo Municipal.

¿Cuáles fueron los actores que participan en el diálogo y sus principales posicionamientos sobre el problema?

– Representantes de la Asamblea Municipal del Poder Popular/Comisiones de trabajo/Consejos Populares/Circunscripción/electores

– Representantes de Consejo de la Administración municipal

– Representantes de Consejo Técnico Asesor/Academia/ Expertos

– Representantes de la Dirección de Desarrollo Territorial

– Representantes de Organizaciones Políticas

– Representantes de Formas de Gestión no estatal

– Representantes de Sistema empresarial estatal

– Miembros del tejido productivo

– Miembros de la sociedad civil: tercer sector/organizaciones comunitarias/proyectos/organizaciones religiosas/culturales/campesinas/Cooperación/ONG

– Representantes de residentes/población de tránsito

El contexto del diálogo se refiere al entorno y las circunstancias que rodean y dan forma a las interacciones comunicativas entre diferentes partes o actores. En el ámbito de la construcción de las Estrategias de Desarrollo Municipal y la promoción del diálogo participativo, el contexto incluye factores como el marco legal y político, las características socioeconómicas del municipio, la diversidad cultural, las dinámicas sociales y las

condiciones ambientales. Comprender el contexto del diálogo es esencial para adaptar y diseñar estrategias efectivas, ya que influye en la manera en que se perciben y abordan los desafíos locales, así como en la forma en que se gestionan las relaciones entre los diversos actores involucrados. La consideración cuidadosa del contexto proporciona el fundamento necesario para la creación de un diálogo participativo significativo y la implementación de políticas de desarrollo que sean pertinentes y eficaces en el contexto específico del municipio.

Por otra parte, la metodología empleada para el diálogo participativo se refiere al conjunto estructurado de enfoques, técnicas y procesos utilizados para facilitar la interacción y la colaboración entre diferentes partes interesadas durante el proceso de diálogo. Este enfoque metodológico busca asegurar la participación equitativa y efectiva de los actores involucrados, fomentando la expresión abierta de sus perspectivas, necesidades y aspiraciones. Entre las metodologías comunes se incluyen la realización de talleres participativos, grupos focales, encuestas, entrevistas, mesas redondas y otras herramientas que promueven la discusión abierta y la toma de decisiones conjunta. La metodología del diálogo participativo se adapta a las características específicas del contexto local y a los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Municipal, con el propósito de crear un espacio inclusivo donde se puedan identificar y abordar los desafíos, así como diseñar soluciones que reflejen las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

La metodología empleada, conocida como *Tecnología de Espacio Abierto*, se distingue por su diseño innovador que permite a grupos, ya sean grandes o pequeños, autoorganizarse eficazmente para abordar cuestiones complejas en un breve período de tiempo. En este enfoque, los participantes tienen la

oportunidad de elaborar y dirigir su propia agenda de sesiones de trabajo paralelas, enfocadas en un tema central de importancia estratégica. La preparación de la sala se realiza con un círculo de sillas en el centro, letras o números que indican los lugares de la reunión, y paredes designadas para la agenda y los resultados de las sesiones de diálogo.

Los pasos de esta metodología son estructurados para fomentar la participación activa y la colaboración: se forma un círculo para evitar jerarquías, el organizador da la bienvenida al grupo y presenta el proceso, recogiendo las inquietudes de los participantes. Los problemas se fijan en la pared, y los participantes eligen hora y lugar para reunirse. Durante las sesiones de diálogo, los participantes toman nota de los problemas, y los sistematizadores capturan los puntos importantes, publicando los informes en la pared. La reunión concluye con una fase de planificación de acción, donde el grupo traslada los problemas identificados a la realidad. La metodología culmina con un círculo cerrado donde se invita a los participantes a compartir comentarios, apreciaciones y compromisos emergentes del proceso, consolidando así una experiencia de diálogo participativo efectivo.

La metodología de *Tecnología de Espacio Abierto* se rige por cuatro principios fundamentales: cualquiera que venga es la persona indicada; cuando quiera que se comience es el momento correcto; lo que suceda es lo único que pudo haber sucedido; y cuando se termina, se termina. Además, se guía por la Ley de Dos Pies o la Ley de Movilidad, que establece que, si un participante siente que no está aprendiendo ni aportando, es su responsabilidad usar sus dos pies y buscar otro grupo donde pueda contribuir y aprender más.

La duración del *Espacio Abierto* puede variar según los objetivos: medio día para una lluvia de ideas rápida, un día para una discusión más profunda y planificación de pasos siguientes, dos días para una exploración exhaustiva del tema con planes de acción, y dos días y medio para incluir lluvias de ideas, planificación de acciones y la creación de un libro de procedimientos. Esta metodología es efectiva para grupos de alrededor de 30 personas y se recomienda, especialmente, cuando existen intereses fuertes y preguntas candentes que pueden ser abordados de manera clara y veloz. Sin embargo, es menos adecuada en situaciones de desinterés o falta de participación, así como cuando las preguntas o problemas son extremadamente complejos o cuando se busca transferir información específica.

En el análisis del diálogo participativo, se destaca la participación total de tres expertos en desarrollo local y educación popular, provenientes de instituciones clave como el Centro de Desarrollo Local y Comunitario perteneciente al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), el Centro de Desarrollo Local de Habana del Este, y miembros del Consejo Técnico Asesor. Estos expertos exhiben una diversidad socio-demográfica en términos de sus características personales y su procedencia institucional, contribuyendo así a una representación integral de perspectivas. La formación recibida por estos profesionales abarca tanto ámbitos nacionales como internacionales, focalizándose en temas cruciales como Educación Popular, Desarrollo Local y mediación de conflictos. Su sólida preparación se refleja en una experiencia previa considerable, mediante la conducción de más de 40 talleres en el municipio relacionados directamente con la construcción de la EDM. Este análisis subraya la importancia de contar con personas capacitadas y con experiencia para guiar de manera efectiva el diálogo

participativo, asegurando así la calidad y el impacto positivo de este proceso en la formulación de estrategias municipales.

En un diálogo participativo, los asistentes pueden asumir diversas opciones, influenciando el tono y la eficacia del intercambio. Las opciones constructivas incluyen ser oyente, expositor, crítico, propositivo, mediador de conflictos, replicar intervenciones, tener predisposición a la escucha, adoptar actitudes reconciliadoras y mostrar disposición a la integración de criterios colectivos. Estas actitudes promueven un intercambio enriquecedor y favorecen la colaboración y la construcción colectiva de soluciones.

Por otro lado, hay opciones que pueden obstaculizar el diálogo, como la catarsis, la desviación del tema, el posicionamiento de intereses propios o el interés por otras aristas planteadas de manera unilateral, así como la imposición de criterios sin considerar otras perspectivas. Estas actitudes, al no contribuir a la construcción colectiva, pueden generar tensiones y dificultar la consecución de objetivos compartidos.

Además, la capacidad de ofrecer contrapropuestas a las ideas presentadas por otros actores puede ser tanto constructiva como obstaculizadora, en dependencia de cómo se presente. En última instancia, la efectividad del diálogo radica en la combinación y el equilibrio de estas opciones, fomentando una participación activa y respetuosa, que propicie la generación de ideas y la toma de decisiones colectivas.

## Dinámicas de interacción

### *Principales consensos*

— *Identificación de necesidades prioritarias*: Los actores pueden acordar identificar las necesidades más urgentes y prioritarias

de la comunidad, como infraestructuras básicas, acceso a servicios públicos, empleo, educación, salud, seguridad, entre otros.

– *Participación ciudadana*: Pueden acordar la importancia de fomentar una participación activa y efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la implementación de la EDM. Esto implica promover mecanismos de consulta, audiencias públicas y espacios de diálogo que permitan la inclusión de diversas voces y perspectivas.

– *Desarrollo sostenible*: Los actores pueden consensuar en la importancia de promover un desarrollo sostenible que tenga en cuenta aspectos económicos, sociales y ambientales. Esto implica buscar un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la protección del medio ambiente.

– *Alianzas y colaboración*: Pueden acordar la necesidad de establecer alianzas y colaboraciones entre los diferentes actores para potenciar los recursos, conocimientos y experiencias en la implementación de la EDM. Esto implica promover la colaboración entre el sector público, privado y la sociedad civil.

– *Planificación a largo plazo*: Pueden consensuar en la importancia de una planificación estratégica a largo plazo, que trascienda los períodos de gobierno y establezca metas y objetivos para el desarrollo municipal.

– *Inclusión y equidad*: Los actores pueden acordar la importancia de promover la inclusión y la equidad en todas las acciones de la EDM, asegurando que todos los sectores de la población tengan acceso a oportunidades de desarrollo y se beneficien de las políticas implementadas.

– *Innovación y tecnología*: Pueden consensuar en la importancia de promover la innovación y la incorporación de tecnologías avanzadas en el desarrollo municipal, con el objetivo de mejo-

rar la eficiencia, la calidad de vida de los ciudadanos y la competitividad del tejido productivo local.

### *Principales disensos*

–*Prioridades y enfoques*: Cada actor puede tener diferentes perspectivas sobre las prioridades y enfoques que se deben adoptar en la EDM. Por ejemplo, los representantes de la Asamblea Municipal y los Consejos Populares pueden enfocarse en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, mientras que los representantes del sector empresarial pueden priorizar el crecimiento económico y la generación de empleo.

–*Distribución de recursos*: Los diferentes actores pueden tener discrepancias sobre la asignación y distribución de recursos para la implementación de la EDM. Por ejemplo, los representantes del tercer sector pueden solicitar una mayor asignación de recursos para programas sociales y comunitarios, mientras que los representantes del sector empresarial pueden abogar por inversiones en infraestructuras y desarrollo económico.

–*Regulaciones y burocracia*: Los actores pueden tener diferentes opiniones sobre la regulación y la burocracia que afecta al desarrollo municipal. Por ejemplo, los representantes del sector empresarial pueden considerar que las regulaciones son excesivas y dificultan la inversión y el crecimiento empresarial, mientras que los representantes del gobierno pueden argumentar que son necesarias para garantizar el orden y la protección de los intereses públicos.

–*Participación ciudadana*: Puede haber diferencias en cuanto al nivel de participación ciudadana que se debe promover en la construcción y ejecución de la EDM. Algunos actores pueden abogar por una participación ciudadana más amplia y directa,

mientras que otros pueden preferir un enfoque más representativo a través de los organismos y estructuras existentes.

– *Impacto ambiental*: Los diferentes actores pueden tener opiniones divergentes sobre el enfoque hacia la sostenibilidad ambiental en la EDM. Mientras que algunos actores pueden enfatizar la importancia de medidas para proteger el medio ambiente y adoptar prácticas sostenibles, otros pueden dar más prioridad al desarrollo económico sin tener en cuenta plenamente el impacto ambiental.

#### Observación de alianzas y coaliciones en los momentos de disensos

– *Identificación de intereses compartidos*: Aunque los actores puedan tener diferentes perspectivas y objetivos, es posible identificar áreas de interés común. Por ejemplo, tanto el sector empresarial como las organizaciones comunitarias pueden estar interesados en promover el desarrollo económico local. Identificar estos intereses compartidos puede ser el punto de partida para establecer alianzas y coaliciones.

– *Búsqueda de objetivos comunes*: A pesar de los desacuerdos, los actores pueden tener objetivos comunes en términos de desarrollo sostenible, calidad de vida de la población, equidad o bienestar social. Buscar esos objetivos comunes y trabajar en torno a ellos, puede facilitar la formación de alianzas y coaliciones para encontrar soluciones mutuamente beneficiosas.

– *Diálogo y negociación*: El diálogo abierto y la negociación son fundamentales para establecer alianzas y coaliciones. Los actores pueden buscar espacios de diálogo para entender las perspectivas y preocupaciones de los demás, y así encontrar puntos medios y soluciones que sean aceptables para todos.

– *Construcción de consensos parciales*: Es posible que no se logre un acuerdo total en todos los aspectos, pero las partes

pueden trabajar en la construcción de consensos parciales. Esto implica identificar áreas en las que es posible llegar a acuerdos y avanzar en ellas, dejando de lado temporalmente los puntos de mayor desacuerdo.

— *Participación de mediadores o facilitadores*: En casos de desacuerdos profundos, puede ser útil contar con la participación de mediadores o facilitadores imparciales. Estos actores externos pueden ayudar a facilitar el diálogo, promover el entendimiento mutuo y buscar soluciones que sean aceptables para todas las partes.

— *Fomento de la confianza*: La construcción de alianzas y coaliciones requiere confianza mutua entre los actores involucrados. Esto implica ser transparentes en el proceso de diálogo, cumplir con los compromisos adquiridos y promover la colaboración a largo plazo. El establecimiento de la confianza puede facilitar la búsqueda de soluciones conjuntas incluso en momentos de disenso.

#### Influencia de posiciones y condiciones diferentes<sup>94</sup>

— *Género*: La representación equitativa y la inclusión de las voces de mujeres y hombres en el diálogo son fundamentales. Las mujeres pueden aportar perspectivas y experiencias únicas en relación con temas como la equidad de género, la conciliación entre el trabajo y la vida familiar, y el empoderamiento económico de las mujeres.

— *Generaciones*: Las diferencias generacionales pueden llevar a enfoques y prioridades distintas en el desarrollo municipal. Los jóvenes pueden enfocarse en temas como la educación,

---

<sup>94</sup> Se refiere a posiciones y condiciones relacionadas con temas de género, etario-generacionales, raciales, clasistas, territoriales, político-institucionales, etc.

el empleo juvenil y la participación ciudadana, mientras que las generaciones mayores pueden tener mayor énfasis en temas como el bienestar social y la atención a las necesidades de los adultos mayores.

– *Raza*: La diversidad racial puede influir en las perspectivas sobre la discriminación, la igualdad de oportunidades y la inclusión. Es importante considerar las diferentes experiencias y desafíos que enfrentan las personas pertenecientes a distintos grupos raciales y étnicos en el desarrollo local.

– *Diferencia social*: Las diferencias sociales pueden influir en las demandas y prioridades de los actores. Los representantes de los sectores más desfavorecidos pueden enfocarse en la disminución de las condiciones de precariedad, el acceso a servicios básicos y la redistribución de recursos, mientras que los representantes de los sectores más beneficiados pueden priorizar el crecimiento económico y la inversión.

– *Territorio*: Las particularidades y necesidades de cada territorio pueden variar, lo que puede generar diferentes enfoques y demandas en el diálogo. Las zonas urbanas pueden centrarse en temas como el transporte, la vivienda y el desarrollo económico, mientras que las zonas rurales pueden priorizar la agricultura, la infraestructura rural y la protección del medio ambiente.

– *Político-institucional*: Las diferentes posiciones institucionales de los actores pueden influir en sus enfoques y propuestas en el diálogo. Es importante reconocer estas diferencias y trabajar para encontrar puntos de acuerdo y consensos a través del diálogo y la negociación.

Principales cambios observados a partir del diálogo respecto a:  
*Modificación en las formas iniciales de analizar el problema del desarrollo y sus causas*

—*Representantes de la Asamblea Municipal del Poder Popular/Comisiones de trabajo/Consejos Populares/Circunscripción/electores:* Pueden enfocarse en identificar las necesidades y demandas de la población local, así como en recopilar información sobre los problemas específicos que enfrentan en su vida cotidiana. Algunos problemas comunes pueden incluir la falta de servicios básicos y de oportunidades de empleo, la inseguridad, la calidad de vida, entre otros.

—*Representantes de Consejo de la Administración municipal:* Puede aportar información sobre las políticas y programas actuales implementados por el gobierno municipal y su impacto en el desarrollo local. Puede analizar las limitaciones y desafíos existentes en la gestión municipal, como la falta de recursos, la burocracia, la coordinación interinstitucional, entre otros.

—*Representantes de Consejo Técnico Asesor/Academia/Expertos:* Pueden proporcionar análisis y estudios técnicos sobre el desarrollo local, incluyendo aspectos económicos, sociales, ambientales y de infraestructura. Pueden identificar tendencias y desafíos futuros, así como las mejores prácticas y experiencias exitosas en otras localidades.

—*Representantes de la Dirección de Desarrollo Territorial:* Puede aportar conocimiento sobre el uso y planificación del territorio, la gestión del suelo, la infraestructura y el ordenamiento urbano. Puede analizar los impactos del crecimiento urbano y las políticas de desarrollo en la calidad de vida de la población y el medio ambiente.

—*Representantes de Organizaciones Políticas:* Pueden presentar perspectivas políticas sobre el desarrollo local y las prioridades

de quienes representan. Pueden destacar las políticas propuestas en sus plataformas y cómo se relacionan con las necesidades y demandas de la comunidad.

– *Representantes de Formas de Gestión no estatal/Sistema empresarial/Miembros del tejido Productivo*: Pueden analizar las oportunidades y desafíos del sector empresarial en el desarrollo local, como la generación de empleo, la inversión y la competitividad económica. Pueden identificar barreras y obstáculos para el desarrollo empresarial, como la falta de financiamiento, la burocracia, la falta de acceso a mercados, entre otros.

– *Representantes de miembros del tercer sector/organizaciones comunitarias/proyectos/organizaciones religiosas/culturales/campesinas/Cooperación/ONG*: Pueden aportar perspectivas desde el ámbito social y comunitario, destacando las necesidades y aspiraciones de los grupos más vulnerables y marginados. Pueden enfocarse en temas como la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y el desarrollo sostenible desde una perspectiva comunitaria.

– *Participación ciudadana*: Fomentar la participación activa de los residentes y la población de tránsito en el diálogo y la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo local. Esto implica brindar espacios para que expresen sus preocupaciones, necesidades y propuestas.

– *Identificación de problemas locales*: Permitir que los residentes y la población de tránsito compartan sus experiencias y conocimientos sobre los desafíos y problemas que enfrentan en su vida diaria en el municipio. Esto puede incluir problemas como la falta de empleo, acceso limitado a servicios básicos, infraestructuras deficientes, inseguridad, entre otros.

– *Experiencias y perspectivas locales*: Valorar y tener en cuenta las experiencias y perspectivas únicas de los residentes

y la población de tránsito, ya que pueden aportar información valiosa sobre el contexto social, cultural, económico y ambiental del municipio.

—*Identificación de causas subyacentes*: Explorar conjuntamente las causas subyacentes de los problemas identificados, considerando factores como la falta de inversión, la falta de oportunidades laborales, la exclusión social, la desigualdad, la falta de participación ciudadana, entre otros.

—*Análisis de impactos diferenciales*: Reconocer y abordar los impactos del desarrollo en grupos de residentes y población de tránsito, considerando aspectos como género, edad, etnia, clase social y ubicación geográfica. Esto implica identificar y abordar las desigualdades y brechas existentes en el acceso a oportunidades y servicios.

—*Retroalimentación y seguimiento*: Establecer mecanismos para recopilar la retroalimentación continua de los residentes y la población de tránsito, asegurando que sus voces sean escuchadas y consideradas en el proceso de implementación de la EDM. Esto implica mantener canales abiertos de comunicación y realizar seguimiento de las acciones emprendidas.

#### ***Modificación en las soluciones propuestas inicialmente:***

—*Integración de perspectivas*: Al contar con la participación de representantes de diferentes actores, se pueden incorporar perspectivas y enfoques diversos en la elaboración de soluciones. Esto asegura que las soluciones sean más inclusivas y consideren las necesidades y aspiraciones de todos los sectores de la comunidad.

—*Adaptación a contextos locales*: Las soluciones propuestas inicialmente pueden ser revisadas y adaptadas para tener en cuenta las características específicas del municipio y sus dis-

tintas circunscripciones. Cada zona puede presentar desafíos y oportunidades particulares, por lo que las soluciones deben ajustarse en consecuencia.

– *Enfoque integral*: Es importante considerar soluciones que aborden de manera integral los distintos aspectos del desarrollo local, como la promoción económica, la sostenibilidad ambiental, el bienestar social y la gobernanza efectiva. Esto implica buscar soluciones que tengan impactos positivos en múltiples áreas y fomenten un desarrollo equilibrado.

– *Alianzas y colaboración*: Los actores involucrados pueden identificar oportunidades para establecer alianzas y colaboraciones en la implementación de soluciones. Por ejemplo, la colaboración entre el sector empresarial y las organizaciones comunitarias puede generar iniciativas conjuntas que impulsen el desarrollo local de manera sostenible.

– *Innovación y aprendizaje*: Se puede fomentar la búsqueda de soluciones innovadoras y el aprendizaje continuo. Esto implica estar abiertos a nuevas ideas, experimentar con enfoques diferentes y aprender de las experiencias tanto dentro del municipio como de otros lugares.

– *Evaluación y seguimiento*: Es fundamental establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de las soluciones implementadas. Esto permite identificar si las soluciones están teniendo los resultados esperados, realizar ajustes en caso necesario y aprender de los éxitos y desafíos encontrados.

### Nuevas coaliciones o alianzas para el trabajo

Algunas posibles coaliciones y alianzas podrían ser:

– *Alianza entre los actores que se relacionan con la Asamblea Municipal del Poder Popular, los Consejos Populares y los electores*: para promover la participación ciudadana en la toma de deci-

siones, asegurando que las voces de los ciudadanos sean escuchadas y consideradas en la elaboración e implementación de la EDM.

— *Colaboración entre el Consejo de la Administración Municipal y la Dirección de Desarrollo Territorial*: estos actores pueden trabajar en conjunto para coordinar las acciones de planificación y ejecución de la EDM, asegurando una gestión eficiente de los recursos y una implementación coherente de las estrategias propuestas.

— *Alianza entre los miembros del Consejo Técnico Asesor, la Academia y los Expertos*: estos actores pueden contribuir con su experiencia y conocimientos técnicos en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo. Pueden ofrecer asesoramiento especializado, investigaciones y análisis para respaldar la toma de decisiones informada.

— *Colaboración entre organizaciones políticas y formas de gestión no estatal*: estas entidades pueden unirse para promover la participación activa del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo local. Pueden buscar oportunidades de colaboración en proyectos específicos y trabajar juntos para impulsar el crecimiento económico y el bienestar social.

— *Alianza entre el Sistema Empresarial y los miembros del tejido productivo*: estos actores pueden colaborar en iniciativas de desarrollo económico local, como la promoción de empresas locales, la creación de empleo y la diversificación económica. Pueden compartir recursos, conocimientos y buenas prácticas para impulsar la competitividad y el crecimiento sostenible.

— *Colaboración entre los miembros del tercer sector y los pobladores*: estos actores pueden unirse para promover el desarrollo comunitario, el fortalecimiento de capacidades y la atención de necesidades sociales específicas. Pueden trabajar juntos en pro-

yectos y programas que aborden desafíos como la educación, la salud, la vivienda y el bienestar de la comunidad.

### Resultados del diálogo

- Acuerdos
- Relatoría
- Formulación de políticas, programas, proyectos
- Plan de acciones
- Plan de trabajo
- Nuevos espacios de diálogos
- Valoración sobre la pertinencia, actualidad, contextualización, calidad, e innovación de las propuestas

Como resultado fundamental de los procesos de diálogos se ha actualizado la Estrategia de Desarrollo Municipal de la Habana del Este con cinco Líneas Estratégicas del Desarrollo, en correspondencia por cada una las propuestas de Políticas Locales, Programas y Proyectos.

La Estrategia de Desarrollo Municipal es de vital importancia para cualquier municipio. Establece un plan de acción a largo plazo para el desarrollo económico, social y ambiental de la región, y se enfoca en identificar y priorizar las necesidades y oportunidades de la comunidad, lo que puede ser crucial para enfrentar los desafíos municipales como el deterioro de la infraestructura, la falta de servicios básicos, el desempleo, etc. Esta puede ayudar a abordar estos problemas, al establecer objetivos y prioridades claras para el crecimiento y desarrollo del municipio. Ello puede incluir la mejora de la infraestructura, el fomento del turismo, la promoción de la inversión y el desarrollo empresarial, y la mejora de la calidad de vida de la comunidad en general. Además, puede ser fundamental para asegurar la sostenibilidad a largo plazo del municipio. Esto

incluye la implementación de políticas, programas y proyectos. Su implementación bien planificada y ejecutada contribuye a abordar los desafíos actuales y futuros, promover el desarrollo económico y social, y mejorar la calidad de vida de la comunidad en general.

### Conclusiones

La teoría sobre diálogo participativo respalda la idea de su importancia para el desarrollo municipal sostenible. La interacción y colaboración directa entre la comunidad local y las autoridades municipales facilitan la identificación de necesidades y la creación de estrategias más efectivas. La Estrategia de Desarrollo Municipal debe ser adaptable y flexible para responder a cambios y dinámicas locales. Esto implica la capacidad de ajustarlas según la evolución de las circunstancias y las demandas de la comunidad.

A nivel práctico, se observa que el diálogo participativo fortalece la cohesión comunitaria y promueve un sentido de propiedad y responsabilidad compartida en el desarrollo local. La aplicación práctica de la estrategia ha demostrado ser efectiva para identificar problemas específicos a nivel municipal y, al mismo tiempo, encontrar soluciones realistas y viables. La participación activa de la comunidad en la planificación y ejecución de programas de desarrollo municipal conduce a una mayor eficiencia y eficacia, ya que las intervenciones están más alineadas con las necesidades y aspiraciones locales.

### Referencias bibliográficas

ARNSTEIN, SHERRY: «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 1969, pp. 216-224.

BRETO, ANSELMO; GONZÁLEZ, MARIO JOSÉ Y SOLÓRZANO, MARÍA ROXANA: «Elaboración de una política pública local sobre desarrollo sostenible de la franja litoral y su potencial turístico-recreativo en el municipio Habana del Este, 2023-2027», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 11 (Número Especial 3), 2023, pp. 84-100, <https://revistas.uh.cu/revflacso/article/view/7814>

CASTRO, MAYLIN ESTHER: «Las estrategias de desarrollo municipal, instrumento clave para la gestión local del patrimonio cultural», *Arquitectura y Urbanismo*, 41(3), septiembre-diciembre 2019, pp. 67-75.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA: Editora Política, La Habana, 2019.

CONTRERAS, RODOLFO: «La investigación-acción participativa, IAP: revisando sus metodologías y sus potencialidades», *Serie Políticas Sociales*, 2002-2003, <https://hdl.handle.net/11362/6024>.

DURSTON, JOHN Y MIRANDA FRANCISCA (comps.): Experiencias y metodología de la investigación participativa, *Serie Políticas Sociales*, División de Desarrollo Social, CEPAL, ONU, 2002.

FUNG, ARCHON Y WRIGHT, ERIK OLIN: «Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance», *Politics & Society*, 29(1), 2001, pp. 5-42.

INNES, YUDITH Y BOOHER, DAVID: *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Routledge, 2010.

LEWIN, KURT: *La resolución de los conflictos sociales. Trabajos seleccionados en la Dinámica de Grupo*, Gertrude W. Lewin (ed.), Nueva York, 1948.

ROWE, GENE Y FREWER, LYNN J.: «Public participation methods: A framework for evaluation», *Science, Technology & Human Values*, 25(1), 2000, pp. 3-29.

SOTOLONGO, PEDRO Y DELGADO, CARLOS: *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social: Hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*, 1ra. ed., CLACSO Libros, 2006.

# CUADERNOS ACADÉMICOS FILOSOFÍA

CUADERNOS ACADÉMICOS

Filosofía

## BREVE HISTORIA DE LA FILOSOFÍA



CUADERNOS ACADÉMICOS

Filosofía

## MARXISMO CRÍTICO



CUADERNOS ACADÉMICOS

Filosofía

## FILOSOFÍA DE LA COMUNICACIÓN



CUADERNOS ACADÉMICOS

Filosofía

## FILOSOFÍA Y REVOLUCIÓN CUBANA



## FICHAS DE AUTORES

### **Alfonso Rodríguez, Ada Caridad**

Profesora e investigadora del Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX). Vicepresidenta de la Sociedad Cubana Multidisciplinaria para el Estudio de la Sexualidad (SOCUMES). Tiene como principal línea de investigación la salud sexual y reproductiva.

Contacto: [ada@cenesex.cu](mailto:ada@cenesex.cu)

<https://orcid.org/0000-0002-2609-1495>

### **Barrios Tabares, Dariadna**

Licenciada en Psicología y Máster en Estudios de Población. Doctoranda en Ciencias Demográficas. Profesora del Programa FLACSO-Cuba y especialista del área de gestión cultural de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana. Participa como punto focal de género en proyectos de adaptación y mitigación al cambio climático para reducir las vulnerabilidades y aumentar la resiliencia en zonas costeras de Cuba, implementados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sus líneas de investigación van dirigidas a los estudios de población, cambio climático, gestión sociocultural y género.

Contacto: [dariadnabt@gmail.com](mailto:dariadnabt@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0000-7077-9839>

**Breto Vázquez, Anselmo**

Doctor en Ciencias Técnicas, Profesor Titular e Investigador Titular. Director de Desarrollo Territorial del Gobierno de La Habana. Actualmente es parte del Grupo de Expertos del Programa Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación «Desarrollo Local en Cuba» y está involucrado en la gestión de proyectos centrados en el desarrollo municipal, el desarrollo territorial inclusivo y la economía circular en La Habana. Sus últimas publicaciones incluyen temas como la elaboración de políticas públicas locales para el desarrollo sostenible, la gestión estratégica del desarrollo local y la promoción de un modelo de ciudad sostenible en La Habana.

Contacto: [anselmobreto@gmail.com](mailto:anselmobreto@gmail.com), [anselmo.breto@goblh.gob.cu](mailto:anselmo.breto@goblh.gob.cu)

<https://orcid.org/0009000411477741>

**Cano López, Ana María**

Psicóloga clínica. Profesora del Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX). Jefa del Proyecto Modelo para la atención integral al abuso sexual infantil y otras formas de maltrato en el Sistema Nacional de Salud. Sus principales líneas de investigación son: educación integral de la sexualidad y derechos sexuales y reproductivos.

Contacto: [ana.cano@cenesex.cu](mailto:ana.cano@cenesex.cu)

<https://orcid.org/0000-0001-9870-7394>

**Castillo Salina, Yander**

Doctor en Ciencias Sociológicas, Máster en Desarrollo Cultural Comunitario y Licenciado en Periodismo, por la Universidad de Oriente (Cuba). Actualmente es docente-investigador a tiempo completo del Departamento Académico de Comuni-

caciones, de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú) y profesor invitado del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo, Centro CLACSO de la Universidad de Oriente. Sus líneas de investigación son: construcción de políticas públicas, desarrollo cultural comunitario, relaciones entre agendas sociales, problemas públicos y opinión pública.

Contacto: [ycastillos@pucp.edu.pe](mailto:ycastillos@pucp.edu.pe)

<https://orcid.org/0000-0003-4149-5620>

### **Díaz Pérez, Danay**

Doctora en Ciencias Sociológicas. Licenciada y Máster en Sociología. Profesora Titular de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba). Pertenece al área de investigación Desigualdades sociales y políticas de equidad. Miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel»; de la Red de Política Social de la Universidad de La Habana, de la Red Nacional de Estudios sobre Cuidados y de la Red Cubana de Estudios Sociales del Trabajo. Sus principales líneas de investigación son: discapacidad, políticas sociales y desigualdades sociales.

Contacto: [danay.diaz84@gmail.com](mailto:danay.diaz84@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-9988-4314>

### **Díaz Fernández, Ileana**

Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana (UH). Coordinadora de la Red de Emprendimiento e Innovación de la UH. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: *Apuntes de política de fomento para la innovación* (2024); *Actores económicos no estatales ¿por la senda de la concep-*

*tualización?* y *El emprendimiento en Cuba. Aspectos conceptuales y prácticos*, ambas de 2023.

Contacto: [ilediazfernandez@gmail.com](mailto:ilediazfernandez@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-6310-2982>

### **Drake Tapia, Beatriz**

Doctora en Ciencias de la Comunicación, Máster en Ciencias de la Comunicación y Licenciada en Comunicación Social, ambas titulaciones por la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. Investigadora Auxiliar del Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello. Profesora Auxiliar en la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Habana. Miembro de la Red de Estudios de Identidad Cultural perteneciente a CLACSO y de otras asociaciones y grupos de trabajo, nacionales e internacionales. Ha dirigido varias investigaciones, las más recientes asociadas al Programa Sectorial de Ciencia, Tecnología e Innovación del MINCULT «Identidad Cultural Cubana, Latinoamericana y Caribeña». Trabaja como líneas de investigación: los procesos comunicativos y culturales en el espacio local; la gestión del desarrollo cultural comunitario; y las identidades culturales.

Contacto: [bety.drakegmail.com](mailto:bety.drakegmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-5521-2647>

### **Echarri Chávez, Maite**

Doctora en Ciencias Geográficas. Profesora Titular de la Facultad de Turismo de la Universidad de La Habana (UH). Secretaria del Consejo Científico de la Facultad de Turismo y Coordinadora de la Maestría en Gestión Turística. Es miembro de la Red de Innovación y Emprendimiento de la UH. Las líneas de investigación en las que participa se enfocan al análisis

del turismo, desde una perspectiva local, así como en la identificación de impactos derivados del emprendimiento privado en espacios turísticos cubanos. Forma parte del equipo que actualmente investiga la competitividad del destino Cuba, asociado al programa sectorial del Ministerio de Turismo (MINTUR).

Contacto: [echarrichavez@gmail.com](mailto:echarrichavez@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-1200-3562>

### **Escobedo Almeida, Ruth**

Licenciada en Sociología por la Facultad de Filosofía, Historia y Sociología de la Universidad de La Habana. Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Cuba en el área de investigación Desigualdades Sociales y Políticas de Equidad. Sus principales líneas de trabajo son: Sociología de la música; intersección de género y raza y análisis de los discursos musicales en el movimiento Hip Hop cubano.

Contacto: [escobedoalmeidaruth@gmail.com](mailto:escobedoalmeidaruth@gmail.com)

### **Ferreiro Fuentes, Yudith Laura**

Doctora en Ciencias Pedagógicas y Profesora Titular. Directora del Centro de Estudios de la Mujer de la Federación de Mujeres Cubanas. Especialista en temas relacionados con la perspectiva de género en procesos de desarrollo humanos y en estudios de la Familia como grupo social. Es miembro del Polo de Ciencias Sociales y Humanidades del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación y de la Red Cubana de Estudios sobre Cuidados.

Contacto: [yudithlaurafferreirofuentes@gmail.com](mailto:yudithlaurafferreirofuentes@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0001-6003-9466>

**Expósito García, Elpidio**

Doctor en Ciencias Económicas. Profesor Titular del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo, Centro CLACSO Universidad de Oriente. Miembro del Comité del programa doctoral en Ciencias Sociológicas, premio a la Excelencia por la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado (AUIP). Sus líneas de investigación son: desarrollo local y políticas sociales; estudios de los procesos socioculturales y gestión cultural.

Contacto: [elpidioexposito04@gmail.com](mailto:elpidioexposito04@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0001-9311-501>

**Franco Rodríguez, Mercedes del Carmen**

Doctora en Ciencias Económicas y Profesora Titular de la Facultad de Turismo de la Universidad de La Habana (UH). Se desempeña como Secretaría ejecutiva del Programa Nacional «Las Ciencias Sociales y las humanidades. Desafíos ante la estrategia de desarrollo de la sociedad cubana». Investiga en temas relacionados con el diseño de instrumentos para evaluar la competitividad turística, el emprendimiento y la innovación en el sector del turismo y el uso de técnicas econométricas. Se desempeña como profesora de las asignaturas: Emprendimientos turísticos, Economía Turística y Estadística Aplicada al turismo. Es miembro de la Red de Innovación y Emprendimiento de la UH.

Contacto: [mercedes.franco@ftur.uh.cu](mailto:mercedes.franco@ftur.uh.cu); [mechy.franco1971@gmail.com](mailto:mechy.franco1971@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0001-5029-165X>

**Fundora Nevot, Geydis Elena**

Profesora Titular y Doctora en Ciencias Sociológicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Programa Cuba, adscripta a la Universidad de La Habana. Docente, investigadora, consultora y asesora sobre desarrollo, desigualdades sociales, interseccionalidad y políticas públicas. Es Joven Asociada a la Academia de Ciencias de Cuba. Integrante del Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel» y de la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana.

Contacto: [geydis.flacso@gmail.com](mailto:geydis.flacso@gmail.com).

<https://orcid.org/0000-0001-8450-9936>

**González Toirac, Wilder**

Abogado. Miembro de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos y de la Unión Nacional de Juristas de Cuba. Ha realizado investigaciones en el ámbito de la Administración Pública. En 2021 presentó su tesis de maestría titulada «La gestoría al servicio del ciudadano, una propuesta para la Organización Nacional de Bufetes Colectivos». Además, ha investigado en el tema de la Mediación, la modernización de la Administración Pública, entre otros temas a fines. Actualmente se desempeña como director del Bufete Colectivo de Playa y trabaja en proyectos de creación de gestorías administrativas de conjunto con organizaciones españolas rectoras de esa actividad.

Contacto: [wivo9gonzalez@gmail.com](mailto:wivo9gonzalez@gmail.com), [wilder.gonzalez@lha.onbc.cu](mailto:wilder.gonzalez@lha.onbc.cu)

<https://orcid.org/0000-0003-2980-7142>

**Granadillo de la Torre, Mildrey**

Licenciada en Educación. Especialidad Matemática y Computación, por el Instituto Superior Pedagógico Enrique José Varona. Máster en Economía por la Universidad de La Habana. Viceministra Primera del Ministerio de Economía y Planificación, de la República de Cuba.

**Guzón Campo Redondo, Ada**

Directora Consejera de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Profesional destacada en el campo del urbanismo y la gestión pública. Con una sólida formación en Arquitectura con especialidad en Ordenamiento Territorial y Urbanismo, así como un Máster en Dirección y Gestión Pública Local, actualmente lidera el Centro de Desarrollo Local y Comunitario del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de Cuba.

Contacto: [ada@cedel.cu](mailto:ada@cedel.cu) / [guzonada@gmail.com](mailto:guzonada@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-6241-6760>

**Hidalgo López-Chávez, Vilma**

Licenciada en Psicología; Máster en Psicología Clínica y de la Salud y Doctora en Ciencias Psicológicas, titulaciones obtenidas por la Universidad de La Habana. Investigadora del Proyecto Zoe, sobre prevención del suicidio en grupos en situación de vulnerabilidad y coordinadora del Proyecto SAUSD, en Diagonía, España. Ha sido profesora Auxiliar de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Programa-Cuba, en el área de Desigualdades y políticas de equidad. Ha sido miembro de la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana y del Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel».

Contacto: [vilmaflacso@gmail.com](mailto:vilmaflacso@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-5596-4187>

**Jiménez Guethón, Reynaldo Miguel**

Doctor en Ciencias de la Educación; Máster en Gestión y Desarrollo de Cooperativas, por la Universidad de Sherbrooke (Québec) y en Desarrollo Social, por la Universidad de La Habana. Profesor Titular. Coordinador Académico de FLACSO-Programa Cuba. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel». Entre sus principales líneas de investigación se encuentran: desarrollo local y comunidades; desigualdades sociales y políticas de equidad; vivienda y hábitat; cooperativismo, ruralidad, economía social y solidaria.

Contacto: jimenezreynaldo59@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4450-445X>

**Martínez Tena, Alicia de la C.**

Doctora en Ciencias Filosóficas. Profesora Titular del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo, Centro CLACSO, Universidad de Oriente. Coordinadora del programa doctoral en Ciencias Sociológicas, premio a la Excelencia por la Asociación Universitaria Iberoamericana de Posgrado, 2022 (AUIP). Ha recibido premios de la Academia de Ciencias de Cuba 2012, 2016, 2019, 2022, entre otros reconocimientos a su producción científica. Experta del Programa Nacional Desarrollo Local.

Contacto: aliciadelacaridadmartineztena@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-2119-2286>

**Montejo Mendoza, Beatriz**

Licenciada en Psicología por la Universidad de La Habana. Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Cuba en el área de investigación Desigualdades Socia-

les y Políticas de Equidad. Sus principales líneas de investigación son: percepción de exclusión social e identidad cultural y percepción de las desigualdades económicas. Su última publicación es *El corazón de un proyecto. Identidad e inclusión en Pies de Ángeles* (2024).

Contacto: [bmmontejo89@gmail.com](mailto:bmmontejo89@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0008-0305-6006>

### **Morales Chuco, Elaine**

Doctora en Ciencias Psicológicas, Máster en Desarrollo Social (FLACSO-Cuba) y Licenciada en Psicología por la Universidad de la Habana. Graduada del Postítulo Internacional e Interdisciplinario en Población y Desarrollo Sustentable (Universidad de Chile, UNFPA) y del Diploma Superior en Juventudes: Desigualdades, Culturas y Políticas (Red de espacios de formación de CLACSO). Investigadora Titular; labora en el Instituto Juan Marinello, donde coordina el equipo de investigación y el Taller BIANUAL sobre Identidades, Culturas y Juventudes. Dirige el Programa Sectorial de Ciencia, Tecnología e Innovación del MINCULT «Identidad Cultural Cubana Latinoamericana y Caribeña», y la Red homónima adscrita a CLACSO. Profesora Titular; docente de pregrado y posgrado en la Facultad de Psicología de la UH. Miembro Titular de la Academia de Ciencias de Cuba.

Contacto: [elamorales66@gmail.com](mailto:elamorales66@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-1353-4429>

### **Muñoz Campos, Marta Rosa**

Directora del Programa FLACSO-Cuba. Profesora Titular de la Universidad de La Habana. Máster en Desarrollo Social. Doctora en Ciencias de la Educación. Experta en proyectos de

adaptación al cambio climático, percepción del riesgo por parte de las comunidades y resiliencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo Verde del Clima. Integra la Academia Internacional de Ciencias, Tecnología, Educación y Humanidades como Académico de Honor de la Red Iberoamericana de Medio Ambiente. Miembro del Grupo de Expertos del Programa Sectorial de Ciencias, Tecnologías e Innovación de Reducción Integrada del Riesgo de Desastres en Cuba; de la Red Iberoamericana de Medio Ambiente (REIMA) y del Comité Cubano MAB de la UNESCO (El Hombre y la Biosfera).

Contacto: martuly2@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7020-6635>

### **Nuñez Morales, Ileana**

Licenciada en Letras y Máster en Desarrollo Social. Profesora Instructora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba). Pertenece al área de investigación Desigualdades sociales y políticas de equidad. Coordinadora del Programa Sociocultural Comunitario de la Fundación Nicolás Guillén. Entre sus temas de investigación están la vulnerabilidad social desde una perspectiva interseccional y las desigualdades raciales. Es coordinadora del libro: *Horizontes de equidad. Entre los derechos de niñas, niños y adolescentes en Cuba* (2024).

Contacto: ileana.fng@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-5734-2042>

**Odriozola Guitart, Silvia**

Licenciada en Economía, Máster en Economía Internacional y Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Titular y Decana de la Facultad de Economía, de la Universidad de La Habana.

Contacto: [silviao@fec.uh.cu](mailto:silviao@fec.uh.cu)

<https://orcid.org/0003-2820-1201>

**Oliva Rodríguez, Mayelin**

Presidenta Nacional de la Asociación Cubana de Personas en situación de Discapacidad Intelectual (ACPDI).

Contacto: [acpdi.nacional@gmail.com](mailto:acpdi.nacional@gmail.com)

**Ortiz Betancourt, Leyner Javier**

Licenciado en Relaciones Internacionales. Máster en Historia Contemporánea. Profesor instructor del Programa FLACSO-Cuba. Entre sus líneas de investigación destacan: problemas étnico-nacionales en América Latina y Medio Oriente, teorías sobre los sistemas políticos, cambios socio-culturales en el siglo XXI y cambio climático y desarrollo en Cuba. Miembro del consejo editorial de la revista *La Tizza*. Entre sus últimos artículos destacan: Programa de Creación y Fortalecimiento de Capacidades para la Adaptación al Cambio Climático en zonas costeras de Cuba, a través de la Formación de formadores; Sistema de indicadores para el diseño y evaluación de proyectos para la adaptación al cambio climático en municipios costeros de La Habana y Las salvaguardas sociales y ambientales: contribuciones de FLACSO-Programa Cuba a la bioética, todas de 2023.

Contacto: [leynerjob@gmail.com](mailto:leynerjob@gmail.com)

<http://orcid.org/0000-0003-2839-661X>

**Palmero García, Yelene**

Licenciada en Sociología, especialista en Trabajo Social (Universidad de La Habana, 2006). Labora como Investigadora Agregada del Centro de Estudios de la Mujer de la Federación de Mujeres Cubanas. Ha participado como investigadora y asesora de proyectos nacionales e internacionales relacionados con las desigualdades de género, representaciones sociales, envejecimiento, políticas sociales, uso del tiempo y cuidados. Es autora y coautora de varias publicaciones (libros, artículos e informes de investigación) vinculadas a la temática de los cuidados. Integrante de la Red de Estudios de Población y miembro de la Red Cubana de Estudios sobre Cuidados.

Contacto: 0677yelepal@gmail.com

<http://orcid.org/0009-0004-4322-6664>

**Pañellas Álvarez, Daybel**

Doctora en Ciencias Psicológicas. Profesora Titular de la Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel»; de la Red de Políticas Sociales y de la Red de Emprendimiento e Innovación, ambas de la UH. Investiga temas relacionados con Identidades sociales y desigualdades. Entre sus últimas publicaciones se hallan: *Emprendimiento y Psicología. Voces protagonistas y Emprendimiento y vulnerabilidades*, ambas de 2024.

Contacto: arcangel@cubarte.cult.cu

<http://orcid.org/0003-0060-5571>

**Pelier Álvarez, Isys**

Licenciada en Psicología por la Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana, y Máster en Desarrollo Social.

Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Cuba en el área de investigación Desigualdades Sociales y Políticas de Equidad. Sus principales líneas de investigación son: infancias, adolescencias y juventudes en situación de vulnerabilidad; percepciones sociales de desigualdad e identidades raciales y culturales. Es coautora de los artículos: «Algunas problemáticas del contexto cubano actual desde la perspectiva de adolescentes y jóvenes de la capital» (2024) y «Diálogos multiactor y multinivel para la transformación social. Avances y retos del proceso» (2023).

Contacto: [isys.pelier@flacso.uh.cu](mailto:isys.pelier@flacso.uh.cu)

<http://orcid.org/0009-0000-4342-6018>

### **Peña Farías, Ángela Isabel**

Doctora en Sociología; Máster en Trabajo Social Comparado y Profesora Titular. Entre 2001 y 2022 se desempeñó como docente en el Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana. En los años 2021 y 2022, integró el Observatorio Social y Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Actualmente se desempeña como Oficial de Monitoreo y Evaluación de la Oficina de UNICEF en Cuba.

Contacto: [apenafarias@unicef.org](mailto:apenafarias@unicef.org)

<http://orcid.org/0000-0002-3921-7130>

### **Peñate Leiva, Ana Isabel**

Doctora en Ciencias de la Educación. Investigadora y Profesora Titular. Docente en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba), adscripta a la Universidad de La Habana, en el área de Desigualdades sociales y políticas de equidad. Coordina el Diplomado: Infancias, derechos y vulnerabilidades; pertenece al claustro docente de

la Maestría Desarrollo Social y al Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel». Sus temas de investigación son: infancias, adolescencias y juventudes; derechos y vulnerabilidades sociales. Es coordinadora del libro: *Horizontes de equidad. Entre los derechos de niñas, niños y adolescentes en Cuba* (2024).

Contacto: [anamaryanabel@gmail.com](mailto:anamaryanabel@gmail.com)

<http://orcid.org/0000-0001-7498-7379>

### **Perdomo Besses, Aniuska**

Máster en Desarrollo Cultural Comunitario y Licenciada en Educación (2002), por el Instituto Superior Pedagógico Frank País García (Cuba). Dirige el Departamento Independiente de Atención a los Órganos Locales de la provincia de Santiago de Cuba; especialista en los temas del trabajo comunitario integrado de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Colaboradora del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo, Centro CLACSO Universidad de Oriente. Cuenta con más de 20 años de experiencia en el trabajo con los órganos locales.

Contacto: [jdptoolpp@gobscu.cu](mailto:jdptoolpp@gobscu.cu)

<http://orcid.org/0000-0002-4116-930X>

### **Rodríguez García, Arianna**

Licenciada en Geografía. Máster en Estudios de Población. Doctoranda en Ciencias Demográficas. Profesora del Programa FLACSO-Cuba. Participa en proyectos de adaptación y mitigación al cambio climático para reducir las vulnerabilidades y aumentar la resiliencia en zonas costeras de Cuba implementados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Especialista en Análisis Demográfico para el Desarrollo

Sostenible, certificado otorgado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE-División de Población de la CEPAL). Sus líneas de investigación van dirigidas a los estudios de población, medio ambiente y el análisis del desarrollo territorial y local desde un enfoque sistémico.

Contacto: [ariannarodriguez3004@gmail.com](mailto:ariannarodriguez3004@gmail.com)

<http://orcid.org/0000-0001-9851-0129>

### **Rojas Piedrahita, Mirlena**

Licenciada en Sociología y Máster en Sociología por la Universidad de La Habana. Investigadora y Profesora Auxiliar del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, donde coordina el Grupo de Estudios Sociales del Trabajo. Sus principales temas de investigación se relacionan con: mercado de trabajo, empleo, relaciones laborales y equidad social. Es la Coordinadora de la Red Cubana de Estudios Sociales del Trabajo y miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO Género, (Des) Igualdades y Derechos en Tensión. Integra varias redes nacionales, entre ellas: la Red Cubana de Economía Social y Solidaria y Responsabilidad Social Empresarial, la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana y la Red Nacional de Cuidados.

Contacto: [mirlena1980@gmail.com](mailto:mirlena1980@gmail.com)

<http://orcid.org/0000-0002-7299-1822>

### **Ramos Ojeda, Daliana**

Máster en Desarrollo Social. Doctoranda en Ciencias Sociológicas. Profesora Asistente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba), en el área de Desigualdades sociales y políticas de equidad. Miembro de la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana y del

Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel». Autora de artículos científicos sobre temas de vulnerabilidad social y migración.

Contacto: [daliana03@gmail.com](mailto:daliana03@gmail.com)

<http://orcid.org/0000-0002-4338-1873>

### **Salazar Cisneros, Yigién**

Licenciada en Sociología y Máster en Desarrollo Cultural Comunitario. Profesora Asistente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba) de la Universidad de La Habana. Co-coordinadora del diplomado Desarrollo Local y Comunitario. Co-coordinadora del Equipo técnico 4 «Equidad de género y generacional» del Proyecto PNUD/GEF Implementación de un sistema de transporte bajo en carbono en la Habana (Neomovilidad). Miembro de la Red de Políticas Sociales y de la Red de Desarrollo Local, ambas de la Universidad de La Habana; así como de la Red Iberoamericana de diseño y atención a las oportunidades de género en la Educación Superior. Pertenece al Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel». Por sus resultados de trabajo ha sido distinguida con los Premios Academia de Ciencias de Cuba en 2022 y 2023.

Contacto: [yiglen.salazar@flacso.uh.cu/yisalci@gmail.com](mailto:yiglen.salazar@flacso.uh.cu/yisalci@gmail.com)

<http://orcid.org/0000-0002-4689-341X>

### **Solórzano Benítez, María Roxana**

Doctora en Ciencias de la Educación, profesora e investigadora Titular del Centro de Desarrollo Local y Comunitario del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA). Forma parte del comité doctoral del Doctorado en Gestión Organizacional de la Universidad de Holguín, fue coordina-

dora de la Red de Administración Pública de la Universidad de La Habana y miembro de varias redes de investigación, como la de Políticas Sociales, Fuentes Renovables y Almacenamiento de Energía, y Población, todas de la Universidad de La Habana. Pertenece a la Sociedad de Administración Pública de la ANEC y al Consejo Científico del Centro de Administración Pública de la Universidad de La Habana, así como a la Asociación de Pedagogos de Cuba.

Contacto: roxana@cedel.cu/ roxanananatita@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6241-6760>

### **Varela Moreno, Ailin**

Máster en Desarrollo Cultural Comunitario y Licenciada en Psicología, por la Universidad de Oriente (Cuba). Ha sido especialista para el desarrollo del Trabajo Comunitario Integrado de la Asamblea Municipal del Poder Popular en Palma Soriano (Santiago de Cuba) y profesora de Historia de la Psicología, adscrita al Departamento de Psicología de la Universidad de Oriente. Cuenta con más de 15 años de experiencia en trabajo comunitario en proyectos de la Iglesia Católica, Diócesis de Santiago de Cuba. Sus intereses académicos se centran en la memoria como objeto de estudio de la psicología y en el trabajo comunitario transformacional.

Contacto: ailinvarela4@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0004-1604-3395>

### **Viera Hernández, Teresa**

Doctora en Medicina; Profesora Auxiliar del Instituto Superior de Ciencias Médicas de La Habana (ISCM-H). Entre 2012 y 2019 fungió como Directora del Centro de Estudios Sobre la Juventud. Se desempeña actualmente como Asesora del Minis-

tro de Cultura de la República de Cuba en el área de las Ciencias, la Innovación y el Medio Ambiente.

Contacto: [teresaviera.hernandez@gmail.com](mailto:teresaviera.hernandez@gmail.com)

### **Zabala Argüelles, María del Carmen**

Licenciada en Psicología, Máster en Desarrollo Social y Doctora en Ciencias Psicológicas. Profesora Titular y Consultante de la Universidad de La Habana y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Programa Cuba). Académica Titular de la Academia de Ciencias de Cuba. Dirige el área de Desigualdades sociales y políticas de equidad, de FLACSO-Programa Cuba. Investiga sobre las desigualdades sociales y las políticas de equidad. Coordina la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana, el Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel» y el Proyecto Nacional «Políticas sociales participativas: claves para la equidad y la sostenibilidad, perteneciente al Programa Las Ciencias Sociales y las Humanidades. Desafíos ante la estrategia de desarrollo de la sociedad cubana».

Contacto: [maricarmenzabala@gmail.com](mailto:maricarmenzabala@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-4012-8864>



# ocean sur

una editorial latinoamericana

[www.oceansur.com](http://www.oceansur.com) • [info@oceansur.com](mailto:info@oceansur.com)

Ocean Sur es una casa editorial latinoamericana que ofrece a sus lectores las voces del pensamiento revolucionario de América Latina de todos los tiempos. Inspirada en la diversidad étnica, cultural y de género, las luchas por la soberanía nacional y el espíritu antimperialista, desarrolla múltiples líneas editoriales que divulgan las reivindicaciones y los proyectos de transformación social de Nuestra América.

Nuestro catálogo de publicaciones abarca textos sobre la teoría política y filosófica de la izquierda, la historia de nuestros pueblos, la trayectoria de los movimientos sociales y la coyuntura política internacional.

El público lector puede acceder a un amplio repertorio de libros y folletos que forman sus doce colecciones: Che Guevara, Fidel Castro, Revolución Cubana, Nuestra América, Cultura y Revolución, Roque Dalton, Vidas Rebeldes, Historias desde abajo, Pensamiento Socialista, Biblioteca Marxista, El Octubre Rojo y la Colección Juvenil.

Ocean Sur es un lugar de encuentros.

# DIÁLOGOS EN TORNO A LAS POLÍTICAS SOCIALES

Nuevas experiencias de participación en Cuba

Los trabajos incluidos en esta propuesta editorial fueron discutidos en el marco del Seminario «Aportes teórico-metodológicos en torno al diálogo multiactor y multinivel para un desarrollo sostenible e inclusivo», del Grupo de Trabajo CLACSO «¿Qué desarrollo? Diálogos multiactor y multinivel», que tuvo lugar el 15 de junio de 2023 en La Habana, como continuidad del Seminario Permanente de Política Social, coordinado por FLACSO Cuba y la Red de Políticas Sociales de la Universidad de La Habana y con el coauspicio de la Fundación Friedrich Ebert.

A decir de su prologuista, la Dra. Mayra Espina Prieto «entre los muchos atractivos de este libro, me permito remarcar su utilidad práctica inmediata [...]. Esa utilidad descansa en dos elementos: exponer, con sentido crítico, un espectro amplio y muy diverso de casos reales de diálogos interactorales [...] orientados a la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos o acciones con objetivos de modificar situaciones problemáticas que involucran la vida cotidiana de grupos sociales [...]».

