



CIENCIAS SOCIALES Y HUMANÍSTICAS

Premio de la Academia de Ciencias de Cuba, 2019

Configuración de políticas locales de equidad en la actualización del modelo de desarrollo cubano

Geydis Elena Fundora Nevot ^{1*} <https://orcid.org/0000-0001-8450-9936>

¹ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Cuba. Cuba

*Autor para correspondencia: geydis.flacso@gmail.com

RESUMEN

Introducción: La presente propuesta se enfoca en la necesidad de innovar en la política social cubana a pesar de su tradición de igualdad, debido a las repercusiones que han tenido las reformas de las últimas décadas en la estructura socio-clasista. **Objetivo:** explicar los procesos configurativos de políticas locales de equidad, mediante el análisis de repertorios locales de acción pública y los factores que condicionan su desarrollo (análisis de oportunidades y de estructuración de campos municipales de acción). **Métodos:** Se utilizó un diseño mixto de enfoque dominante cualitativo en 6 municipios, donde se aplicaron 59 entrevistas semi-estructuradas; 142 entrevistas estructuradas a personas en desventaja, el análisis documental cuali-cuantitativo de 154 acciones locales; 84 cuestionarios y técnicas participativas en 7 grupos locales. **Resultados:** Se demuestra la importancia de trabajar en ambientes con diversificación de posiciones sociales, orientación de los intereses hacia la justicia socialista y la participación con calidad, diversas capacidades para percibir desigualdades y actuar sobre ellas; una distribución más equitativa del poder de decisión entre actores. Este escenario se estructura como una especie de precondition para generar acciones que atienden dimensiones variadas (género, etaria, color de piel, nivel económico, discapacidad, espacio), que integran diferentes sectores del desarrollo, combinan acciones redistributivas y distributivas, y alcanzan mayor respaldo institucional. Ello incrementa la probabilidad de una futura política con más alcance y sostenibilidad; y su orientación al universalismo crítico que requiere un modelo socialista de desarrollo.

Configuration of local policies for equity in the context of updating the Cuban development model

ABSTRACT

Introduction: This proposal focuses on the need to innovate in Cuban social policy despite its tradition of equality, due to the repercussions that the reforms of the last decades have had on the structure of social classes. **Objectives:** to explain the design processes of local policies for equity, by analyzing local repertoires of public actions and the factors that determine its development (analyses of opportunities and structuring of areas where communities can take action). **Methods:** A mixed design was used, mainly focusing on qualitative methods in

Palabras clave

políticas públicas; desigualdades; desarrollo local; justicia social

Keywords

public policies; inequalities; local development; social justice



6 communities. 59 semistructured interviews were conducted; 142 structured interviews were carried out with people in disadvantage; a qualitative-quantitative documental analysis of 154 local actions was made; 84 questionnaires and participative techniques in 7 local groups were applied. **Results:** The importance of working in environments with a diversity of social positions was verified; also orientation of the interests towards socialist justice and participation with quality, diverse capacities to perceive inequalities and act on them; a fairer distribution of power between actors. This scenario is structured like a type of precondition for generating actions concerning various dimensions (gender, age, skin color, economic level, disability, space) that are part of different sectors of development, combine redistributive and distributive actions and get a stronger institutional support. This increases the probability of a future policy with a bigger range and sustainability; and its orientation towards a critical universalism that is required by a socialist development model.

INTRODUCCIÓN

Actualmente las sociedades se reproducen con la contradicción de discursos de justicia social, por una parte, y por la otra, niveles alarmantes de desigualdad. La riqueza privada neta se ha incrementado de un 350 % en 1970 hasta un 700 % en el 2018, mientras que la riqueza neta pública ha disminuido. ⁽¹⁾ En el año 2016 se calculó que 1200 millones de personas vivían en pobreza extrema y 828 millones en barrios marginales. Respecto a las brechas etarias, en el año 2012, 30 millones de jóvenes latinoamericanos entre 15 y 29 años ni estudiaban ni tenían empleo. En cuanto a la equidad de género, en 83 países las mujeres ganan entre 10 y 30 % menos que los hombres. Otra brecha es que en 77 países se penaliza la homosexualidad. ⁽²⁾ Respecto a las desigualdades por color de la piel, un estudio de CEPAL ⁽³⁾ develó que, en Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay, la escolaridad media de la población blanca supera en 2,3 años la de los afrodescendientes.

En contraste con esta situación, Cuba se ha caracterizado por una tradición socialista de igualdad. Sin embargo, las reformas de las últimas décadas han repercutido en la estructura socio-clasista. En el caso de la actualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, las transformaciones han abarcado desde el sistema de propiedad, la gestión económica y los servicios sociales, hasta el marco normativo (nuevas regulaciones en el trabajo, el sistema tributario, la vivienda, la migración, las comunicaciones, etc.). Los efectos sobre la equidad tienen dos lecturas.

A favor está la ampliación de la estructura de oportunidades, en respuesta a demandas acumuladas de una sociedad cada vez más heterogénea. Por otra parte, estos mismos cambios han contribuido al refuerzo, reconfiguración y producción de nuevas desigualdades. Un ejemplo son las brechas de ingresos en el sector estatal, con salarios diez veces

mayor al salario medio nacional; y en el sector privado, con propietarios de pymes cuyos ingresos son 631 veces mayor que el salario medio. ⁽⁴⁾ A estas tendencias, se une la profundización de brechas históricas como la sub representación de mujeres, jóvenes, y personas de pigmentación oscura en las actividades y sectores económicos mejor remunerados: empresarial público, mixto, extranjero y privado. ^(5, 6, 7)

Una variable importante en la magnitud de las brechas de equidad es el espacio. Las experiencias en el proyecto Gestión Innovadora para el fortalecimiento del enfoque de equidad 2015-2017, perteneciente al Programa Nacional de Ciencia y Técnica "Desarrollo Local", fueron un aporte clave para definir el objeto de estudio.^a El intercambio con actores diversos (gobiernos, redes, líderes comunitarios, ONG, CUM, universidades) de diez provincias del país, facilitó la aproximación a expresiones territorializadas de las desigualdades. Estas develan puntos ciegos de los estilos de universalismo y focalización en las políticas actuales. Por otra parte, en los contextos locales emergen prácticas, que desbordan los límites de la política social más tradicional. Muchas de estas acciones permanecen como micro-localismos, y no se aprovecha su capacidad referencial para las experiencias nacionales.

De este panorama nacional se extraen al menos dos corolarios:

- A pesar de los avances tangibles en integración social, que distinguen a Cuba de otras sociedades con historias y economías similares, esta también experimenta procesos de ampliación de la desigualdad.

^a También fueron un aporte importante los proyectos "Participación, equidad y desarrollo local" (perteneciente a la Red de Estudios del Desarrollo Local-Universidad de La Habana); "Políticas sociales participativas: claves para la equidad y la sostenibilidad" (asociado al Programa Nacional Sociedad Cubana. Retos y perspectivas en el proceso de actualización del modelo económico y social), y "Fortalecimiento de las capacidades locales para disminuir brechas de equidad social", (asociado al Programa Nacional de Desarrollo Local).

- Esta ampliación no se explica solo por factores históricos y por restricción económica, sino también por los modos de operar de las políticas sociales, que desaprovechan potenciales y escalas redistributivas para disminuir desigualdades, aún en condiciones de bajos recursos.

Ante la urgencia de disminuir la desigualdad, en el 2015 se actualizó la agenda internacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), que coloca la igualdad y la inclusión como una meta, y a la vez una condición estratégica para el cambio. En el caso cubano, se diseñó y aprobó un Plan nacional de desarrollo hasta el 2030 ⁽⁸⁾ con seis objetivos estratégicos. Tres de ellos –gobierno eficaz y socialista e integración social; potencial humano, ciencia, tecnología e innovación; desarrollo humano, justicia y equidad– están directamente vinculados al objeto de estudio, tomando en cuenta que abren una nueva oportunidad para repensar la innovación en la política social y sus procesos de gestión.

Para cumplir con los objetivos de promover el desarrollo integral y pleno de los seres humanos (191) y reducir progresivamente la diferenciación económica y social entre los diferentes territorios del país (...) y entre segmentos de la población (194) ⁽⁹⁾, la política social tiene que consolidar las conquistas sociales; pero también tiene que renovarse, reinventarse.

Con el fin de contribuir a ello, se apuesta por el estudio de repertorios locales de acción pública, sus alcances y limitaciones, y los factores que condicionan su desarrollo. Para ello se plantea la pregunta científica: ¿Cómo se configuran políticas locales de equidad en el contexto de actualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista?

El énfasis del estudio no está en la política y sus resultados, sino en la política como un resultado de cambios en el contexto nacional y local, con énfasis especial en los sujetos que la producen. La investigación tiene como objetivos: caracterizar las tendencias actuales de los repertorios de acción pública para intervenir desigualdades, a escala local; identificar las oportunidades creadas en el proceso de actualización del modelo cubano para el desarrollo de políticas locales de equidad; analizar la estructuración de campos municipales de acción para intervenir desigualdades, en el marco del proceso de actualización del modelo de desarrollo cubano. Valorar los alcances y limitaciones de la configuración de políticas, según la relación entre el desarrollo alcanzado por los campos municipales y las tendencias en los repertorios locales de acción.

Las investigaciones sobre políticas sociales, desigualdades y desarrollo local constituyen los principales antecedentes de esta tesis. Sin embargo, la gestión pública local y las políticas de equidad, generalmente no se han encontrado en la agenda de investigación de la Sociología cubana. Desde los

estudios del desarrollo local, la equidad se reconoce como dimensión social; pero no siempre se profundiza en todas sus dimensiones (género, etario-generacional, discapacidad, pobreza, color de piel, etc.), ni se trata como un objetivo de política a esta escala. No obstante, hay importantes aportes para repensar los procesos de construcción de agenda; así como la gestión gubernamental y la descentralización. ^(10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17) Desde los análisis de política social, no se ha explorado lo suficiente en experiencias locales con un potencial para enriquecer la política más tradicional. Tampoco ha sido frecuente una problematización de los enfoques y estilos de la política cubana; que integre en un mismo análisis las diversas dimensiones de la equidad social. Sí cabe destacar algunas aproximaciones a la producción y reproducción de la pobreza, la estructura socio-clasista, así como a las brechas de género. Estas analizan las políticas sociales y el régimen de bienestar cubano (en su evolución), respecto a su eficacia en la intervención en las desigualdades. ^(18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31)

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la investigación introduce una perspectiva novedosa: el estudio de las políticas como procesos de configuración, donde se combina el análisis de oportunidades y el de estructuración de campos municipales de acción para intervenir desigualdades.

MÉTODOS

La estrategia metodológica (figura 1) se diseñó para levantar información sobre la política local como proceso en construcción; con sus estancamientos, avances, retrocesos, contradicciones e irracionalidades, tomando en consideración una multicausalidad presente en diversas escalas territoriales. De ahí la pertinencia de un diseño mixto de enfoque dominante cualitativo con énfasis en la participación. ⁽³²⁾

Por la complejidad del problema de investigación, la estrategia metodológica se desarrolló en fases iterativas para recolectar y analizar los datos de la variable políticas locales de equidad (PLE), en su expresión de repertorios locales de acción; y de la variable procesos de configuración. Esta última está conformada por dos variables: ventana de oportunidad ⁽³³⁾ y campo ⁽³⁴⁾ municipal de acción para intervenir desigualdades (CMA). El diseño constó de varias etapas (E), donde se aplicaron distintos procedimientos para conformar muestras intencionales no probabilísticas (muestreo polietápico).

Selección de actores

E1) Procedimiento: consulta a expertos. Criterio muestral: actor relevante en el desarrollo de PLE. Resultados: 12 actores supramunicipales. Tipología de actores locales

E2) Procedimiento: bola de nieve. Criterio muestral: personas que ocupan posiciones sociales en el CMA. Resultados:

47 actores locales en posiciones de gobierno y de asesoramiento

E3) Procedimiento: construcción del perfil territorial de la desventaja. Criterio muestral: personas en correspondencia con perfiles. Resultado: 142 personas en 6 municipios

Selección de territorios

E1) Procedimiento: consulta a expertos. Criterio muestral: territorios con experiencias innovadoras de desarrollo local. Resultado: Conjunto de territorios con aplicación de EDM y programas de desarrollo.

E2) Procedimiento: Consulta estadística, análisis documental de EDM, y contacto con los territorios. Criterio muestral: diversidad espacial, nivel de desarrollo de las experiencias, voluntad política. Resultado: 6 municipios

Selección de acciones

E1) Procedimiento: consulta a expertos. Criterio muestral: iniciativas locales con algún tipo de intervención en las desigualdades, y que estuvieran documentadas. Resultados: 46 Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM) y 7 programas de desarrollo

E2) Procedimiento: selección cualitativa de experiencias documentadas por los propios actores locales, según significado otorgado a las mismas. Criterios muestrales: acciones locales de intervención en las desigualdades, documentadas y valoradas por su relevancia, efectividad, innovación, etc. Resultado: 154 acciones

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Tendencias en los repertorios locales de acción para intervenir desigualdades

Se hallaron cinco tendencias en la configuración de políticas de equidad: diversificación y complejización de los repertorios de acción pública para intervenir desigualdades; transición paulatina de acciones neutras hacia acciones con sensibilidad a las inequidades; insuficiente radicalización; atención desigual a las diferentes dimensiones de la equidad; desarrollo desigual de las acciones públicas entre territorios; evolución lenta de acciones puntuales hacia la construcción de políticas locales de equidad. Insuficiente legitimación social e institucionalización.

La histórica prevalencia de políticas centralizadas e iniciativas locales puntuales (generalmente sin fondos) se ha

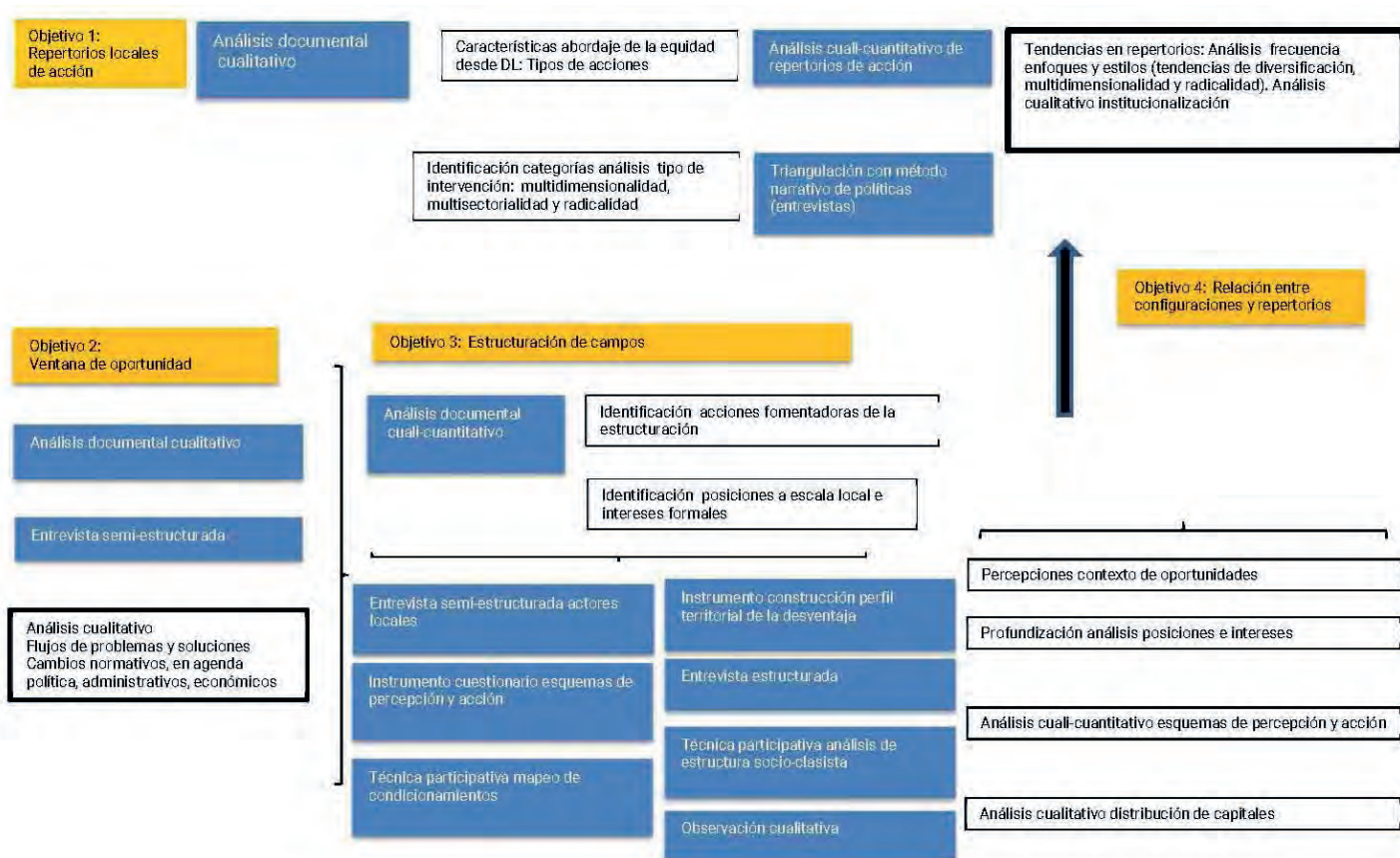


Fig. 1. Síntesis de la estrategia metodológica

compensado con otras acciones, en el marco de nuevos programas de desarrollo local. Se identifica la combinación de estilos tradicionales y estilos novedosos para intervenir las desigualdades, según las competencias locales.

Entre estos se encuentran la aplicación de criterios de discriminación positiva en la distribución primaria (tierra, vivienda, bicicletas, tecnologías) y la redistribución (transferencias, subsidios, alimentación, camas, espejuelos, sillones de rueda, bastones, tanques de agua, servicios de asistencia); el fomento de nuevos empleos en sectores de producción de alimentos, construcción, industria local, etc.; el ajuste de condiciones laborales a la diversidad funcional; el fortalecimiento de capacidades para el activismo en equidad de género; la ampliación de la estructura de opciones, de acuerdo a identidades culturales alternativas y personas con discapacidad; el fortalecimiento de la participación política desde la co-gestión; acciones de sensibilización para el reconocimiento social de las mujeres, adultos mayores; acciones de sensibilización pública para cambiar prejuicios racistas y hacia personas con discapacidad; los servicios de búsqueda del beneficiario, entre otras.

Se constató que hay una mayor tendencia a acciones que tratan de forma puntual las desigualdades (acciones tipo II), las cuales combinan un discurso universalista con la focalización en algunos grupos. Se centran principalmente en la redistribución (servicios, subsidios, prestaciones, ventas, ingresos), con principios de justicia igualitarista. Otras acciones que predominan tienen un enfoque poblacionista en la redistribución y un tratamiento periférico o implícito de las desigualdades (tipo I) (figura 2).

A pesar de esta tendencia conservadora en el tratamiento de la desigualdad, hay un conjunto de prácticas (acciones tipo III) con un enfoque más crítico. Estas se caracterizan por explicitar la transversalidad de la equidad o focalizar en determinados sectores poblacionales o territorios. Combina la acción compensatoria con la acción distributiva para garantizar movilidad individual. Ninguna acción llega a desarrollar una perspectiva interseccional de las desigualdades. No se proponen abordar la relación asimétrica de poder, ni el tratamiento profundo de las causas materiales y simbólicas en la (re) producción de la desigualdad (acciones tipo IV).

Las desigualdades por color de la piel y la discapacidad son las menos abordadas. La atención a las diferentes desventajas se ubica en sectores específicos. En los servicios de asistencia se destaca el enfoque etario y de discapacidad; en vivienda y servicios básicos el enfoque de género, territorio y pobreza; y en alimentación y servicios culturales, el enfoque de territorio, etario/generacional y género (figura 3).

Hay territorios con más intervenciones, donde influye la percepción de los propios actores y los esfuerzos por documentar el trabajo realizado. En el análisis documental de 154 acciones, hay dimensiones de la equidad que se han tratado diferenciadamente (acorde a la proporción de cada territorio). En el caso del género, la morbilidad y la pobreza se dan notables contrastes.

En cuanto a la radicalidad, existen territorios donde se desarrollan acciones con un enfoque más crítico de las desigualdades (ej., Aguada de Pasajeros y Jagüey Grande). Se focaliza mejor en sectores con desventaja, y se trabaja la compensación integrada a la distribución y la prevención.

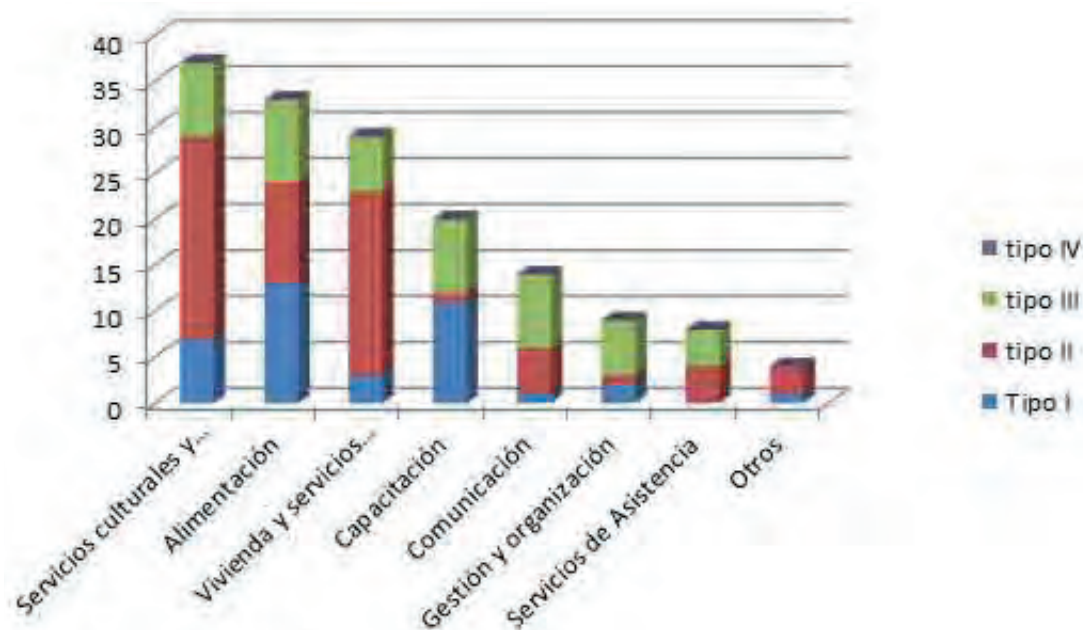


Fig. 2. Tipos de acciones (radicalidad e integralidad). Sectores del desarrollo donde se aplican. Fuente: Elaboración propia (2017).

Pero este tipo de acción no se aplica a todas las desigualdades. Hay territorios con más tendencia a trabajarlo desde la equidad territorial y de género (ej., Güira de Melena y Jagüey Grande) o desde la equidad etaria (ej., Quemado de Güines). Otros lo aplican a más dimensiones (figura 4).

Varias de las acciones atraviesan procesos de institucionalización: emisión de disposiciones por parte de las instancias locales de gobierno; aprobación de líneas estratégicas en la EDM; constitución de grupos de trabajo para su gestión; etc. También destaca la evolución lenta de acciones puntuales hacia una futura construcción de políticas; pero aún es insuficiente la legitimación social e institucionalización.

Oportunidades creadas en el proceso de actualización del modelo cubano para el desarrollo de políticas locales de equidad

Hay contextos reproductivos y coyunturas más oportunas para la innovación. En el caso cubano actual, se ha abierto una ventana de oportunidad a partir de cambios en la agenda pública y las reformas relativas a la municipalización. Entre los más influyentes a nivel local se constataron:

Flujos de problemas y soluciones en torno a la intervención en desigualdades: Posicionamiento del tema de la desigualdad en las sesiones ordinarias de la ANPP, a través de intervenciones del Presidente del Consejo de Estado y de Ministros y la Comisión de Atención a la Niñez, la Juventud y la Igualdad de

Derechos de la Mujer de la ANPP en su VIII Legislatura (2013-2018); la alerta a niveles gubernamentales y administrativos sobre el envejecimiento poblacional y la necesidad de promover una política de atención a la dinámica demográfica, subrayando la atención a los adultos mayores; y el debate sobre la Conceptualización del modelo de desarrollo cubano.

Transformaciones normativas e institucionales: Discusión y aprobación de leyes donde se regulan o desregulan aspectos claves para la justicia social.

Transformaciones en planes de desarrollo y lineamientos de políticas: Visibilidad de aspectos como la discriminación por prejuicios raciales, de género, de creencia religiosa, de orientación sexual, etario-generacionales en documentos programáticos del Partido Comunista de Cuba; identificación del Desarrollo humano, la equidad y la justicia social como un eje estratégico en el Plan Nacional de Desarrollo hasta el 2030; promoción del fortalecimiento de las competencias municipales en la planificación y gestión del desarrollo, con énfasis en la provisión y regulación de bienes y servicios (municipalización) en los Lineamientos de la política económica y social; y la sincronización con agendas internacionales como los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Transformaciones en la dimensión administrativa y de gestión política: Diversificación del esquema de planificación, diseño de Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM); desarrollo de nuevos programas con protagonismo de los gobiernos

Fig. 3. Tipos de acciones por sector de desarrollo y dimensiones de la equidad que se atienden. Fuente: Elaboración propia (2017).

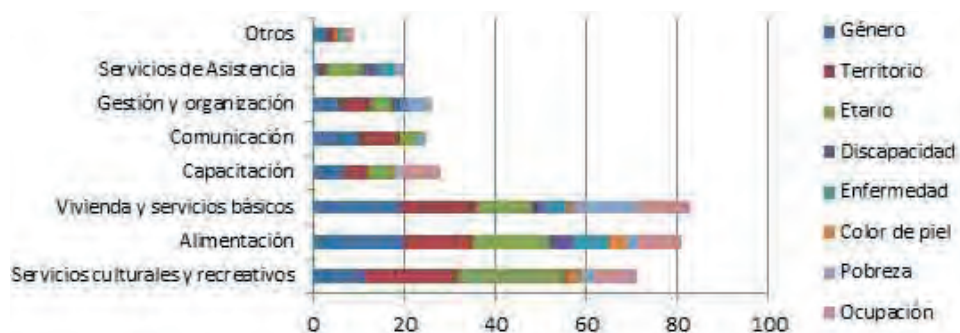
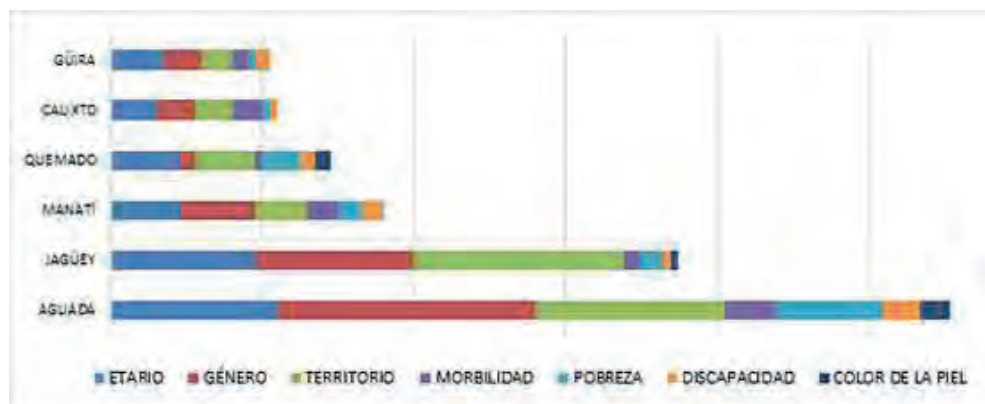


Fig. 4. Tipos de acciones por sector de desarrollo y dimensiones de la equidad que se atienden. Fuente: Elaboración propia (2017).



locales, etc.; creación de grupos de trabajo, comisiones gubernamentales y plataformas de articulación e implementación de experiencias innovadoras para la toma de decisiones públicas (comunidades de aprendizaje y mesas de concertación intra- e intermunicipales, etc.)

Transformaciones en la dimensión económica-administrativa: Descentralización de la gestión económico-financiera con participación de múltiples actores (presupuesto estatal, sector privado, inversión extranjera, donativos, fondos de empresas, territorios y familias, etc.); cambio en el sistema tributario que habilita la recaudación local del 1% de los impuestos aplicados a los actores económicos del territorio y el fondo de fomento para Iniciativas Municipales de Desarrollo Local.

Sin embargo, como todo proceso es contradictorio, con avances y retrocesos. También hay factores constrictores del cambio como la indefinición de competencias por vacíos legislativos, la permanencia de herramientas de planificación y gestión centralizadoras, los estilos de dirección verticalistas y la simplificación de las situaciones de desventaja en documentos programáticos, entre otros.

Estructuración de campos municipales de acción para intervenir desigualdades

Las oportunidades creadas para el desarrollo de políticas locales que promuevan equidad, se aprovechan según las características de cada territorio: organización social y política, historia, desarrollo económico, etc. Con las técnicas aplicadas en seis municipios (Güira de Melena, Jagüey Grande, Aguada de Pasajeros, Quemado de Güines, Manatí y Calixto García), se identificaron cuatro tipos de escenarios (tabla 1).

Alcances y limitaciones de la configuración de políticas

A partir del análisis de los campos y los repertorios de acción en los seis municipios estudiados, se pueden identificar cuatro tipos de procesos configurativos. Cada uno de ellos repercute diferenciadamente en las formas de intervenir las desigualdades.

Configuración orgánica y progresiva, de avance más rápido: Característica de campos más plurales, participativos, con mayor desnaturalización de las desigualdades (CMA 1), donde se producen amplios repertorios de acción; con mayor atención a diversas dimensiones de la equidad; más desarrollo de acciones profundas (tipo III) e intervenciones multisectoriales. Los repertorios tienen mayor legitimación institucional. Las personas en desventaja perciben más los repertorios como parte de su estructura de oportunidades (62,1 % en Aguada de Pasajeros). Puede haber diferencias en la interrelación entre acciones puntuales. Las interrelaciones

son más sistemáticas en Aguada de Pasajeros. En el caso de Jagüey Grande, estas se observan mejor en algunas dimensiones (género) y en algunos momentos (período de la campaña por la no violencia hacia las mujeres y las niñas y el evento Mujeres).

En el caso de las configuraciones orgánicas y progresivas hay contradicciones. Las de ritmo rápido pueden tender a priorizar una sola dimensión y una forma de intervención. Por ejemplo, en Jagüey Grande se prioriza más el trabajo con el género, y las acciones socioculturales al estilo de las políticas de reconocimiento e identidad (políticas de la diferencia). Ello se debe al gran avance del grupo de trabajo vinculado a la línea sociocultural respecto a otros grupos, así como al trabajo priorizado con el género en varios proyectos. Esta especialización repercute en un trabajo menos profundo con otras dimensiones. Las de ritmo lento pueden tender a estancarse si no se fortalecen los equipos de trabajo. Tal es el caso de Güira de Melena, ya que aunque haya apoyo gubernamental e institucional, no hay un equipo que trabaje sistemáticamente con las desigualdades.

Configuración orgánica y progresiva, de avance lento: Característica de campos más plurales y participativos, pero con menor capacidad para visibilizar tipos de desigualdad (CMA 2), donde se producen repertorios de acción menos amplios y multisectoriales. Si bien las acciones puntuales no son tan diversas, estas tienden a entrelazarse de forma sinérgica. En general son acciones que atienden varias dimensiones de la equidad; pero en el caso de las acciones más radicales solo se aplican a algunas dimensiones. Los repertorios tienen mayor legitimación institucional, con cambios hacia un mejor posicionamiento de la equidad en la EDM. La percepción de las personas en desventaja sobre la nueva estructura de oportunidades es media (42,1 % en Güira de Melena y 40 % en Quemado de Güines).

Configuración semiorgánica, de avance rápido; pero irregular (etapas de progresividad, de estancamiento, y de regresividad): Característica de campos plurales, menos participativos, pero con alta capacidad para identificar las desigualdades (CMA 3), donde se producen repertorios de acción amplios y multisectoriales; pero menos multidimensionales que en las configuraciones progresivas. Se tiende a acciones menos radicales (tipo I y II) en sentido general, aunque las acciones que profundizan en las desigualdades logran atender diversas dimensiones de la equidad. La legitimación institucional de los repertorios de acción es muy variable, lo que dificulta que se consoliden líneas de actuación que promuevan equidad. Hay mayor percepción de la estructura de oportunidades por parte de las personas en desventaja (54 %), en comparación con algunas configuraciones progresivas.

Tabla 1. Factores estructurantes en la configuración de las políticas

Variables	CMA 1	CMA 2	CMA 3	CMA 4
Estructura de posiciones que intervienen en las PLE	Ampliación de posiciones sociales Integración orgánica de actores gubernamentales con actores emergentes	Ampliación de posiciones sociales, con variaciones en su composición. Integración orgánica de actores gubernamentales con actores emergentes	Ampliación de posiciones sociales Menor involucramiento (o apoyo irregular) de actores gubernamentales respecto a las nuevas posiciones sociales; no obstante, estas se han empoderado. Apoyo de instituciones gubernamentales superiores y ONG a los procesos locales	Ampliación moderada de posiciones sociales. Indefinición de posiciones en la estructura del campo. Menor apoyo gubernamental Apoyo de instituciones gubernamentales superiores y ONG a los procesos locales
Distribución del capital político (participación en la toma de decisiones y la gestión de acciones)	Más participación de diversos actores en espacios de planificación y gestión local. Disposición a que la participación se siga ampliando.	Más participación de otros actores en espacios de planificación y gestión. Mayor codecisión y cogestión entre gobiernos y gestores. Disposición a que la participación se siga ampliando.	Poder más concentrado en estructuras gubernamentales. Gestores y asesores participan como invitados con micro espacios de decisión. Menos co-gestión. Participación con momentos de ampliación y cierre, según estrategias desplegadas por asesores y coordinadores.	Poder más concentrado en estructuras gubernamentales. Espacios de decisión de actores gestores y líderes comunitarios, no priorizados por el gobierno. Participación con momentos de ampliación y cierre, según voluntad política del gobierno
Problematicación y construcción de agendas, según esquemas de percepción y acción	Mejor disposición a problematizar desigualdades. Visibilidad de más perfiles y dimensiones de la desigualdad. Sesgos en esquemas de percepción y acción. Más participación del gobierno y otros actores en espacios de capacitación y sensibilización.	Menor profundidad en la problematicación de las desigualdades. Invisibilidad de algunas dimensiones La participación del gobierno y otros actores en espacios de capacitación y sensibilización varía según el territorio.	Mejor disposición a problematizar las desigualdades. Visibilidad de más perfiles y dimensiones de la desigualdad en asesores y gestores del conocimiento. Menor involucramiento del gobierno en espacios de capacitación sobre equidad.	Menor profundidad en la problematicación de las desigualdades. Invisibilidad de algunas dimensiones Menor involucramiento del gobierno y los propios gestores en espacios de capacitación y sensibilización sobre equidad y desarrollo.
Distribución de recursos económicos	Alta voluntad política de financiar iniciativas de equidad, a partir de diversos financiamientos Presencia de proyectos financiados por ONG y agencias de cooperación que se centran en temas de equidad. Buenas prácticas en la atracción y gestión del financiamiento. Transferencia de recursos, a los grupos gestores.	Alta voluntad política de financiar iniciativas de equidad, a partir de diversos financiamientos Presencia de proyectos financiados por ONG y agencias de cooperación que se centran en temas de equidad. Buenas prácticas en gestión del financiamiento. Estrategias de autofinanciamiento.	Alta voluntad política de financiar iniciativas de equidad, a partir de diversos financiamientos. Buenos gestores para la entrada de fondos de la cooperación; pero algunos con tabúes respecto a estos. Actores gubernamentales con mayor concentración de poder sobre los recursos Buenas prácticas en la atracción y gestión del financiamiento.	Voluntad política variable para financiar iniciativas de equidad Inestabilidad en la valoración de fondos de la cooperación internacional por el gobierno influye en la estabilidad de las acciones. Actores gubernamentales con mayor concentración de poder sobre los recursos Buenas prácticas en la gestión del financiamiento.

Configuración de ritmo lento, regresiva (estancamientos y retrocesos): Característica de campos menos plurales y participativos, con capacidad limitada para visibilizar tipos de desigualdad (CMA 4), donde se producen repertorios de acción menos diversos en cuanto a cantidad de acciones, dimensiones de la equidad y sectores que se involucran. También se tiende a intervenciones menos radicales (Tipo I y II) en sentido general, aunque las acciones que profundizan en las desigualdades trabajan con diversas dimensiones de la equidad. La legitimación institucional de los repertorios de acción es muy selectiva (amplio respaldo a políticas centralizadas e iniciativas gubernamentales, y poco respaldo a iniciativas comunitarias y de otros actores locales con acompañamiento externo). Las personas en desventaja tienen muy baja percepción del repertorio de acciones como una nueva estructura de oportunidades (10,6 % en Calixto García).

Conclusiones

La investigación devela una tendencia a la estructuración emergente del escenario local, como espacio de diseño e implementación de políticas sociales de actuación sobre la desigualdad, que amplía las posibilidades de transitar de un modelo de política universal homogénea y centralizada, a un modelo de universalismo crítico. Sin embargo, existe un desigual aprovechamiento de este contexto, según los campos que se estructuran en cada territorio. Se demuestra la importancia de trabajar en ambientes con: I) diversificación de posiciones sociales, ocupadas especialmente por líderes con capacidad para el trabajo cooperado, II) una orientación de los intereses personales y colectivos hacia la justicia socialista y la participación con calidad, III) diversas capacidades para percibir desigualdades y actuar sobre ellas (complementariedad), IV) prácticas de concertación a favor de enfoques y estilos multidimensionales y radicales, V) una distribución más equitativa del poder de decisión entre actores locales y entre actores de diferentes escalas, VI) influencias de actores supramunicipales a favor acciones innovadoras en el tratamiento de la desigualdad. Este ambiente (o campo) se estructura como una especie de precondition para generar repertorios con mayor multiplicidad de enfoques y estilos, que atienden dimensiones variadas (género, etaria, color de piel, nivel económico, discapacidad, espacio), que integran diferentes sectores del desarrollo, combinan acciones redistributivas y distributivas, y alcanzan mayor respaldo institucional. Ello incrementa la probabilidad de una futura política con más alcance y sostenibilidad.

Los campos se estructuran de manera desfavorable a las políticas cuando hay menos diversificación de posiciones sociales, o una multiplicidad desconectada que disper-

sa esfuerzos locales, o rivalidad por las competencias. Otros obstáculos son la concentración del capital político en pocos actores locales, y el poder de actores supramunicipales sobre decisiones locales, cuando están a favor de enfoques y estilos tradicionales, basados en el universalismo acrítico. Otros rasgos limitantes son los esquemas de percepción y acción con sesgos sexistas y racistas, la incapacidad para problematizar causas estructurales; así como las perspectivas acrílicas y reproductivas. En este sentido, la investigación develó que hay una resistencia en prácticamente todos los actores a reconocer y actuar sobre desigualdades asociadas al color de la piel y a la identidad de género. Ello representa un riesgo porque cuando las desventajas no son reconocidas, es más difícil actuar sobre ellas. Los repertorios de acción también son restringidos por otras decisiones en los campos: distribución de las inversiones en desarrollo; criterios de focalización; mecanismos para garantizar la accesibilidad de los más vulnerables; así como para regular el acaparamiento de oportunidades. Por ello es importante corregir estas tendencias configurativas negativas y orientar las positivas hacia el universalismo crítico que requiere un modelo socialista de desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Chancel L. Informe sobre la desigualdad global. Resumen ejecutivo. Laboratorio sobre la desigualdad global; 2018.
2. Agenda mujeres (ONU MUJERES) (consultada en [Internet]. 2018 Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es>
3. CEPAL. La matriz de la desigualdad social en América Latina. Informe; 2016.
4. Galtés I. Retos de la política salarial en la actualización del modelo cubano. Ponencia presentada en el Seminario de Política Social. La Habana: FLACSO Cuba; 2018.
5. ONEI. Anuario Estadístico de Cuba 2015; 2016
6. ONEI/CEPDE. El color de la piel según el censo de población y vivienda 2012; 2016.
7. Espina M. Políticas de equidad. Ponencia presentada en Seminario Científico por el XXX aniversario de FLACSO; 2014
8. Plan nacional de desarrollo hasta el 2030. Tabloide; 2016.
9. Plan Nacional de Desarrollo hasta el 2030. Tabloide; 2016.
10. Proenza D. Dinámicas locales de gestión gubernamental: reflexiones sobre el tratamiento de la pobreza rural desde un estudio de caso. En: Zabala M., coordinadora. Algunas claves para pensar la pobreza en Cuba desde la mirada de jóvenes investigadores. La Habana: Publicaciones Acuario; 2014, pp. 87-110.
11. Guzón A. Estrategias municipales para el desarrollo. En Guzón A., coordinadora. Desarrollo Local en Cuba. La Habana: Ediciones Academia; 2006, pp. 64-90.
12. Guzón A. y R Hernández A propósito del desarrollo local en Cuba. En: Pérez, L. y O. Díaz, coordinadores. ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. La Habana: Editorial UH; 2015, pp. 105-116.

13. Bernal, A. "La construcción de una agenda de gobierno orientada al desarrollo local: Estudio de caso en el municipio Florencia". [tesis] La Habana: FLACSO-Cuba; 2016.
14. Rodríguez, D. "Desarrollo Local y Redes Políticas en el contexto cubano. Experiencias en el municipio Cabaiguán." [tesis] La Habana: FLACSO-Cuba; 2015.
15. Garcés, R. "La gestión del conocimiento en las condiciones del municipio de Remedios como contribución a su desarrollo local." [tesis] Villa Clara: Facultad de Ciencias Sociales y Centro de Estudios Comunitarios. Universidad Central Martha Abreu de Las Villas; 2012.
16. Susset, A. "La estructura agropecuaria y su incidencia en el desarrollo del territorio. Estudio de caso en el municipio Martí, provincia de Matanzas." [tesis] La Habana: Facultad de Filosofía e Historia, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana; 2011.
17. Hernández A. "La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones Estado - Mercado." [tesis] La Habana: Facultad de Filosofía e Historia, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana; 2005.
18. Romero, M. "El trabajo doméstico remunerado a domicilio en Cuba. Un estudio de caso en Miramar." [tesis] La Habana: Facultad de Filosofía e Historia, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana; 2016.
19. Peña A. Desigualdad y problemas del desarrollo en Cuba. La Habana: Editorial UH; 2016.
20. Peña A. Regímenes de bienestar y pobreza familiar en Cuba. La Habana: Editorial Ciencias Sociales; 2017.
21. Voghon R. La reproducción familiar de la pobreza desde una perspectiva generacional. [tesis] La Habana: Facultad de Filosofía e Historia, Departamento de Sociología, Universidad de La Habana; 2014.
22. Espina M. Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana. Buenos Aires: CLACSO; 2008.
23. Espina M. Retos y cambios en la política social. En: Vidal P. y O. E. Pérez, coordinadores. Miradas a la Economía Cubana. El proceso de actualización. La Habana: Editorial Caminos; 2012, pp. 157-176.
24. Iñiguez L. Desigualdades territoriales y ajustes económicos en Cuba. En: Pérez O. E. y R. Torres, coordinadores. Miradas a la Economía Cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social. La Habana: Editorial Caminos; 2013, pp. 101-116.
25. Iñiguez L. Desigualdad y equidad territorial en Cuba. ¿Cómo distinguirlas? En: Zabala M. et al., coordinadoras. Retos para la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico cubano. La Habana: Editorial Ciencias Sociales; 2015, pp. 331-354.
26. Zabala M. Familia y pobreza en Cuba. Estudios de caso. La Habana: Editorial Acuario; 2010.
27. Zabala M. Retos de la equidad social en el actual proceso de cambios económicos. En: Pérez O. y R. Torres, coordinadores. Miradas a la Economía Cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social. La Habana: Editorial Caminos; 2013, pp. 161-174.
28. Zabala M., M. Muñoz, D. Echevarría y G. Fundora, coordinadoras. Retos de la equidad social en el proceso de actualización del modelo económico y social cubano. La Habana: Editorial Ciencias Sociales; 2015.
29. Echevarría D. Procesos de reajuste en Cuba y su impacto en el empleo femenino: entre dos siglos y repetidas desigualdades. En: Pérez O. y R. Torres, coordinadores. Miradas a la economía cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social. La Habana: Editorial Caminos; 2013, pp. 129-146.
30. Echevarría D. e I. Díaz Empleo y territorio. Desafíos actuales para la equidad en Cuba. En: Pérez, O. y R. Torres, coordinadores. Miradas a la economía cubana desde una perspectiva territorial. La Habana: Editorial Caminos; 2014, pp. 81-98.
31. Pañellas D. Impactos subjetivos de las reformas económicas: Grupos e identidades sociales en la estructura social cubana. En: Espina M. y D. Echevarría, coordinadoras. Cuba: Los correlatos socioculturales del cambio económico. La Habana: Ciencias Sociales, Ruth Casa Editorial; 2016, pp. 164-182.
32. Sampieri, R., C. Fernández, P. Baptista. Metodología de la investigación (4ta ed.). México D. F.: McGraw-Hill Interamericana; 2006.
33. Kingdon J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston: Little Brown; 1984.
34. Bourdieu P. y L. Wacquant. Una invitación a la sociología reflexiva. Chicago: University of Chicago Press; 1992.

Recibido: 21/04/2020

Aprobado: 15/07/2020

Agradecimientos. A la Dra. Mayra P. Espina Prieto. (COSUDE); Célida Mujica, Ricardo León, Nora Alfonso, Marcial Alfonso, Osvaldo Linares Irene Medina, Dulce M. Jiménez (CUM Aguada de Pasajeros); Hector De Vega, Mario Dorta, Alfredo Pérez, Jagni Cabrera, Lourdes Morera, Yenny García, Yamil Suarez, Olivia Clavero, Maricel Bormey, Taymi O'Reilly, Enma Rubio (CUM Quemado de Güines); Teresa Rodríguez, Edith Fariñas, Yanara Hernández, Nelson Posada, Raquel Pérez (CUM Jagüey Grande); Lilia Lorenzo, Maylín Medina, Aramis Benavides (Grupo sociocultural Gobierno Jagüey Grande); Leydis Hernández, Nieves Meymije, Leticia Torres, Abel Santos, Rolando Laguna, Mirna Rodríguez, Leandro Prado, Geovannys Montero (CUM Manatí); Ismael Estanislao (CUM Güira de Melena); Julio C. Fernández, Sebastián Zayas, Reynaldo Guzmán, Nelvis Almaguer, Ricardo Proenza (CUM Calixto García).

Declaración de conflictos de interés. Se declara la no existencia de conflicto de intereses

Financiación. Sin financiación

