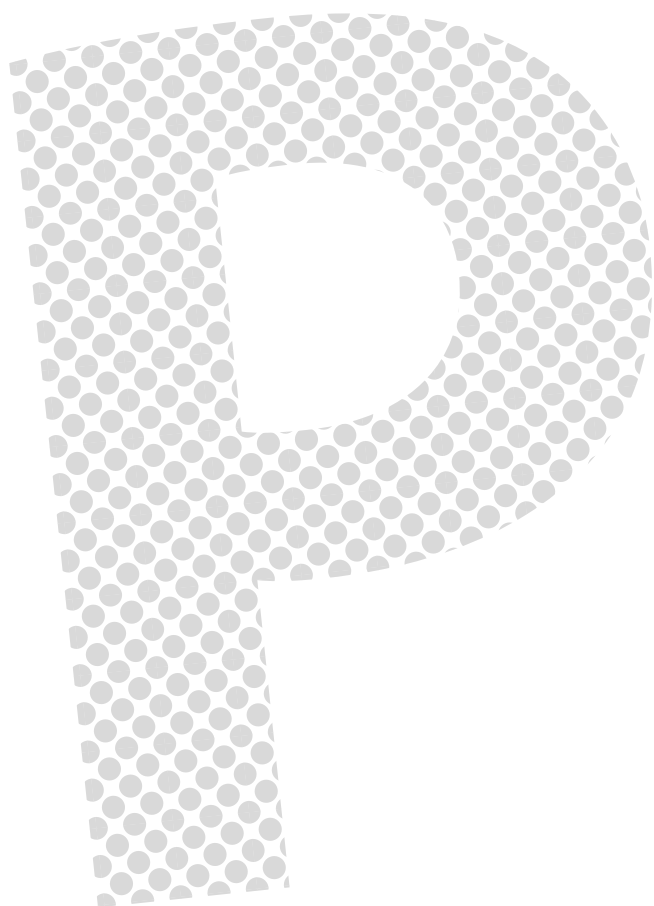


Políticas públicas de género y el Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres en Cuba

Tania Gómez Barrios

Profesora. Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades,
Universidad de Matanzas.



Las políticas públicas son un campo de análisis fundamental para las ciencias sociales, toda vez que su estudio permite observar el despliegue de las funciones públicas frente a disímiles problemas sociales. El reconocimiento de derechos a las mujeres y personas sexodiversas tiene sus raíces en las luchas históricas del movimiento feminista y otros afines. Sin embargo, la preocupación de varios Estados por la inclusión de políticas orientadas al avance de la mujer está estrechamente relacionada con la realización, desde 1975, de conferencias mundiales sobre la mujer por la ONU. Ello ha permitido pensar y actualizar periódicamente una agenda internacional en materia de género, con mecanismos institucionales de seguimiento en los países que la suscriben.

Cuba se inserta en dicho marco normativo internacional con la aprobación, en 2021, del Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres (PAM) (DP 198/2021), actualización de la anterior agenda de género del gobierno contenida en el Plan de Acción Nacional de Seguimiento a la Conferencia de Beijing (PAN, 1999), de 1997.

En el último quinquenio, la situación política de la región latinoamericana se ha complejizado. La crisis humanitaria causada por la pandemia de la COVID-19, con la consiguiente conservadurización de nuestras sociedades y la ruptura del tejido social, impacta con singular fuerza en los países periféricos. Ello ha propiciado retrocesos en conquistas sociales y derechos humanos, así como el incremento de las condiciones de exclusión de los grupos oprimidos, tanto por el sistema capitalista internacional como por el patriarcado.

La socialización virtual, reforzada en tiempos de pandemia, presenta un nuevo escenario de reproducción

de valores conservadores y patriarcales, y configura formas de violencia de género y vulnerabilidades antes inimaginables; a la vez que favorece la consolidación del sentido común liberal que mercantiliza los cuerpos de las niñas y mujeres.

Cuba asiste a este contexto en medio de un cambio generacional de gobierno, profundas reformas a su estructura económico-financiera, y nuevos retos para la reconstrucción de la gobernabilidad y el pacto social. Esto ocurre, además, en un escenario marcado por las regresiones en la normalización de las relaciones Estados Unidos-Cuba y el recrudecimiento de sanciones económicas por la nación nortea.

Las medidas de ajuste económico impulsadas por el gobierno cubano, la crisis de abastecimiento y de los sistemas de reproducción social simple han impactado negativamente en las vidas de las mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad social. A la sazón, se ha alertado sobre problemas como el aumento de la carga de cuidados en mujeres, las desigualdades en cuanto al acceso al empleo, la feminización de la pobreza y el incremento de la violencia de género, por solo citar algunos ejemplos.

Con la ampliación del acceso a internet en Cuba, se ha dado un proceso de reconfiguración de la sociedad civil sobre la base del consumo de productos culturales en las redes sociales. El desplazamiento del monopolio del Estado sobre los medios de comunicación masiva ha visibilizado una diversidad de actores tanto ultraderechistas como progresistas. Estos últimos, han posicionado demandas para las mujeres y otras minorías, con la emergencia de varios feminismos.¹ Lo antes expuesto confirma la necesidad de dirigir la atención al estudio de las proyecciones públicas y las dinámicas de nuestro sistema político, a fin de contrarrestar las desigualdades que tienen como base exclusiones de género.

El presente artículo propone un análisis del PAM que permita señalar sus aciertos y desafíos, para una mejor implementación y posibles rediseños. Así, se sistematizan algunos aspectos teórico-metodológicos sobre el estudio y evaluación de políticas públicas de género; se adopta un marco referencial sobre la relación del socialismo con el feminismo y sus implicaciones en el diseño de políticas públicas de género en un país socialista; finalmente, se hace un análisis crítico de la agenda de género del gobierno cubano y su implementación.

El género y las políticas públicas

Por política pública puede entenderse al conjunto de opciones colectivas interdependientes que se asocian a decisiones que adoptan los gobiernos y sus representantes y que se formulan en [diversas áreas

donde] existen distintas posibilidades de acciones de política que se vinculan a iniciativas gubernamentales en curso o potencialmente implementables. (Espinoza, 2009)

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017), las *políticas para la igualdad de género* son aquellas orientadas, en forma explícita, a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos humanos (16). A dicha concepción resulta útil acotarle algunas consideraciones que permitan abordar de manera integral, desde los poderes públicos, los problemas sociales relacionados con las brechas de género y equidad.

Para comenzar, es preciso reconocer la transición de la lucha por el derecho a un estatus jurídico igualitario al reclamo por la inserción social, cultural y política, como un campo fundamental de evolución de los derechos humanos (Escobar Lobos, 2004). Por tanto, más allá de la igualdad formal, lo deseable es el acceso de grupos excluidos a recursos y oportunidades. Este «derecho de acceso» ha suscitado varios debates sobre la pertinencia del uso del término «igualdad» en el campo de las políticas de género, el cual se ha ido sustituyendo por «equidad».

Otro punto de conflicto que subrayar es la posición asumida ante el alcance de los problemas sociales vinculados al género y la naturaleza de los objetos de la opresión patriarcal.

En el Plan Nacional de Desarrollo hasta 2030, aprobado en Cuba en el año 2017, se definió al *género* como «el proceso de construcción social e histórica a través del cual se configuran las relaciones entre hombres y mujeres [que] encierra lo legitimado como masculino y femenino en una cultura, espacio y tiempo histórico determinados» (PCC, 2017).

La teoría crítica feminista, por su parte, reconoce el carácter sistémico, histórico concreto y complejo de los problemas de género, en cuya base se encuentra el sistema de dominación patriarcal. Este último no solo coloca a las mujeres en situación de desigualdad, sino que margina cualquier otra construcción del género y las sexualidades distinta a la normada en determinados contextos sociohistóricos para los cuerpos sexuales masculinos y femeninos; lo que encierra al género en una concepción binaria y excluyente de otras identidades (Butler, 2007). Siendo así, las políticas de género y equidad deben orientarse a afirmar como válidas las diversas identidades marginadas por el patriarcado (donde se incluyen las no binarias y todas las construcciones periféricas de masculinidad y feminidad), para así gestionar sus posibilidades de acceso a la cosa pública y el bienestar.

Por otra parte, asumir que las brechas de género son sistémicas y estructurales implica entender su

intersección con otras formas de exclusión en un sistema de múltiples dominaciones (Valdés, 2010). Por tanto, las políticas de género y equidad deben ser orgánicas a otras agendas emancipadoras; como las que se articulan en contra de la exclusión económica, racial, étnica, etaria, territorial, etcétera.

La politóloga y experta en políticas públicas de género Julia Espinosa-Fajardo y María Bustelo (2019) ofrecen, desde la metodología de «evaluación feminista», algunos criterios que complementan lo anteriormente expuesto. Entre estos, vale mencionar: la *interseccionalidad*; el *empoderamiento* de los grupos en situación de vulnerabilidad social, a partir de la *participación política*; la comprensión de la complejidad de los problemas de género que implica proponerse como finalidad *cambios de paradigmas*; la *contextualización* de las manifestaciones de exclusión en base al género y sus soluciones, y la *transformación incremental* dada por los cambios en materia de equidad de género en relación con los legados prevalecientes en el contexto.

Políticas de género en un país socialista

En la filosofía clásica marxista existen referencias a la explotación de la mujer y a la necesidad de superación de las condiciones de opresión de esta dentro de la familia (Engels, 2002).² Sin embargo, los problemas relacionados con la división sexual del trabajo y con la contribución del trabajo reproductivo a la acumulación del capital, fueron relegados a un segundo plano en relación con la centralidad que le concedieron los autores clásicos a la formulación de una teoría económica y política capaz de explicar el vínculo de la división social del trabajo y la apropiación de la plusvalía con la dominación de clase.

Es por esto que la base del feminismo socialista es ampliar la perspectiva crítica marxista al sistema de dominación múltiple del capital, considerando que el patriarcado fortalece la lógica de dominación capitalista,³ a la vez que se entrelaza con otras formas de opresión (racial, étnica, religiosa, etcétera). Por tanto, como praxis revolucionaria, ambas (feminismo y socialismo) hacen causa común por la construcción de un orden internacional emancipador, sin que pueda fragmentarse una de la otra.

Ahora bien, ¿qué significado adquiere esto en la construcción de un Estado socialista en el siglo XXI? En las últimas décadas, el socialismo como teoría y práctica política en América Latina se ha propuesto la superación dialéctica del paradigma soviético del siglo XX y sus deformaciones. Asimismo, frente a los desafíos de la globalización neoliberal, la construcción contrahegemónica de paradigmas culturales emancipadores mediante el «desarrollo

consciente de una sociedad civil socialista» (Lebowitz, 2007: 30) ha recuperado la centralidad de antaño.

En este sentido, la construcción de poder popular, mediante mecanismos de democracia de base y de conformación de tejido social, se ha erguido como una de las estrategias fundamentales de profundización democrática del socialismo. Ello plantea el reto de revalorizar los acumulados de resistencia anticolonial y antimperialista en la región; donde la lucha feminista ha tenido gran peso.

En el plano de las políticas públicas, la estrategia de consolidación del poder popular pone a la dimensión local-comunitaria como el espacio por excelencia para la democracia de bases; a la vez que afirma la necesidad de reconocimiento de las formas de autorganización de masas con arreglo a intereses sectoriales (no territoriales) fundadas en paradigmas emancipadores; entre estas, las de organizaciones feministas.

El feminismo socialista hace parte de la consolidación del poder popular como una de las teorías revolucionarias más radicales dentro de las sociales contemporáneas, al penetrar los fenómenos con una propuesta integral (económica, política y ética) transformadora de las lógicas de vivir y pensar el mundo (GALFISA, 2018). Tiene un papel crucial en la construcción de contrahegemonía emancipadora. Entiende que la destrucción de las relaciones de dominación patriarcales es un proceso gradual, donde es central la necesidad de transformación consciente y constante de los sujetos (tanto opresores como oprimidos) mediante la praxis revolucionaria feminista. Además, reconoce que no todas las identidades son emancipadoras; por tanto, las agendas de equidad no deben contribuir al acceso a privilegios de explotación; en otras palabras, no deben tender a convertir al sujeto oprimido del patriarcado en opresor (40-1).

En el plano económico, el feminismo socialista lucha en contra de la feminización de la pobreza, condena la división sexual del trabajo y promueve el reconocimiento del no remunerado; además, milita contra la mercantilización de los cuerpos y la promoción de la competencia entre mujeres. Asimismo, contempla, desde el reconocimiento a las diversas culturas e identidades, la promoción de modelos sostenibles y solidarios de producir y reproducir la vida, que faciliten la autonomía económica de las mujeres y otras minorías. En ese aspecto, existen acumulados de la praxis y la teoría feministas en el Sur político, en campos como la soberanía alimentaria, la ecología política y la economía solidaria.

Por tanto, las agendas de género en un sistema socialista deben comprender mecanismos orientados a la promoción del trabajo de bases; la conformación de tejido social feminista para la praxis revolucionaria antipatriarcal y anticapitalista; la participación de los/

Las agendas de género en un sistema socialista deben comprender mecanismos orientados a la promoción del trabajo de bases; la conformación de tejido social feminista para la praxis revolucionaria antipatriarcal y anticapitalista; la participación de los ciudadanos en la conformación, gestión, control y evaluación de las políticas de equidad.

as ciudadanos/as en la conformación, gestión, control y evaluación de las políticas de equidad. Además, deben institucionalizar la perspectiva de género como mecanismo regulador de las relaciones sociales en la comunidad, para así profundizar en los factores específicos que pueden estar determinando las brechas de género, y trabajar por su erradicación mediante la democracia directa en los territorios.

Política integral contra las brechas de género y equidad en Cuba. El PAM

Antecedentes de la cuestión del género en las políticas públicas en Cuba

No es posible entender la cuestión de género en las políticas públicas cubanas sin hacer referencia a la mujer como sujeto político en las luchas femeninas y feministas, y su protagonismo en la resistencia anticolonial y anticapitalista a lo largo de la historia patria. Ello les ganó conquistas como el divorcio civil para los territorios liberados por los mambises en 1869,⁴ y el sufragio femenino en 1934.

En las décadas de los 60 y 70 del siglo xx, logros asociados al triunfo de la Revolución cubana, como la educación y la salud universal, la eliminación de la pobreza extrema, el acceso al empleo y la disminución de la prostitución, impactaron positivamente en las vidas de las mujeres. La voluntad política de construir un proyecto emancipador para todas las personas y el protagonismo de las mujeres en las transformaciones revolucionarias les permitió un mayor acceso al espacio público y a la toma de decisiones políticas (GALFISA, 2018: 45).

Vale mencionar políticas como la regulación, desde 1965, del aborto legal y seguro (Álvarez Lajonchere, 1994), y la creación de los círculos infantiles para el cuidado de niños y niñas en edad no escolar. Muchos de estos avances fueron impulsados por la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), organización fundada en 1960, que devino un importante movimiento de mujeres en las primeras décadas de Revolución (Macías Amores, 2016). Posteriormente, la creación del Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX), en 1989, sentó pautas para superar algunas políticas y prejuicios machistas y homofóbicos, característicos de las primeras décadas del gobierno revolucionario,

al encausar demandas de la comunidad LGBTQIA+ en el país (308-10). Ambas instituciones han sido históricamente promotoras y gestoras de políticas de género y equidad en Cuba.⁵

Tras el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), en 2011, el gobierno cubano comenzó un proceso de cambios en su estructura económica, orientado a la sostenibilidad y supervivencia del proyecto-nación mediante la inserción de la economía patria en el mercado internacional. La discusión de los llamados «Lineamientos» suscitó un intenso debate sobre la necesidad de incluir determinadas variables sociales en los diseños de las políticas que los acompañaron. Ello trajo consigo la incorporación del enfoque de género y del de diversidades sexuales en el Plan Nacional de Desarrollo hasta el 2030 (PCC, 2017).

Sin embargo, en 2018, un estudio de GALFISA identificó varios problemas que manifestaban debilidades en el tratamiento institucional de estas cuestiones.⁶

El 10 de abril de 2019 se aprobó una nueva Constitución de la República, precedida por un proceso de consultas que animó debates pendientes en materia de igualdad de género, lucha contra la violencia hacia la mujer y la discriminación hacia las personas sexo-género diversas. Durante la consulta popular, se evidenció la existencia de fundamentalismos religiosos y de otros tipos que constituyen síntomas del conservadurismo de la sociedad cubana, así como de la reproducción de múltiples dominaciones arraigadas en una cultura patriarcal. No obstante, la reformulación de la Carta Magna creó un marco jurídico propicio para la reafirmación y ampliación de derechos para la mujer y otros grupos excluidos por el sistema cis-hetero-patriarcal.

El Artículo 42 del texto constitucional amplía el diapazón del principio de igualdad, añadiendo a la fórmula de «no discriminación» cuestiones como el género, la identidad de género y la orientación sexual. El Artículo 43 establece como responsabilidad del Estado lograr la participación social de las mujeres, y el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, así como la lucha contra la violencia de género.

La Constitución, además, introduce criterios dogmáticos valiosos para potenciar la equidad cuando norma, en el Artículo 13 (inciso d), que garantizar la «igualdad efectiva» es uno de los fines del Estado. Ello

pone en la mira el acceso real de todas las personas a los derechos sustantivos mediante políticas de inclusión social, con lo que se reconoce la voluntad de trascender la dimensión formal de los constitucionalmente reconocidos. En correspondencia, el Artículo 44 expresa que el Estado hace efectivo el principio de igualdad con la implementación de políticas públicas y leyes para potenciar la inclusión social y la salvaguarda de los derechos.

Las normas antes mencionadas sientan las bases constitucionales para la aprobación de políticas de género y equidad.

Agenda gubernamental de género

En febrero del 2021 se aprueba el PAM, llamado a ser la piedra angular de las políticas de género en Cuba. Su principal objetivo es

promover el avance de las mujeres y la igualdad de derechos, oportunidades y posibilidades, refrendados en la Constitución de la República de Cuba, así como profundizar en los factores objetivos y subjetivos que, como expresiones de discriminación, persisten en la sociedad cubana y obstaculizan un mayor resultado en lo económico, político, social y familiar, con el fin de eliminarlos. (DP 198/2021)

Con esta meta se definen varias áreas de trabajo como son el empoderamiento económico de la mujer, la educación con enfoque de género, el trabajo social, la comunicación, la investigación, la salud sexual y reproductiva, las transformaciones legislativas y la participación política.

El PAM actualiza, a la vez que supera cualitativamente, a la anterior agenda de género del gobierno cubano de 1999. Se observa una comprensión compleja y sistémica de las opresiones de género, al introducir políticas por la diversidad sexual y al visibilizar las masculinidades no hegemónicas. Existe también un tratamiento interseccional de las políticas de género, pues sanciona medidas orientadas a grupos racializados, infantes, mujeres campesinas, jóvenes y personas de la tercera edad. Resaltan temas como la atención al climaterio y al envejecimiento.

Sin embargo, en estrategias como el acceso al trabajo, a esferas públicas de decisión y a la salud sexual y reproductiva se invisibiliza a la comunidad LGBTQIA+. Existen pocas acciones dirigidas a las personas trans, cuya mayor reivindicación en el PAM es el fortalecimiento de los sistemas de salud de cambio anatómico de sexo.

La sensibilización y prevención desde la instrucción se evidencian en la preocupación por la implementación de una educación sexual integral con enfoque de género desde edades tempranas,⁷ la capacitación a dirigentes, operadores del Derecho, docentes, trabajadores sociales y comunicadores; así como el trabajo social en las

comunidades. Sin embargo, no se visibilizan estrategias para abordar problemas como el fundamentalismo religioso, ni se prevén acciones dirigidas al diseño de una política cultural con enfoque de género.

El programa contempla la aprobación de la legislación complementaria a la Constitución, a fin de ampliar el derecho a la equidad⁸ y plantea una estrategia de género para el sistema jurídico. Además, prevé la introducción de la perspectiva de género en las regulaciones internas (reglamentos) de instituciones, organizaciones y universidades.

Para el tratamiento de la violencia de género se conciben acciones como la ampliación de los sistemas de protección contra todas las formas de discriminación y violencia; la atención a las víctimas, y el trabajo social con victimarios; así como la introducción de métodos alternos de solución de conflictos. Sin embargo, no prevé la aprobación de legislación especial contra la violencia de género.⁹

El PAM también focaliza la necesidad de perfeccionamiento de la legislación laboral, así como el estudio y visibilización de la violencia de género en el centro de trabajo. Sin embargo, a tres años de la aprobación de la política, todavía existen regulaciones laborales y de seguridad social deficientes en lo relativo a la protección en contra del acoso laboral y la valorización del trabajo doméstico no remunerado y las labores de cuidado.¹⁰ Es menester también replantearse el funcionamiento de los sindicatos, donde no debieran confluir empleadores y empleados, la necesidad de sindicalización de los trabajadores de las emergentes empresas privadas. No debe subestimarse el papel reivindicatorio de estos para la comunidad LGBTQIA+ y las mujeres en el ámbito laboral.

La regulación de los derechos sexuales y reproductivos en el PAM es más amplia que en la agenda precedente. Se abordan temas como la reproducción humana asistida; el «parto seguro y amigable» (aludiendo a la violencia obstétrica), la «sexualidad plena y responsable», el derecho de la mujer a decidir el número de hijos y el momento de tenerlos. Aunque este último aspecto se asocia, lamentablemente, a variables de «fecundidad» y «crecimiento poblacional». También se incluyen acciones en el área de las estadísticas e investigaciones, con un tratamiento más exhaustivo que en el plan precedente.

En el área del programa dirigida a las políticas de comunicación social, se proyectan medidas orientadas a instaurar una práctica vigilante sobre la representación de las mujeres y la diversidad sexual en los medios; además, incluye como novedad el enfoque de género en la comunicación institucional. Sin embargo, la propia disposición normativa evidencia falta de familiaridad con los códigos discursivos en clave de género. Por otra parte, se omitió en la política la cuestión de las redes